



Beleidsevaluatie beleidsdoel 6.2: Ruimte en landschap

Onderdeel van Ambitie 6: Sterke Steden en Dorpen
In Zuid-Holland

December 2025

Krachtig Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	4
1.1	Doel en scope van de evaluatie	4
1.2	Belangrijkste bevindingen uit de evaluatie	4
1.3	Implicaties van de bevindingen en aanbevelingen	5
1.4	Conclusie	5
2	Afkortingentabel	6
3	Introductie	7
3.1	Aanleiding	7
3.2	Doelstelling	8
3.3	Achtergrond	9
3.4	Leeswijzer	12
4	Onderzoeksopzet	13
4.1	Analysekader	13
4.2	Onderzoeksvragen	13
4.2.1	Hoofdvraag & deelvragen	14
4.3	Onderzoeksmethoden	15
4.3.1	Documentanalyse	15
4.3.2	Interviews	15
4.3.3	Analyse van de interviews met Atlas.ti (textmining & sentiment analyse software)	16
4.3.4	Behandeling van beleidsinstrumenten	16
4.3.5	Validiteit & betrouwbaarheid	17
4.3.6	Beoordelingskader doeltreffendheid	17
4.4	Methodologische overwegingen en begrenzingen	20
5	Beleidsoverzicht en -context	21
5.1	Bevindingen doelenboom	21
5.2	Indicatorontwikkelingen & effectmeting	23
5.2.1	Effectindicatoren & de Beleidsmonitor	23
5.2.2	Impactindicatoren & de Monitor leefomgeving	24
5.2.3	Reflectie op indicatorgebruik	24
5.3	Spanningsvelden tussen provinciale ambities en fysieke ruimtegebruik	27
5.4	Invloed van het coalitieakkoord 'Krachtig Zuid-Holland' (2023–2027)	28
5.5	Verankering in Herziening 2025 en Ruimtelijke Koers	29
5.5.1	Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling	29
5.5.2	Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem	30
5.5.3	Reflectie op het Toekomstonderzoek 50/50	30

6	Evaluatiebevindingen	33
6.1	Doeltreffendheid per beleidskeuze	33
6.1.1	Beleidskeuze 6.2.1 – Ruimtelijke kwaliteit en landschap	33
6.1.2	Beleidskeuze 6.2.2 – Groenblauwe netwerken	35
6.1.3	Beleidskeuze 6.2.3 – Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling	35
6.1.4	Beleidskeuze 6.2.4 – Vitaal landelijk gebied	36
6.1.5	Overkoepelende bevindingen beleidskeuzes	38
6.2	Patronen uit de interviews	39
6.3	Beleidsdoel 6.2 als integrerend kader	41
6.4	Instrumenteninzet en beleidslogica	41
6.5	Doelmatigheid van de bedrijfsvoering	42
6.5.1	Organisatie van integraliteit: observaties en reflecties	44
6.6	Herziening 2025	46
7	Conclusies en aanbevelingen	48
7.1	Hoofdconclusies	48
7.2	Aanbevelingen (indicatief)	49
7.2.1	Reeds gerealiseerde stappen	50
7.2.2	Lopende trajecten en doorontwikkeling	50
7.2.3	Vervolgacties en structurele verbeterpunten	50
7.3	Reflectie op eerder beleid en advies	51
	Bijlage 1: Brief van de onafhankelijke deskundige	53
	Bijlage 2: Interview Leidraad & Instructies	54
	Bijlage 3: Bureau-reviewlijst (bronvermelding)	58
	Bijlage 4: Gecontacteerde stakeholders tijdens de evaluatie	60
	Bijlage 5: Evolutie van beleid (extra)	61

1 Managementsamenvatting

1.1 Doel en scope van de evaluatie

Deze beleidsevaluatie betreft beleidsdoel 6.2 ‘Ruimte en Landschap’ van het Omgevingsbeleid Zuid-Holland en is uitgevoerd in het kader van de voorbereiding op de Herziening Omgevingsbeleid 2025. Het doel is om in beeld te brengen hoe beleidsdoel 6.2 tot nu toe heeft gefunctioneerd in beleid en praktijk, en welke kansen er zijn voor verbetering, actualisatie en versterking.

De scope van de evaluatie omvat zowel de bestaande beleidskeuzes (‘Ruimtelijke kwaliteit en landschap’, ‘Groenblauwe netwerken’, ‘Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling’ en ‘Vitaal landelijk gebied’) als de koerswijzigingen die met de Herziening 2025 zijn ingezet. Daarbij gaat het in het bijzonder om de introductie van de nieuwe beleidskeuzes ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’ (dit is een samenvoeging van ‘Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling’ en ‘Vitaal landelijk gebied’) en ‘Ontwikkelingen houden rekening met bodem en water’, alsmede toevoegingen in de beleidskeuze Groenblauw Netwerk. De evaluatie verkent hoe deze aanpassingen bijdragen aan een effectief, integraal en uitvoerbaar ruimtelijk beleid, en welke aanvullende maatregelen nodig zijn om dit te realiseren.

De evaluatie is gebaseerd op documentanalyse, interviews met interne betrokkenen, en toetsing aan juridische en beleidsmatige kaders, waaronder de Omgevingswet. De analyse richt zich op inhoud, sturingspraktijk, juridische en programmatische verankering, uitvoerbaarheid, monitoring en governance.

De uitvoering vond plaats in de context van een aantal beleidsbepalende ontwikkelingen die gezamenlijk richtinggevend zijn voor de positionering van beleidsdoel 6.2. Het coalitieakkoord ‘Krachtig Zuid-Holland’ geeft prioriteit aan de bescherming van het landelijk gebied, de leefbaarheid, het landschap en toekomstbestendige verstedelijking. Het ‘Toekomstonderzoek Ruimte 50/50’ en het ‘Ruimtelijk Voorstel’ hebben het provinciaal ruimtelijk denken verankerd in langetermijntrends rond ruimtegebruik, functiestapeling en systeemdruk. Deze inzichten zijn samengebracht in de ‘Ruimtelijke Koers’, die als inhoudelijke basis dient voor de Herziening 2025. De beleidsevaluatie betreft deze documenten bij de duiding van beleidsontwikkelingen en hun betekenis voor toekomstgericht provinciaal ruimtelijk beleid.

1.2 Belangrijkste bevindingen uit de evaluatie

De evaluatie van beleidsdoel 6.2 laat zien dat de provincie Zuid-Holland beschikt over heldere inhoudelijke uitgangspunten en een breed gedragen ambitie. De actualisatie van dit beleidsdoel in de Herziening Omgevingsbeleid 2025 biedt kansen om de beleidsstructuur en de doorwerking verder te versterken. Verschillende verbeterpunten zijn geïdentificeerd:

- **Samenhang en integraliteit:** De Herziening 2025 markeert een belangrijke inhoudelijke wijziging met de introductie van ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’, waarin eerder afzonderlijke beleidskeuzes worden samengebracht. Dit bevordert de integraliteit van ruimtelijke keuzes. Tegelijkertijd is nadere verduidelijking wenselijk over de onderlinge samenhang en rolverdeling tussen ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’ en de andere beleidskeuzes. De beleidskeuze Groenblauw Netwerk zorgt voor meer samenhang tussen groenblauwe onderdelen van het beleid, waaronder recreatie en natuur.
- **Rol van ruimtelijke kwaliteit:** In de huidige praktijk speelt het beleid op ruimtelijke kwaliteit vaak een bepalende rol bij de locatiekeuze van ontwikkelingen. Hoewel dit bijdraagt aan de bescherming van gebiedskwaliteiten, laat de evaluatie zien dat dit niet altijd in samenhang gebeurt met andere opgaven. ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’ maakt daarom een expliciet onderscheid tussen de ‘wat en waar’-vraag (ruimtelijke ordening) en de ‘hoe’-vraag (ruimtelijke kwaliteit).

- **Doorwerking en sturing:** De doorwerking van de beleidsdoelen naar uitvoering, monitoring en de Planning & Control-cyclus is nog beperkt. De doelenboom biedt structuur, maar bevat weinig concrete indicatoren en de aansluiting met programmatische uitvoering is nog in ontwikkeling. Er wordt gewerkt met onder andere kaarten, gebiedsprofielen en planadviezen, maar een systematische monitoring ontbreekt. Bij Groenblauw Netwerk wordt in de Herziening 2025 de programmatische uitwerking opgepakt in de gebieden van het Landschapspark Zuid-Holland.
- **Uitvoerbaarheid en juridische duidelijkheid:** Beleidsregels zijn niet altijd eenduidig gepositioneerd binnen de instrumentenstructuur van visie, programma en verordening. In de praktijk leidt dit tot verschillen in interpretatie en toepassing. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere het ontbreken van toetsbare criteria.
- **Gebiedsgerichte regie:** De evaluatie laat zien dat er behoefte is aan een gebiedsgericht Omgevingsprogramma, met name voor het landelijk gebied. ‘Vitaal Landelijk Gebied’ was in de voorgaande opzet beperkt uitgewerkt en er ontbrak uitwerking in het Omgevingsprogramma.
- **Werkvormen en samenwerking:** Positieve ervaringen zijn opgedaan met botsproeven en uitvoeringstoetsen, waarin beleidsintenties zijn getoetst aan de uitvoerbaarheid. Deze werkvormen zijn echter soms incidenteel toegepast en niet structureel ingebed in het beleidsproces. Verschillende geïnterviewden benadrukken het belang van vroegtijdige inzet van dergelijke instrumenten, met voldoende tijd en een duidelijk doel.
- **Interne samenwerking en onderling gesprek:** Uit de evaluatie blijkt dat de interne samenwerking en het onderlinge gesprek tussen beleidsontwikkeling en planadvisering nog versterkt kan worden. Betrokkenheid van planadviseurs en regioaccounts in een vroeg stadium draagt bij aan de uitvoerbaarheid van beleid. Daarnaast wordt het belang benadrukt van duidelijke contactpersonen/beleids eigenaren per onderwerp, om volledige doorwerking van beleid naar planadvisering te kunnen waarborgen.

1.3 Implicaties van de bevindingen en aanbevelingen

De evaluatie bevestigt dat de Herziening 2025 belangrijke inhoudelijke verbeteringen aanbrengt, met name via de introductie van ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’, aanpassing van het ‘Groenblauw Netwerk’ en de verankering van de onderwerpen bodem en water. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat beleidsdoelen alleen effectief worden wanneer ze gepaard gaan met duidelijke toetsingskaders, een programmatische uitwerking en structurele monitoring.

Ook blijkt dat integraal werken vraagt om samenhang tussen structuur, procesafspraken en gedrag. Dit vraagt aandacht voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, betere afstemming tussen beleid en uitvoering, en versterking van de verbinding met de Planning & Controle-cyclus. Werkwijzen zoals botsproeven en uitvoeringstoetsen hebben hierbij toegevoegde waarde, mits ze tijdig, doelgericht en gestructureerd worden ingezet.

1.4 Conclusie

Beleidsdoel 6.2 vormt een belangrijke bouwsteen voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid in Zuid-Holland. De evaluatie laat zien dat de provincie op koers ligt met haar ambities en dat de Herziening 2025 betekenisvolle stappen zet richting integrale en uitvoerbare ruimtelijke sturing. Met de introductie van ‘Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling’, aanpassing van het ‘Groenblauw Netwerk’ en het expliciet opnemen van bodem- en watercondities als ordenend principe, zijn belangrijke inhoudelijke vernieuwingen doorgevoerd.

Tegelijkertijd vraagt de verdere ontwikkeling van dit beleidsdoel om meer consistentie in het gebruik van instrumenten, een duidelijke positionering van regels en kaders, en structurele aandacht voor uitvoerbaarheid. De kwaliteit van interne samenwerking, monitoring en de afstemming tussen beleid en uitvoering lijkt hierin essentieel. Door op deze punten door te pakken, kan de provincie de strategische rol van beleidsdoel 6.2 verder versterken als fundament voor gebiedsgericht en integraal ruimtelijk beleid.

Afkortingentabel

Afkorting	Uitgeschreven
AOG	Ambtelijke Opdrachtgever
AON	Ambtelijke Opdrachtnemer
BoEM	Beleidsonderzoek, Evalueren en Monitoren
BoG	Bestuurlijk Opdrachtgever
BleiMo	Beleidsmonitor
ETFAL	Evenwichtige toedeling van functies aan locaties
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
ha	Hectare
IPO	Interprovinciaal Overleg
KGG	Ministerie van Klimaat en Groene Groei
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LTA	Lange Termijn Agenda
LNV	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
mer	Milieueffectrapportage
MER	Milieueffectrapport
NNN	Natuur Netwerk Nederland
MoLo	Monitor Leefomgeving
NOVEX	Nationale Omgevingsvisie Extra
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
OER	Omgevingseffectrapport
ODB	Opgavedomeinberaad
O-tafel	Opgave-tafel
PARK	Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
PO	Portefeuillehouderoverleg
PS	Provinciale Staten
RPFL	Regionaal Programma Fysieke Leefomgeving
RUG	Rijkuniversiteit Groningen
TRO	Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling
TU Delft	Technische Universiteit Delft
UvA	Universiteit van Amsterdam
VAB	Vrijkomende agrarische bebouwing
VRO	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZH-PLG	Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied

3 Introductie

3.1 Aanleiding

Beleidsbeoordelingen zijn wettelijk verplicht en dienen als instrument voor transparantie en beleidsverbetering. Artikel 217a van de Provinciewet bepaalt dat Provinciale Staten (PS) regels vaststellen over het verrichten van evaluatieonderzoeken. Deze regels zijn vastgelegd in de Verordening beleidsbeoordelingen Provincie Zuid-Holland. Bovendien hebben de Gedeputeerde Staten (GS) aan PS toegezegd dat vanaf de voorziene inwerking-treding van het aangepaste Omgevingsbeleid op 1 juli 2022 nieuw beleid na twee jaar en bestaand beleid minimaal iedere vier jaar geëvalueerd zal worden. Deze beoordelingen worden opgenomen in de Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid. De evaluatiekalender, de LTA, maakt onderdeel uit van deze verordening en geeft inzicht in de planning van evaluatiemomenten.

Afbakening & uitvoering: deze beleidsbeoordeling is intern uitgevoerd door team Beleidsonderzoek Evalueren en Monitoren (BoEM), onderdeel van team Regie Omgevingsbeleid, in samenwerking met vertegenwoordigers van de beleidsteams die onder beleidsdoel 6.2 activiteiten uitvoeren. De evaluatie is onafhankelijk begeleid door prof. dr. Zef Hemel, vanuit de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Abe Bonnema-leerstoel voor ruimtelijke revitalisering van stad en land (TU Delft/RUG) en voorheen Wibautleerstoel voor Grootstedelijke Vraagstukken (UvA). Hij hield toezicht op de methodologische kwaliteit en borgde de onafhankelijkheid van het evaluatieproces. Gedurende het traject vonden drie gesprekken plaats: een startgesprek, een voortgangsgesprek en een eindgesprek. De brief met de beoordeling van de onafhankelijk deskundige is opgenomen in de bijlage.

Planning: de beleidsbeoordeling 6.2 (Ruimte en landschap) is geprogrammeerd op de LTA voor het vierde kwartaal van 2025. De terinzagelegging van de Ontwerp-Herziening 2025 loopt van 4 nov tot en met 15 dec 2025. In die periode zijn belanghebbenden in de gelegenheid om hierop zienswijzen in te dienen die de provincie kan benutten om beleidsvoorstellen te verduidelijken en/of verbeteren. Inzichten uit deze beleidsbeoordeling kunnen daarbij eventueel ook worden meegenomen. Definitieve vaststelling van Herziening 2025 in PS is voorzien in Q2 2026, waarna het geactualiseerde beleid in juli-augustus 2026 in werking zal treden.

Reikwijdte: de beleidsbeoordeling betreft het beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap'. Met de Herziening 2025 worden de beleidskeuzes 'Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling' en 'Vitaal landelijk gebied' samengevoegd in de beleidskeuze 'Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling' (TRO). Daarnaast vallen onder dit beleidsdoel de beleidskeuzes 'Ruimtelijke kwaliteit en landschap' en 'Groenblauwe netwerken'. De naamgeving van 'Groenblauwe netwerken' verandert naar 'Groenblauw netwerk'. Tot slot wordt met Herziening 2025 overwogen om een nieuwe beleidskeuze toe te voegen aan beleidsdoel 6.2: 'Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem'. Voor aanbevelingen wordt verwezen naar de nieuwe indeling; Voor de terugkijkende analyse wordt de vastgestelde structuur 2024 gebruikt:

Structuur 2024:

Beleidskeuzes:

- 6.2.1. Ruimtelijke kwaliteit en landschap;
- 6.2.2. Groenblauwe netwerken;
- 6.2.3. Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling;
- 6.2.4. Vitaal landelijk gebied;

Beleidsprestaties:

- 6-2-1 Ruimtelijke strategie;
- 6-2-2 Regie op evenwichtige toedeling functies en/of locatie;

Maatregelen:

- 6.2.1.1 Samenwerken aan een aantrekkelijke en beleefbare vlietzone;
- 6.2.1.2 Bijzonder provinciaal Landschap Midden-Delftland;
- 6.2.1.3 Transformeren, herstructureren en verdichten van locaties;
- 6.2.1.4 Subsidieregeling verplaatsing en beëindiging veehouderij Zuid-Holland.

3.2 Doelstelling

Beleidsbeoordelingen binnen de provincie zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van beleid en uitvoering. Daarbij staat ook de vraag centraal hoe verbetering mogelijk is. Het gaat hierbij niet alleen om de vraag of beleid het beoogde effect heeft en/of goed wordt uitgevoerd, het is ook belangrijk om te onderzoeken hoe het beleid en/of de uitvoering doeltreffender en doelmatiger kan worden¹. Beoordelingen zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met resultaatgerichte sturing.

Deze beleidsbeoordeling vindt plaats parallel aan de totstandkoming van de beleidsteksten voor de (ontwerp-) Herziening 2025. In de bijbehorende startnotitie is opgenomen dat het beleid voor de betreffende beleidsdoelen op essentiële onderdelen wordt herzien. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een lerende, *ex durante* evaluatie die de lopende beleidsuitvoering beoordeelt en gelijktijdig verloopt met het beleidsontwikkelingsproces. De focus ligt op de uitvoering en de achterliggende aannames van bestaand beleid. Beleidsvoorstellen in ontwikkeling zijn als contextuele elementen beschreven, maar vallen buiten de scope van beoordeling. Het ambitieoverstijgende traject 'Integrale Ruimtelijke Keuzes'/Ruimtelijke Puzzel—de uitwerking van het Ruimtelijk Voorstel van 6 maart 2024—valt eveneens buiten deze evaluatie.

Methodologisch is gebruik gemaakt van de best beschikbare gegevens. De evaluatie combineert documentanalyse met interne interviews, aangevuld met de opbrengsten uit participatie als externe reflectiebron. Beperkingen in de causale toerekening zijn expliciet benoemd. De nadruk ligt op leerpunten en concrete verbeterkansen richting de eerstvolgende herziening. Bij de interpretatie van de bevindingen is rekening gehouden met de beleidsontwikkeling waarin de onderdelen 6.2.3 'Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling' en 6.2.4 'Vitaal landelijk gebied' worden samengevoegd tot één nieuwe beleidskeuze binnen de Herziening 2025: TRO. De analyse en waardering zijn gebaseerd op de beleidsinhoud zoals vastgelegd in het Omgevingsbeleid per 2024.

In de uitvoering van de beleidsbeoordeling is aangesloten bij de kwaliteitseisen uit de Provinciale verordening. Het onderzoek richt zich op doeltreffendheid en doelmatigheid en mondt uit in aanbevelingen ter versterking daarvan. Aandachtspunten die niet zijn opgenomen in het huidige voorstel voor Herziening 2025, worden geagendeerd/geprioriteerd voor een volgende herziening.

¹ (1) Doet de Provincie Zuid-Holland de juiste 'dingen'? (2) Doet de provincie deze dingen 'goed'? (3) waar zijn er aanknopingspunten voor 'verbetering'?

3.3 Achtergrond

Het te evalueren beleidsdoel 6.2, ‘Ruimte en Landschap’, is opgenomen in zowel het Omgevingsbeleid als in de Begroting en luidt als volgt:

“De provincie wil de schaarse ruimte in de stedelijke en landelijke gebieden optimaal beschermen en benutten voor de verschillende opgaven in de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat kwaliteit boven kwantiteit, houdt de provincie rekening met het water- en bodemsysteem en zet zij in op zowel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit als het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.”

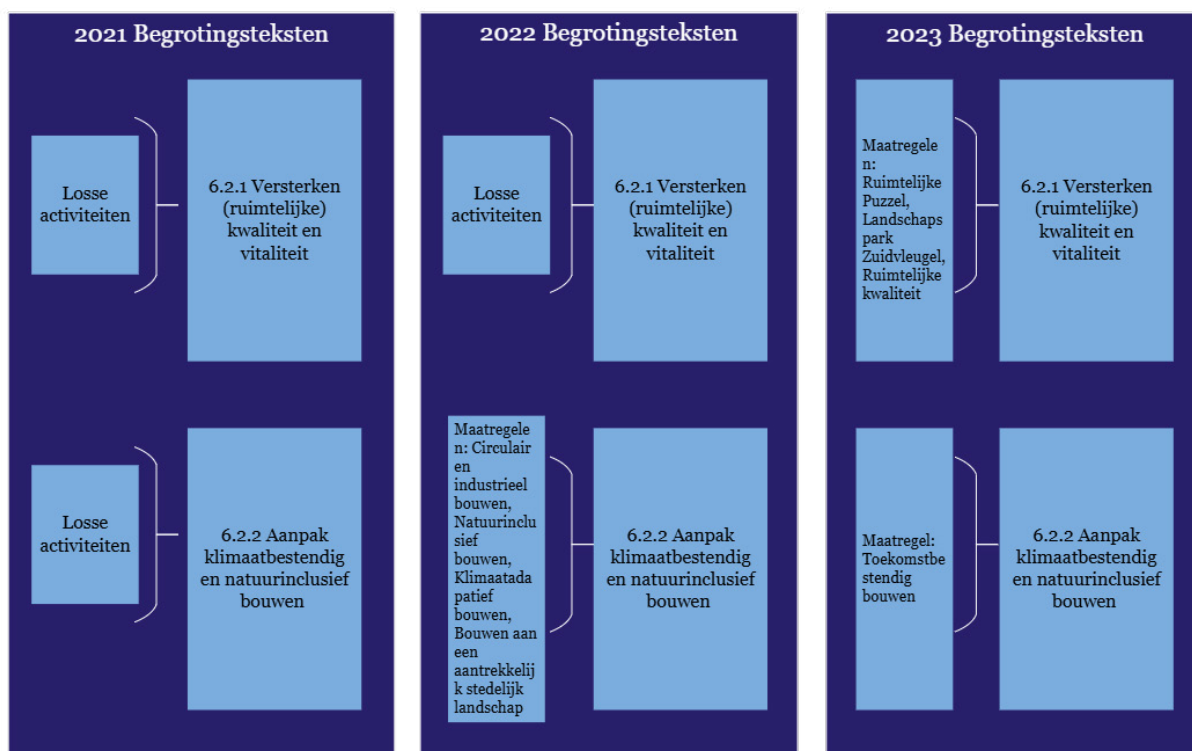
Vanuit haar rol als gebiedsregisseur en verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening, bepaalt de provincie waar en hoe ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn. Daarbij stuurt provincie Zuid-Holland op:

- *Integrale ruimtelijke keuzes (ambitie-overstijgend): om voorbereid te zijn op toekomstige opgaven, streeft de provincie naar integrale ruimtelijke keuzes die bijdragen aan brede welvaart.*
- *Ruimtelijke kwaliteit en landschap: de provincie zet in op het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de landschappen en het stedelijk gebied.*
- *Groenblauwe netwerken: de provincie wil dat toegankelijke en hoogkwalitatieve groenblauwe netwerken in en tussen steden en landschappen tot stand komen.*
- *Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling: toekomstbestendige, gezonde verstedelijking: compact, klimaatbestendig en kwalitatief hoogwaardig; zuinig en meervoudig ruimtegebruik met minimale bodembedekking.*
- *Vitaal landelijk gebied: klimaatbestendig en zorgvuldig ruimtegebruik in het landelijk gebied: vitaliteit vergroten en ruimte behouden voor landbouw, natuur en recreatie, én voor energie-, water-, klimaat- en groenopgaven.*

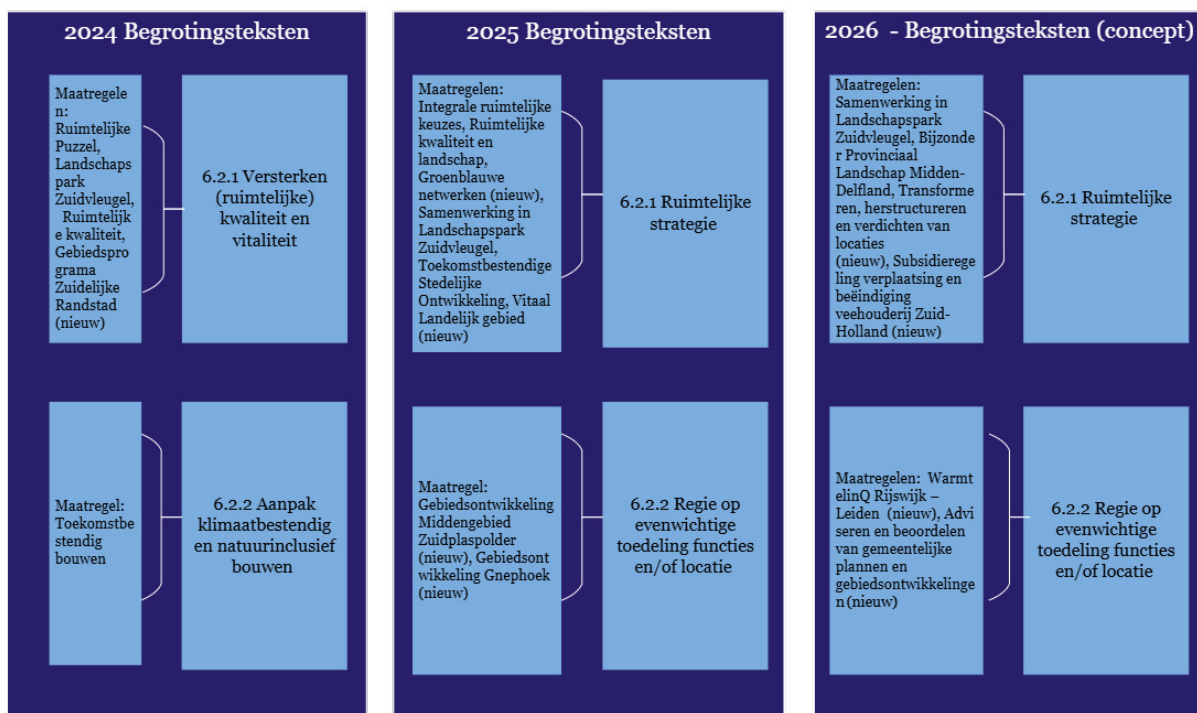
In het coalitieakkoord ‘Krachtig Zuid-Holland’ (2023–2027) is de bescherming van het landelijk gebied expliciet benoemd als prioriteit. Afspraken uit dit akkoord vormen mede de aanleiding voor de herziening van beleidsdoel 6.2. Zo wordt onder meer ingezet op het behoud van vruchtbare landbouwgronden, het tegengaan van versnippering van het landschap, en het clusteren of stapelen van ruimtelijke functies. Deze ambities vormen een inhoudelijk kader voor de herijking van bestaande beleidskeuzes en instrumenten.

Om de ontwikkeling van beleidsdoel 6.2 in context te plaatsen, zijn in onderstaande afbeeldingen de belangrijkste stappen in de beleidsvorming en koerswijzigingen weergegeven. De figuren laten zien hoe het beleid zich heeft ontwikkeld langs twee sporen, via de jaarlijkse begrotingsteksten en via het omgevingsbeleid, vanaf de oorspronkelijke opzet naar de herziening in 2025. Een nadere toelichting op deze ontwikkeling is opgenomen in de bijlage ([zie bijlage 5](#)).

Visuele toelichting beleidsontwikkeling (2021-2023)



Visuele toelichting beleidsontwikkeling (2024-2026)



Voorgestelde structuur van beleidsdoel 6.2 met herziening 2025:

#	Beleidskeuzes (Omgevingsvisie)	#	Maatregelen (Omgevingsprogramma)	Status
6.2.1	Toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkeling	6.2.1.1	Gebiedsgerichte uitwerking Ruimtelijke Koers	Nieuw
		6.2.1.2	Richting geven aan kleinschalige ontwikkelingen in de onbebouwde ruimte	Nieuw
		6.2.1.3	Transformeren, herstructureren en verdichten van locaties	Bestaand
6.2.2	Ruimtelijke kwaliteit en landschap	6.2.2.1	Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland	Bestaand
6.2.3	Groenblauw netwerk	6.2.3.1	Aanpak groenblauw netwerk	Nieuw
		6.2.3.2	Ontwikkeling en realisatie deelgebieden Landschapspark	Nieuw
6.2.4	Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem	6.2.4.1	Water en bodem in locatiekeuze en locatie-inrichting	Nieuw

Interne stakeholders: de ambtelijke driehoeken die verantwoordelijk zijn voor de opdrachten/beleidskeuzen onder beleidsdoel 6.2 (AOG, AON en bestuurlijk opdrachtgever (BOG) Ruimte) dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleidsdoel 6.2.

Beleidsdoel 6.2 heeft raakvlakken met verschillende andere beleidskeuzes uit het Omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland. De AON's van deze beleidskeuzes zijn belangrijke stakeholders. Voorbeelden van relevante beleidskeuzes zijn²:

- *Duurzame energiesystemen (3.1.5),*
- *Circulair Zuid-Holland (4.1.5),*
- *Nieuwe natuur realiseren (5.1.1),*
- *Beschermen en versterken bestaande natuur en soorten (5.1.2),*
- *Natuurinclusieve transitie (5.1.3),*
- *Toekomstbestendige landbouw (5.2.1),*
- *Waterveiligheid en wateroverlast (5.3.1),*
- *Waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid (5.3.2),*
- *Voldoende en betaalbare huisvesting voor iedereen (6.1.1),*
- *Toekomstbestendig bouwen (6.1.2), Recreatie, sport en beweging (7.2.1),*
- *Toerisme en recreatie in balans (7.2.2),*
- *Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling (7.3.1),*
- *En Klimaatadaptatie (7.3.2).*

Externe stakeholders: Daarnaast vinden overleggen plaats met andere overheden en organisaties. Stakeholders zijn onder andere de gemeenten en waterschappen die deel uitmaken van Zuid-Holland, de provincies Utrecht en Noord-Holland³, en ministeries zoals die van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Ook andere rijksdepartementen en instanties zijn betrokken bij de fysieke leefomgeving, waaronder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor aspecten rond gezondheid, de Kennisgroep Gezonde Gebiedsontwikkeling en het ministerie van Defensie met het oog op ruimtelijke veiligheid.

² [Beleidsnetwerk - Omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland](#)

³ Bovendien vindt interprovinciale afstemming plaats via het Interprovinciaal Overleg (IPO), waar inhoudelijke samenwerking op thema's zoals ruimtelijke kwaliteit, bodem, water en woningbouw wordt afgestemd en gezamenlijke standpunten richting het Rijk worden ontwikkeld.

In aanloop naar de Herziening 2025 vonden op meerdere momenten ambtelijke en bestuurlijke overleggen plaats met gemeenten, waterschappen en andere belanghebbenden (onder andere op 14 mei 2024 ambtelijk en 23 en 30 mei 2024 bestuurlijk). De Startnotitie is op 18 september 2024 door PS vastgesteld. In het najaar 2024 zijn gesprekken gevoerd over de toen geldende beleidskeuzen voor landelijk gebied en stedelijke ontwikkeling; mede op basis van die input zijn deze samengevoegd tot TRO met drie beleidslijnen. Voor het Groenblauw Netwerk is een ambtelijke meedenkgroep ingericht met gemeenten, waterschappen en terrein-beherende organisaties. Er zijn intensief gesprekken gevoerd over de teksten en het kaartmateriaal van deze beleidskeuze.

De ontwikkeling en uitvoering van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' wordt mede beïnvloed door een reeks strategische documenten en adviezen. Relevante bronnen zijn onder andere het 'Ruimtelijk Voorstel Zuid-Holland', het 'Coalitieakkoord 2023–2027', het voorafgaande 'Toekomstonderzoek Zuid-Holland 50/50', het Provinciaal Landbouw- en Groenprogramma (ZH-PLG) en de periodieke 'Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit' (PARK)-adviezen. Deze documenten geven richting aan de beleidsontwikkeling, agenderen actuele opgaven of bevatten uitgangspunten die doorwerken in de Herziening 2025.

Participatie:

- Participatie heeft op meerdere momenten plaatsgevonden. Tijdens het Open Huis op 6 maart 2025 zijn de beleidsalternatieven uit de omgevingseffectrapportage (oer) Herziening 2025 toegelicht; dit vormde de aftrap voor de internetconsultatie (6 tot 24 maart 2025). Op 27 mei 2025 volgde een ambtelijke participatie-bijeenkomst over de beleidslijnen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de participatieverslagen.
- De internetconsultatie leverde 195 reacties op, waarvan ongeveer 75% gericht was op de nieuwe beleidskeuze over water en bodem. Ongeveer 30 gemeenten of samenwerkingsverbanden en zes waterschappen hebben gereageerd.
- Ambtelijke bijeenkomst 27 mei 2025: ongeveer 115 deelnemers waren aanwezig, verdeeld over drie rondes.
- Bestuurlijke lijn: op 17 april 2025 is een '2-pager' met hoofdlijnen gedeeld; op 27 mei zijn de onderwerpen tijdens drie startmomenten toegelicht en opgehaald.

Kern van de inbreng:

- Uit de participatie kwam een breed draagvlak naar voren voor bescherming van onbebouwde ruimte, met de wens tot duidelijke afbakening van bijvoorbeeld stadsranden en expliciete positionering van glastuinbouwgebieden.
- Er is behoefte aan schuifruimte en maatwerk bij verdichting geuit, naast duidelijke provinciale sturing.
- Er is voorkeur geuit voor flexibele referentiekaders boven harde normen, gecombineerd met aandacht voor voorzieningen, mobiliteit en uitvoeringscapaciteit.
- Er is aandacht voor regionale samenwerking zoals in het Nationale Omgevingsvisie Extra (NOVEX)-gebied Zuidelijke Randstad en energie-infrastructuur in ruimtelijke keuzes.
- Er is een verzoek gedaan om navolgbaarheid van afspraken zoals de 3-hectaren (ha)-locaties, 'Straatje erbij en ertussen').
- Er wordt belang gehecht aan een groenblauw netwerk met ruimte voor mens en natuur.

3.4 Leeswijzer

De opbouw volgt de vaste structuur van beleidsevaluaties binnen de provincie. **Hoofdstuk 4** beschrijft de methode en onderzoeksoptzet. **Hoofdstuk 5** introduceert de beleidscontext. **Hoofdstuk 6** bevat de analyse van doeltreffendheid, doelmatigheid en strategie. In **hoofdstuk 7** volgen aanbevelingen en conclusies per beleidskeuze en de puntsgewijze algemene evaluatiebevindingen. In de **bijlagen** zijn relevante instrumenten, bronnen en stakeholders opgenomen.

4 Onderzoeksopzet

4.1 Analyse kader

In paragraaf 5.2.3 (zie Doelenboom beleidsdoel 6.2, Ruimte en Landschap) is de doelenboom weergegeven die in deze evaluatie als beleidstheorie is gehanteerd." De doelenboom geeft inzicht in de samenhang tussen het beleidsdoel, de beleidskeuzes, beleidsprestaties, maatregelen en de inzet van beleidsinstrumenten gericht op doelrealisatie. De structuur van de doelenboom is gebaseerd op de meest recente, door PS vastgestelde uitwerking van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' in het provinciale Omgevingsbeleid (Herziening 2024) en de Begroting 2025.

De presentatie van deze beleidstheorie als doelenboom wijkt qua vormgeving en terminologie af van het formele format voor beleidstheorieën zoals gehanteerd door de provincie. De inhoudelijke componenten (doel, prestatie, maatregel, instrument) zijn echter volledig in lijn met dit format. De gekozen weergave ondersteunt een integrale en thematische analyse van het beleid tijdens deze evaluatie.

Omdat deze evaluatie *ex durante* plaatsvindt – parallel aan de beleidsontwikkeling – worden elementen die nog in ontwikkeling zijn wél opgenomen in de doelenboom ter context, maar blijven deze buiten de beoordeling. Het ambitie-overstijgende spoor Integrale Ruimtelijke Keuzes/Ruimtelijke Puzzel (uitwerking van het Ruimtelijk Voorstel van 6 maart 2024) valt eveneens buiten scope van deze evaluatie.

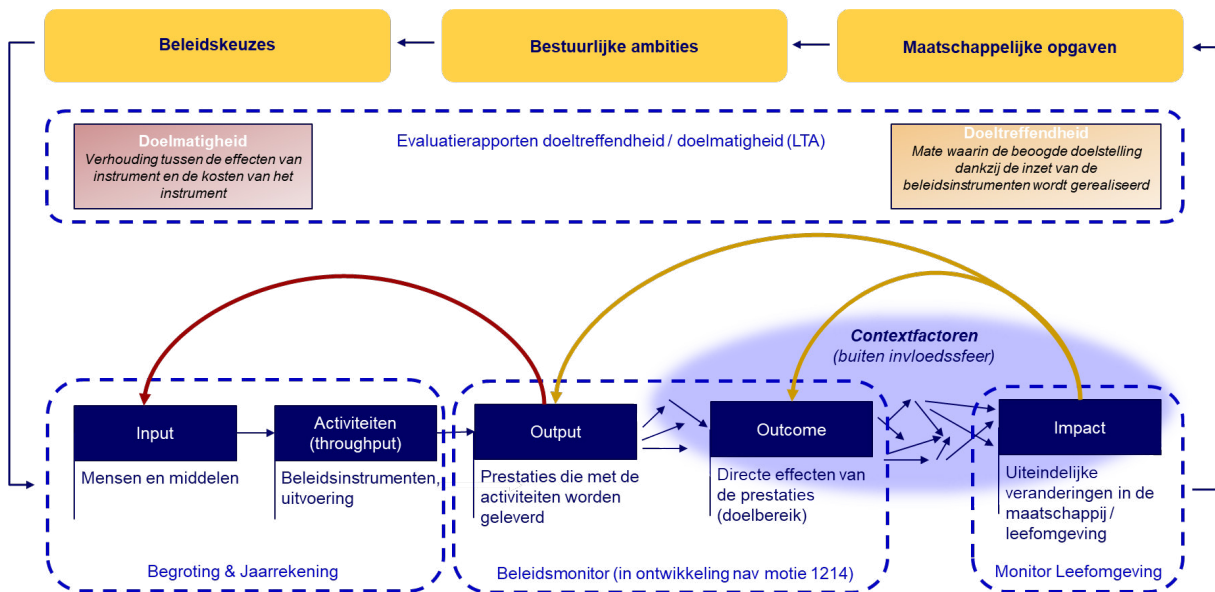
Doeltreffendheid is in deze evaluatie primair beoordeeld als de verhouding tussen beoogde effecten en gerealiseerde impact. Secundair wordt de samenhang tussen output en effecten beoordeeld. Wanneer de beschikbare data ontoereikend zijn, wordt het doelbereik aanvullend kwalitatief beoordeeld op basis van documenten, interviews en expertinschattingen.

Voor **doelmatigheid** is nagegaan of de ingezette beleidsinstrumenten—binnen de geldende beleidskaders en beschikbare middelen—de meest passende keuze vormen om beoogde effecten en resultaten te realiseren. De onderbouwing van gemaakte keuzes wordt beoordeeld op consistentie en doelmatigheid. Waar relevant worden redelijke alternatieven besproken op basis van documentatie en interviews, zonder kwantitatieve doorrekening. Voor de duiding dienen eerder vastgelegde beleidsafwegingen en relevante literatuur als kapstok voor gerichte interviewvragen over doelmatigheid. Daarnaast is per instrument ook bevraagd naar het verloop van de vastgestelde procedures.

4.2 Onderzoeksvragen

Voor de opbouw van het analysekader wordt de keten input • throughput • output • effect • impact gehanteerd, oftewel de beleidstheorie (zie afbeelding 1). Deze keten maakt het mogelijk om de samenhang tussen inzet, uitvoering en maatschappelijke effecten systematisch te analyseren. Input betreft middelen en capaciteit (zoals opgenomen in begroting en voorjaarsnota); throughput beschrijft de provinciale rol, die voornamelijk kaderstellend, coördinerend en faciliterend is, en waar nodig uitvoerend. Output zijn producten en besluiten; effect directe veranderingen; impact de maatschappelijke uitkomsten. De roltypering is ingebed in de ketenanalyse. Als effect- of impactdata ontbreken, worden indien mogelijk onderbouwde proxy-indicatoren gebruikt en aannames en beperkingen expliciet gemaakt. De belangrijkste bronnen zijn bestaande documentatie, interviews en beschikbare monitors.

Beleids Theorie template



Afbeelding 1: het input-impact model als beleidstheorie.

Deze evaluatie kijkt niet alleen naar de logica van beleid, maar ook naar de mate waarin beleid consistent wordt uitgevoerd en navolgbaar is voor externe partners. De werking van instrumenten wordt mede gezien vanuit ervaringen in de praktijk.

4.2.1 Hoofdvraag & deelvragen

Hoofdvraag: in welke mate zijn de beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' doeltreffend en doelmatig in hun bijdrage aan het realiseren van het beleidsdoel: het optimaal beschermen en benutten van de ruimte in de landelijke en de stedelijke gebieden voor de opgaven in de fysieke leefomgeving, waarbij kwaliteit boven kwantiteit gaat en de juiste ruimtelijke ontwikkeling op de juiste plek plaatsvindt, rekening houdend met het natuurlijk water- en bodemsysteem en gericht op zowel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit als het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

De onderzoeksvragen zijn afgeleid van de beleidstheorie zoals gehanteerd door de provincie Zuid-Holland, waarin de beleidslogica wordt geordend volgens de sturingsniveaus: input, throughput, output, outcome en impact. Deze indeling vormt ook de basis voor de doelenboom die in deze evaluatie als werkmodel is gebruikt.

Binnen deze structuur bieden de onderzoeksvragen handvatten om zowel het beoogde doelbereik als de onderliggende beleidslogica te analyseren. De indeling maakt het bovendien mogelijk om indicaties van doeltreffendheid en samenhang binnen en tussen beleidskeuzes te signaleren, evenals aandachtspunten in de uitvoering of sturing.

De opzet is in lijn gebracht met het provinciale evaluatieformat en sluit aan bij de werkwijze van een lerende, *ex durante* evaluatie. Inhoudelijk zijn de vragen thematisch gerelateerd aan de vier beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.2: ruimtelijke kwaliteit en landschap, groenblauwe netwerken, toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling en vitaal landelijk gebied.

Doel en sturing

- Zijn de doelstellingen en beoogde resultaten helder geformuleerd, meetbaar, en passend bij de schaal, rol en bevoegdheden van de provincie?
- In welke mate geven de ingezette instrumenten en maatregelen effectief sturing aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, en hoe wordt dit ervaren door partners?

Relevantie en samenhang

- Sluiten de beleidskeuzes en instrumenten aan bij actuele en toekomstige opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie, leefbaarheid, zuinig ruimtegebruik en bescherming van niet-stedelijke functies?
- Op welke wijze is de samenhang geborgd tussen stedelijke ontwikkeling, vitaal landelijk gebied, ruimtelijke kwaliteit en het groenblauwe netwerk, en welke instrumenten dragen daaraan bij?

Uitvoering en samenwerking

- Hoe wordt samengewerkt met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere partners, en met welk resultaat voor het doelbereik?
- Zijn verantwoordelijkheden, verwachtingen en randvoorwaarden voor uitvoering duidelijk vastgelegd, gedeeld en nageleefd door alle betrokken partijen?
- Welke kansen en belemmeringen ervaren zowel interne als externe stakeholders in de samenwerking?

Resultaten en effecten

- Welke concrete producten, besluiten, maatregelen en gebiedsprojecten zijn gerealiseerd, en sluiten deze aan bij de vooraf gestelde doelen?
- In welke mate dragen de gerealiseerde resultaten aantoonbaar bij aan het behalen van de doelstellingen voor stedelijke ontwikkeling, vitaal landelijk gebied, ruimtelijke kwaliteit, en het groenblauwe netwerk?
- Welke onderdelen van beleid of uitvoering ontbreken of vragen versterking, en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor toekomstig beleid?

4.3 Onderzoeksmethoden

4.3.1 Documentanalyse

Het doel van de documentanalyse is om feitelijke informatie in kaart te brengen over de inzet, activiteiten, resultaten en ontwikkelingen rond beleidsdoel 6.2. De documentanalyse vormt het uitgangspunt van de evaluatie en biedt een eerste overzicht van inzet, activiteiten en resultaten. Dit resulteert in een raamwerk dat in vervolgstappen wordt verdiept, getoetst en aangevuld met de ervaringen, inzichten en percepties van betrokkenen.

Daarnaast zijn relevante bronnen en onderzoeken geraadpleegd, waaronder het provinciaal informatiesysteem, beleidsdocumenten van de provincie, rapportages van het Rijk en informatie van de Omgevingsdiensten. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van bestaande monitoringsinformatie en voortgangsrapportages over beleidsdoel 6.2. Een volledige bronnenlijst is opgenomen in de [bijlage 3](#).

4.3.2 Interviews

De interviews en groepsgesprekken dienden drie doelen:

- Het verifiëren van feiten uit documentatie;
- Verzamelen van ervaringen over de uitvoering en beleving van het beleid; en
- Het verkrijgen van inzicht in de samenhang tussen inzet, uitvoering en effect.

Aanpak: de gesprekken zijn uitgevoerd als semigestructureerde interviews. Daartoe is gewerkt met vaste hoofdvragen, waarbij steeds ruimte was om door te vragen. Deze opzet maakt het mogelijk om per onderwerp door te vragen naar de onderbouwing, de provinciale rol, bevorderende of belemmerende omstandigheden, en kansen voor effectievere of efficiëntere uitvoering. Ter voorbereiding ontvingen alle geïnterviewden

een leidraad met spelregels en een korte toelichting (bijlage 2), zodat zij zich gericht konden voorbereiden en informatie bij collega's konden ophalen. Ook was het mogelijk om collega's mee te nemen naar het gesprek of een afvaardiging te sturen⁴. Alle gesprekken zijn op vertrouwelijke basis gevoerd; citaten zijn geanonimiseerd gebruikt in de analyse.

Wie spraken we: in totaal zijn 22 interviews gehouden met 27 deelnemers. De deelnemers bestonden uit:

- AON's van rakende beleidsvelden;
- Planadviseurs;
- Regioaccounthouders; en
- De AON's en AOG van beleidsdoel 6.2. Ruimte en Landschap.

De gesprekspartners zijn in overleg met de ambtelijk opdrachtgever vastgesteld.

Daarnaast zijn expertconsultaties uitgevoerd binnen team BoEM, team Subsidies en het bredere domein Omgevingsbeleid. Deze consultaties waren zowel juridisch en beleidsmatig van aard, als financieel met betrekking tot de inzet van subsidies. Ze dienden ter toetsing van voorlopige bevindingen en ter verdieping van specifieke vraagstukken in de uitvoering van het Omgevingsbeleid.

Afbakening extern: deze evaluatie richt zich primair op interne gesprekspartners. Dit is een bewuste keuze gezien de doorlooptijd en de samenloop met het zomerreces. Externe perspectieven zijn indirect betrokken via participatieverslagen (zoals het Open Huis, internetconsultatie en sessies), en zijn meegenomen in de documentanalyse en interviews.

4.3.3 Analyse van de interviews met Atlas.ti (textmining & sentiment analyse software)

Voor de analyse van de interviews is gebruik gemaakt van Atlas.ti, een kwalitatieve data-analysetool. Met behulp van de Code-Document Tabel [beschikbaar voor de onafhankelijk deskundige] is in kaart gebracht welke onderwerpen het meest zijn besproken tijdens de interviews. Deze tabel toont hoe vaak bepaalde codes (thema's) voorkomen en geeft daarmee een eerste indicatie van de zwaartepunten in het materiaal. Daarnaast is een Code-Co-occurrence Tabel [beschikbaar voor de onafhankelijk deskundige] opgesteld, die inzicht biedt in welke thema's vaak samen worden genoemd. Dit helpt om onderlinge verbanden tussen onderwerpen te verkennen en scherper te analyseren waar overlap, spanning of consistentie in de ervaringen en opvattingen van respondenten zit. De combinatie van beide tabellen biedt een verdiepte basis voor de kwalitatieve analyse van bevindingen.

4.3.4 Behandeling van beleidsinstrumenten

Deze evaluatie richt zich op de beleidsinstrumenten visie, programma en verordening. Tijdens de analyse is vastgesteld dat enkele subsidies in het subsidieregister administratief zijn geboekt onder beleidsdoel 6.2, terwijl deze inhoudelijk onder het thema Wonen vallen. Deze subsidies zijn daarom buiten de scope gehouden. Het verdient aanbeveling het register te actualiseren of de verantwoording te positioneren bij de primaire beleidsverantwoordelijke, in samenhang met de planning- en controle(P&C) -cyclus. De beoordeling van de verordening omvat aspecten als onderbouwing, toepassing, doorwerking en procedurele naleving, en is gebaseerd op documentatie, gesprekken met betrokkenen en expertinschattingen.

4 Alle benaderde respondenten hebben meegewerkt aan het interview; er zijn geen weigeringen geregistreerd en alle gesprekken zijn volledig getranscribeerd. In enkele gevallen werd een afvaardiging gestuurd namens de AON, specifiek voor beleidsinhoudelijke thema's. Hierdoor spraken we niet altijd direct met de AON zelf, wat in de interpretatie van sommige uitspraken is meegenomen.

4.3.5 Validiteit & betrouwbaarheid

Interpretatiekader interviews: In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten informatie: feiten en cijfers, percepties en het evaluatieoordeel. Feiten en cijfers betreffen objectieve gegevens, zoals aantallen, budgetten en vastgestelde besluiten, die zijn terug te vinden in officiële documenten. Percepties omvatten meningen, ervaringen en interpretaties van betrokkenen en worden geduid vanuit de context van ieders rol, verantwoordelijkheid en belangen. Het evaluatieoordeel is de samenvattende beoordeling van de onderzoekers en berust op een zorgvuldige weging van zowel feiten als percepties.

Werkwijze: informatie is verzameld uit meerdere bronnen en invalshoeken om triangulatie te borgen. Percepties zijn getoetst aan beschikbare feiten, cijfers en documentatie, en aan de mate waarin deze percepties consistent worden bevestigd door verschillende bronnen. Het uiteindelijke oordeel betreft een onafhankelijke analyse waarin standpunten van stakeholders in samenhang met overige inzichten worden gewogen.

Borging van kwaliteit: volledigheid is geborgd via een vooraf uitgevoerde stakeholderanalyse, zodat relevante groepen en perspectieven in beeld zijn. Representativiteit is geborgd doordat conclusies steunen op herkenbare patronen in meerdere bijdragen en niet op individuele uitspraken. Evenwicht is nagestreefd door interne en externe perspectieven in gelijke mate weer te geven; signalen en feitelijke constatering zijn zo ter duiding teruggekoppeld aan de provincie.

4.3.6 Beoordelingskader doeltreffendheid

De systematiek van de effectladder die in deze evaluatie wordt toegepast, is eerder gebruikt in beleidsevaluaties zoals de Beleidsevaluatie ‘Subsidies Zuid-Holland 2015-2020’⁵ en de Beleidsevaluatie ‘Recreatie & Sport 2019-2023’⁶. De ladder biedt een gestandaardiseerd kader om de mate van doeltreffendheid van beleid te duiden, op basis van beschikbare bewijsvoering en de realisatie van beleidsdoelen. De ladder is geen absolute meting, maar een evaluatiekader dat inzichtelijk maakt hoe sterk de aanwijzingen zijn dat het beleid werkt zoals bedoeld. De beoordeling is gebaseerd op een integrale weging van monitoring, documentatie, interviews en plausibiliteitsargumenten.

De doeltreffendheid wordt beoordeeld met de doeltreffendheidsladder, aansluitend bij de systematiek van Van Yperen & Veerman (2017). De ladder kent drie niveaus en maakt zichtbaar hoe sterk de aanwijzingen zijn dat beleid daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Het oordeel per beleidslijn is gebaseerd op de keten *output* → *effect* → *impact*, de beschikbaarheid en kwaliteit van indicatoren en monitoring, en de onderbouwing vanuit documenten, literatuur en interviews.

Toepassing in deze evaluatie: per beleidslijn wordt een ladder-score toegekend. Nieuwe of nog uit te werken onderdelen, zoals uit de Herziening 2025, kunnen in deze *ex durante* fase hooguit een voorlopige score krijgen, omdat effect- en impactmetingen nog ontbreken. Wanneer monitoring ontbreekt of indicatoren onvolledig zijn, wordt het oordeel onderbouwd met plausibiliteitsargumenten, geïnformeerde aannames en vergelijkbare voorbeelden. Beperkingen in de onderbouwing worden expliciet benoemd.

5 Beleidsevaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020 (Sira Consulting) — beoordeelt doeltreffendheid met een vijf-niveaus doeltreffendheidsladder (figuur 2) en past die toe op zowel subsidieonderwerp als beleidskeuze, inclusief kleur/cijfercodering.

6 Beleidsevaluatie Recreatie & Sport 2019-2023 — hanteert dezelfde doeltreffendheidsladder als het subsidieonderzoek en onderbouwt het eindoordeel met een beoordelingstabel (Bijlage II).

Niveaus van de doeltreffendheidsladder

Score	Bewijskracht	Omschrijving
1: Beperkt doeltreffend (voorwaardelijk)	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht	Doelen en beleidstheorie (doelenboom) zijn beschreven en deels gerealiseerd, maar er is (nog) geen empirisch bewijs dat het beleid werkt. Nadere analyse is nodig om oorzaken van beperkte doelrealisatie te duiden.
2: Aannemelijk doeltreffend (veelbelovend)	Theoretische aanwijzingen	Naast 1 is er een geloofwaardige beleidstheorie over hoe en waarom de inzet tot de beoogde uitkomsten leidt, ondersteund door onderzoek of literatuur. Er zijn aanwijzingen dat het beleid effectief kan zijn, maar de causale relatie is nog niet overtuigend aangetoond.
3: Bewezen doeltreffend	Eerste empirische aanwijzingen (systematische monitoring)	Naast 1 en 2 toont monitoring aan dat doelen in de praktijk worden bereikt. Indicatoren zijn helder vastgesteld, effecten treden op en bijsturing vindt aantoonbaar en tijdig plaats. Gegevens laten zien dat het beleid effectief is en bieden handvatten voor verdere kwaliteitsverbetering.

Scoringshandleiding interviews: beoordeling per evaluatiecriterium

In aanvulling op de documentanalyse is per geïnterviewde een score toegekend op basis van tien beoordelingscriteria, die zijn afgeleid van de deelvragen uit hoofdstuk 4.2.1. Elk criterium is gescoord op een vierpuntsschaal, waarbij geldt dat:

0 = onvoldoende	1 = laag/voldoende	2 = deels/gemengd	3 = hoog/overtuigend
-----------------	--------------------	-------------------	----------------------

De scoringscriteria zijn gegroepeerd volgens de onderdelen van de beleidstheorie: doel, samenhang, uitvoering en effect. De scores maken het mogelijk om percepties van betrokkenen gestructureerd te analyseren en te spiegelen aan feitelijke gegevens uit de documentanalyse. Wanneer een onderwerp in een interview niet aan bod is gekomen, of wanneer een geïnterviewde expliciet aangaf hierover geen inzicht te hebben, is ervoor gekozen geen score toe te kennen.

De uitkomsten per geïnterviewde worden vervolgens vergeleken met:

- Het geobjectiveerde beeld uit de documentanalyse;
- Patronen uit andere interviews;
- En, waar beschikbaar, monitoring- en sturingsinformatie.

Op basis van deze vergelijking wordt per criterium een samenvattend oordeel geformuleerd, onderbouwd met citaten, cijfers en beleidsteksten. De totaalscore wordt geïnterpreteerd als indicatie van de mate waarin het beleid onder beleidsdoel 6.2 als doeltreffend en doelmatig wordt ervaren door betrokkenen

Scoringstabel

Thema	Beoordelingscriteria	Schaal (1 – 3)	Codes
Doel & sturing	1. Doelstellingen zijn helder/meetbaar	1: Doelen vaag of tegenstrijdig; geen (of onbruikbare) indicatoren, nulmeting of streefwaarden;	• Helder beleid/maatregelen • Problemen binnen uitvoering: Onhelder/onmeetbaar beleid
		2: Er zijn enkele indicatoren of streefwaarden, maar lacunes; rolprovincie soms te breed/smal; beperkte gedeelde interpretatie.	
		3: Volledig SMART met nulmeting, jaardoelen en streefwaarden; duidelijke rolafbakening provincie; breed gedeeld en gehanteerd.	
	2. Instrumenten en maatregelen geven effectief sturing	1: Instrumenten ad hoc of inconsistent; weinig naleving	• Sturing vanuit beleid • Besluitvorming
		2: Basisset instrumenten wordt toegepast maar effect wisselt per gebied/partner; evaluaties incidenteel	
		3: Doordachte mix (juridisch/financieel/programma) wordt consequent ingezet; monitoring toont effect	
Relevantie & samenhang	3. Beleidskeuzes en instrumenten sluiten aan bij actuele en toekomstige opgaven.	1: Beperkte aansluiting; ontbreekt op klimaat, energie, leefbaarheid, zuinig ruimtegebruik, bescherming; vooral korte termijn.	• Passende beleidsinstrumenten voor toekomstige opgaven
		2: Redelijke aansluiting op enkele opgaven; toekomstperspectief aanwezig maar niet integraal of gebiedsdekkend.	
		3: Integraal en toekomstbestendig (2030/2050); expliciet onderbouwd met scenario's/stresstesten; periodieke actualisatie.	
	4. Beleidsteams maken samen integraal beleid	1: Silo-aanpak; tegenstrijdige keuzes; geen integrale afwegingskaders.	• Samenhang tussen keuzes binnen 6.2 • Problemen binnen uitvoering: Interne samenwerking
		2: Afstemming op hoofdlijnen; enkele integrale kaders, projecten maar gaten in uitwerking of uitvoering.	
		3: Heldere integrale kaders (gebiedsagenda, programma en kaartlagen) met consequent gebruik; instrumenten tonen aantoonbare synergie.	
Uitvoering & samenwerking	5. Stakeholders ervaren vooral kansen en weinig belemmeringen in samenwerking	1: Veel knelpunten (capaciteit, data, procedures); laag vertrouwen; escalaties.	• Externe samenwerking: belemmeringen • Externe samenwerking: kansen • Externe samenwerking: algemeen
		2: Zowel kansen als knelpunten; knelpunten worden opgepakt maar blijven regelmatig terugkeren.	
		3: Overwegend kansen; knelpunten vroegtijdig gesignaleerd en structureel opgelost; hoog vertrouwen en lerende houding.	
	6. Verantwoordelijkheden, verwachtingen en randvoorwaarden zijn vastgelegd, gedeeld en nageleefd.	1: Onheldere taakverdeling; afspraken ontbreken of zijn niet bekend; naleving zwak.	• Verantwoordelijkheden: algemeen • Verantwoordelijkheden: duidelijk • Verantwoordelijkheden: onduidelijk
		2: Afspraken deels vastgelegd (bijv. RASCI/mandaten), naleving en handhaving wisselend.	
		3: Heldere, complete afspraken (incl. mijlpalen, middelen, kwaliteitsnormen) zijn bekend, geborgd en actief bewaakt.	
Resultaten & effecten	7. Concrete producten, besluiten, maatregelen, gebiedsprojecten sluiten aan bij doelen.	1: Weinig of niet-doelconforme output; doorlooptijden/kwaliteit onder de maat.	• Concrete producten • Doeltreffendheid van instrumenten • Contributies van resultaten naar doelstellingen
		2: Relevante output aanwezig maar gedeeltelijk passend of vertraagd; kwaliteit wisselend.	
		3: Substantiële, tijdige en doelconforme output met aantoonbare kwaliteitsborging.	

4.4 Methodologische overwegingen en begrenzungen

Bij de uitvoering van deze evaluatie is gestreefd naar een zorgvuldige en transparante aanpak, gebaseerd op triangulatie van bronnen en methoden. Tegelijkertijd zijn er enkele methodologische en praktische aspecten die de interpretatie van de resultaten kaderen. Dit subhoofdstuk benoemt de belangrijkste overwegingen die van invloed kunnen zijn op de reikwijdte en duiding van de evaluatiebevindingen.

Begrensde spreiding van perspectieven: de evaluatie is voornamelijk gebaseerd op interne bronnen, zoals documenten, planproducten, monitoringsinformatie en gesprekken met medewerkers van de provincie. Externe partijen (bijvoorbeeld gemeenten, maatschappelijke organisaties of marktpartijen) zijn niet afzonderlijk geraadpleegd. Externe perspectieven zijn daardoor niet meegenomen in de dataverzameling, maar waar mogelijk zijn signalen uit eerdere participatie- en consultatietrajecten wel meegenomen.

Variatie in interviews en analyse: de interviews zijn afgenomen aan de hand van vaste thema's, maar kenden variatie in opzet, lengte en diepgang. Codering en analyse zijn zoveel mogelijk systematisch uitgevoerd met behulp van kwalitatieve analysetools (zoals Atlas.ti), maar zijn niet gevalideerd via herhaalde codering of intersubjectieve toetsing. Hierdoor blijft er sprake van interpretatieruimte bij het verbinden van uitspraken aan beleidsaspecten of scores.

Indicatieve aard van scores: de scores die zijn toegekend aan de doeltreffendheid van beleidskeuzes zijn van indicatieve aard. Zij geven een richtinggevend beeld van de mate waarin het beleid op koers ligt ten opzichte van de doelen, maar vormen geen absolute meting. De scores zijn tot stand gekomen op basis van beschikbare informatie en geïnterpreteerd binnen de context van een *ex durante* beoordeling.

Beperkte beschikbaarheid van effectinformatie: voor meerdere beleidsdoelen ontbreekt momenteel nog structurele monitoring op effect- of impactniveau. Veel indicatoren richten zich op output, terwijl doorwerking naar maatschappelijke effecten beperkt meetbaar is. Hierdoor zijn uitspraken over doeltreffendheid soms gebaseerd op kwalitatieve signalen of tussentijdse inzichten, en minder op hard kwantitatief bewijs.

Beleid in ontwikkeling: deze beleidsevaluatie is uitgevoerd in een periode waarin het ruimtelijk beleid van de provincie in ontwikkeling is, onder meer in het kader van de Herziening 2025. Gezien deze actualiteit biedt een *ex durante* benadering potentieel de meeste leeropbrengst. In de praktijk is ervoor gekozen het geldende beleid te evalueren binnen een verkorte doorlooptijd, passend bij de actuele beleidsbehoefte. Waar normaal gesproken meer tijd beschikbaar is voor diepgaande reflectie en consultatie, stond in dit traject de tijdigheid centraal. De evaluatie richt zich daarmee op het vaststellen van leerpunten op basis van bestaande beleidsdoelen en -inzet, met expliciete aandacht voor hun relevantie richting TRO. Dit betekent dat sommige bevindingen zijn gebaseerd op conceptversies of voorlopige inzichten. Tegelijkertijd beoogt de evaluatie ook een bijdrage te leveren aan de verdere beleidsontwikkeling.

5 Beleidsoverzicht en -context

5.1 Bevindingen doelenboom

De doelenboom beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' (zie paragraaf 5.2.3) geeft een helder en samenhangend beeld van de onderliggende beleidstheorie. Het overkoepelende doel—het optimaal beschermen en benutten van de ruimte, met water en bodem als sturend principe—is doorvertaald naar vier beleidskeuzes met elk hun eigen beleidslogica. De structuur is consistent met de format-eisen voor de beleidstheorie en beleidsevaluaties. De doelenboom brengt het volgende in beeld: de input, instrumentinzet, activiteiten, output (prestaties), effecten (outcome) en maatschappelijke impact. De relaties binnen deze keten blijven echter impliciet.

Een relevante actualiteit is dat de beleidskeuzes 6.2.3 'Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling' en 6.2.4 'Vitaal landelijk gebied' in de Herziening 2025 worden samengevoegd tot één nieuwe beleidskeuze: TRO. De doelenboom anticipeert hierop door deze nieuwe structuur als context op te nemen. Omdat het hier een *ex durante* evaluatie betreft, worden deze onderdelen niet beoordeeld, maar wel in beeld gebracht om inzicht te geven in de beleidsontwikkeling.

De vertaling van beleidskeuzes naar beleidsprestaties (6-2-1 en 6-2-2) en bijbehorende instrumenten (visie, programma, verordening) is in grote lijnen navolgbaar. Tegelijkertijd is de koppeling tussen specifieke beleidsmaatregelen en afzonderlijke beleidskeuzes niet overal scherp. Verschillende maatregelen—zoals het Handelingskader vrijkomende agrarische bebouwing (VAB), Landschapspark Zuidvleugel, en beleidsuitwerkingen voor meervoudig ruimtegebruik of voorzieningen in het landelijk gebied—zijn inhoudelijk relevant voor meerdere beleidslijnen, maar zijn in de doelenboom en andere beleidsproducten doorgaans slechts formeel gekoppeld aan één beleidskeuze of prestatie.

Dit beperkt de transparantie van sturing en verantwoording per beleidslijn, met name als deze verbindingen niet expliciet in beeld worden gebracht in beleidsdocumenten of producten. Het gaat hierbij niet om het toekennen van maatregelen aan meerdere prestaties, maar om het zichtbaar maken van onderlinge beleidsrelaties in de beleidstheorie en het bredere beleidsnetwerk. Daarbij geldt dat integraliteit vaak pas ontstaat in de uitvoering, waar beleidslijnen samenkomen in gebiedsgerichte aanpakken of programmatische inzet. Dit is inhoudelijk logisch, maar vraagt om extra aandacht in het ontwerp en beheer van beleidstheorieën. Zonder een gedeeld en actueel overzicht van de samenhang tussen doelen, beleidskeuzes en maatregelen, ontstaat het risico dat integraliteit niet systematisch wordt ondersteund.

De geformuleerde effecten in de doelenboom sluiten inhoudelijk aan bij het overkoepelende doel van beleidsdoel 6.2. Tegelijkertijd zijn deze effecten in de huidige structuur nog niet eenduidig toe te rekenen aan afzonderlijke beleidsprestaties. In de doelenboom zijn de outcome- en impactniveaus relatief beknopt uitgewerkt, waardoor de doorvertaling naar effecten per beleidskeuze impliciet blijft. Dit bemoeilijkt de beoordeling van doeltreffendheid per beleidslijn en systematische monitoring.

Informatie over de gewenste effecten is op onderdelen deels terug te vinden in andere beleidsdocumenten, zoals de passages "wat wil de provincie bereiken?" in de Omgevingsvisie en in de provinciale begroting. In de doelenboom zelf is deze koppeling echter niet expliciet of systematisch uitgewerkt.

Daarmee ontbreekt een integraal overzicht van hoe prestaties, output en effecten per beleidskeuze met elkaar samenhangen⁷.

Instrumenten en resultaten: de resultatenlijst in de doelenboom bevat een aantal kansrijke, concreet te operationaliseren producten (resultaten). Hierbij valt te denken aan het afwegingskader voor integrale keuzes, de groenblauwe hoofdstructuur, het Landschapspark Zuidvleugel, de voorkeursvolgorde en randvoorwaarden voor stedelijke ontwikkelingen, de beleidsuitwerkingen voor meervoudig ruimtegebruik en voorzieningen (binnen een straal van 15-min/30-min reistijd), het handelingskader voor VAB en het beschermen van onbebouwde ruimte. Deze outputs kunnen de doeltreffendheid van het beleid versterken wanneer zij consequent worden opgenomen in de verordening en/of adviesformats, en zichtbaar worden toegepast bij gebiedsbesluiten. Proefprojecten (botsproeven) functioneren daarbij effectief als vroegtijdige integrale toetsmomenten. De opschaling tot vaste werkvorm kan helpen om de kwaliteits- en locatieafweging eerder en consistentier te maken.

Tot slot is voor doelmatigheid/doeltreffendheidsonderzoek en lerend vermogen een betere koppeling nodig tussen beleidskeuze, instrument, output, indicator, eigenaarschap en middelen. De evaluatie beveelt daarom aan om een koppeltabel te hanteren die elke output aan één beleidslijn en aan één beleidsprestatie verbindt, inclusief budget en meetpunten, en die per indicator eigenaarschap vastlegt. Dit sluit aan op een P&C-ritme waarin gegevens worden geactualiseerd en bijsturing wordt besproken. Participatie-inzichten—heldere grenzen en definities voor beschermingsgebieden en stadsranden, ruimte voor maatwerk via referentiewaarden, en aandacht voor energie- en ov-infrastructuur—zijn in de doelenboom goed te positioneren als toetsstenen bij de effecten per lijn; het ambitie-overstijgende spoor blijft buiten oordeel, maar biedt wel richting voor samenhang en (consequente) prioritering.

De doelenboom biedt een stevige basis voor het beoordelen van beleidsdoel 6.2, mits de volgende verbeteringen worden doorgevoerd:

- Versterk de sturingsketen door output expliciet te koppelen aan effect- en impactindicatoren per beleidslijn, inclusief meetmomenten en eigenaarschap.
- Verwerk beleidsinstrumenten, zoals subsidies en de verordeningen in de beleidstheorie.
- Maak de toedeling transparanter door alle maatregelen eenduidig te verbinden aan één beleidskeuze én prestatie, ook in de begroting en bij monitoring⁸.

Houd de doelenboom actueel en stem deze af op de beleidsherziening (TRO/Ruimtelijke kwaliteit en landschap/Groenblauw netwerk) door jaarlijkse actualisatie binnen de P&C cyclus.

Door deze stappen kan de doelenboom niet alleen beschrijven, maar ook daadwerkelijk sturen op doeltreffendheid, doelmatigheid en lerend vermogen van het ruimtelijk beleid in Zuid-Holland.

7 Bij beleidsdoel 6.2 Ruimte en landschap wijkt de koppeling tussen Omgevingsbeleid en begroting af van de gebruikelijke 1-op-1-vertaling. In de P&C-stukken staan onder 6.2 slechts twee brede beleidsprestaties—6.2-1 Ruimtelijke strategie en 6.2-2 Regie op evenwichtige toedeling functies en/of locatie—die vooral de regie- en proceskant bundelen. Deze twee prestaties corresponderen niet één-op-één met de inhoudelijke vierdeling in het Omgevingsbeleid, waar 6.2 is uitgewerkt in vier beleidskeuzes: 6.2.1 Ruimtelijke kwaliteit en landschap, 6.2.2 Groenblauwe netwerken, 6.2.3 Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling en 6.2.4 Vitaal landelijk gebied. Hierdoor omvat elke begrotingsprestatie meerdere beleidskeuzes, terwijl in het Omgevingsbeleid per keuze inhoudelijke sturing en instrumenten zijn gespecificeerd. Eveneens de toerekening van maatregelen aan respectievelijke beleidskeuzen ontbreekt, maar deze verbinding wordt wel aangebracht met Herziening 2025. Zie voor meer toelichting.

8 Ten tijde van deze evaluatie zijn de maatregelen onder beleidsdoel 6.2 nog niet formeel gekoppeld aan de vier beleidskeuzes (6.2.1 t/m 6.2.4). Met de Herziening 2025 wordt deze koppeling wél aangebracht.

5.2 Indicatorontwikkelingen & effectmeting

5.2.1 Effectindicatoren & de Beleidsmonitor

Een belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' is het ontbreken van effectgerichte indicatoren die het beleidsdoel en de beleidskeuzes structureel meetbaar maken. In de begroting zijn wel prestatie-indicatoren opgenomen, maar indicatoren op effect- en impactniveau zijn slechts beperkt ontwikkeld of enkel benoemd. Hierdoor blijft het lastig om de doeltreffendheid van afzonderlijke beleidskeuzes systematisch te beoordelen of te monitoren.

Om de sturingsketen van beleid naar effect te versterken, is het wenselijk om per beleidskeuze een kernset van indicatoren te ontwikkelen. Deze kunnen worden opgenomen in de beleidsmonitor (BleiMo) van de provincie Zuid-Holland. Op basis van documentanalyse, interviews en vergelijking met andere provincies worden hieronder zes potentiële effectindicatoren voorgesteld die inhoudelijk relevant zijn en methodisch uitvoerbaar lijken binnen de context van Zuid-Holland:

- **Aandeel binnenstedelijke toevoegingen:** als indicator voor beleidskeuze 6.2.3 Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling (en later TRO), meet deze indicator welk deel van de woningbouw en andere verstedelijking binnen het bestaande stads- en dorpsgebied plaatsvindt. De indicator sluit aan bij de ladder voor duurzame verstedelijking en is vergelijkbaar met indicatoren die provincie Utrecht hanteert in haar Omgevingsmonitor.
- **Bodemafdekking (mate van verharding):** relevant voor zowel 6.2.1 'Ruimtelijke kwaliteit en landschap' als 6.2.2 'Groenblauwe netwerken', omdat de indicator inzicht geeft in het ruimtebeslag van bebouwing en infrastructuur, en ook de druk op natuurlijke functies. De indicator wordt gebruikt in Vlaanderen (ruimtemonitor) en door Utrecht om de afname van open ruimte te volgen.
- **Kwaliteitsscore voor ruimtelijke inpassing:** een maat voor de esthetische, functionele en contextuele kwaliteit van ontwikkelingen, bijvoorbeeld op basis van gebiedsprofielen of het provinciale kwaliteitskader. De indicator is met name van toepassing op 6.2.1 'Ruimtelijke kwaliteit en landschap', maar kan ook doorwerken in vergunningverlening of advisering. De provincie Limburg hanteert soortgelijke criteria in de vorm van gebiedspaspoorten.
- **De mate van meervoudig ruimtegebruik,** gemeten als het percentage van het buitengebied waarin minimaal twee ruimtelijke functies worden gecombineerd. Dat maakt inzichtelijk hoe effectief de ruimte wordt benut door combinaties van functies, zoals natuur, waterberging, recreatie, landbouw of energie. De indicator is relevant voor 'Groenblauwe netwerken' (6.2.2) en, in bredere zin voor het nieuwe sturingsmodel TRO. Vergelijkbare concepten voor functiestapelning worden toegepast in Brabant, Utrecht en Vlaanderen binnen gebiedsgericht beleid en monitoring.
- **Robuustheid⁹ van het groenblauwe netwerk:** deze indicator richt zich op de mate van aaneengeslotenheid, de ecologische waarde, de klimaatadaptieve werking en de functionele dooradering van het netwerk. De indicator sluit nauw aan bij beleidskeuze 6.2.2 'Groenblauwe netwerken'. De provincie Utrecht monitort vergelijkbare doelen binnen het Natuurnetwerk Nederland en gebruikt dit als toetsingskader in ruimtelijke keuzes¹⁰.
- **Onderhoudskosten** zijn eerder voorgesteld als beleidsindicator binnen het ruimtelijk domein, vanuit de gedachte dat stijgende kosten kunnen wijzen op inefficiënt ruimtegebruik of kwaliteitsverlies. In de praktijk blijkt de relatie met beleidsdoelen echter moeilijk eenduidig te interpreteren, vanwege externe invloeden zoals aanbesteding, schaalgrootte en inflatie. Desondanks kunnen onderhoudskosten waardevol zijn als aanvullende signaalindicator, bijvoorbeeld bij functiestapelning of kwaliteitsbeheer. Bij verstandig gebruik ondersteunen ze de beleidsmonitoring en uitvoeringsstrategie, mits gegevens systematisch en vergelijkbaar beschikbaar zijn. Deze indicator draagt zo bij aan de afweging van doelmatigheid en beheerbaarheid van ruimtelijke keuzes.

⁹ Dit soort termen moeten dan ook worden geoperationaliseerd.

¹⁰ [Dashboard monitor Omgevingsbeleid - 7. Toekomstbestendige natuur en landbouw - Provincie Utrecht](#)

Daarnaast kan de 3-30-300-regel dienen als kwalitatief toetsingskader dat bestaande indicatoren kan verrijken. Deze regel stelt dat elke inwoner:

- Zicht moet hebben op ten minste 3 bomen vanuit huis,
- In een wijk moet wonen met minstens 30% boomkroonbedekking,
- En binnen 300 meter van publiek toegankelijk groen moet leven.

Hoewel deze regel geen formele indicator is, biedt het wel inhoudelijke richting bij het operationaliseren van indicatoren voor zowel 'Ruimtelijke kwaliteit en landschap' (6.2.1) als 'Groenblauwe netwerken' (6.2.2) en Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling (6.2.3). Het principe legt bovendien een verbinding tussen ruimtelijke ontwikkeling, gezondheid en leefkwaliteit, en is in andere regio's opgenomen in gebiedsvisies en ontwerpprincipes.

5.2.2 Impactindicatoren & de Monitor leefomgeving

De Monitor Leefomgeving (MoLo) Zuid-Holland bevat op thematisch relevante onderwerpen (zoals cultuurhistorie, fysieke landschapskenmerken en waardering van het landschap), indicatoren die aansluiten bij beleidsdoel 6.2. Echter, in de periode 2022–2025 is geen substantiële voortgang geboekt in de operationalisering, kwantificering of dataverrijking van deze indicatoren. Alleen cultuurhistorie is als indicator inhoudelijk deels uitgewerkt, maar mist een structurele onderbouwing of trendmatige toepassing. De overige indicatoren blijven op beschrijvend of verklarend niveau. Voor een doeltreffende beleidsmonitoring zijn inhoudelijke herijking, meetstrategie en bronverantwoording noodzakelijk, inclusief het borgen van nulmetingen, trendreeksen en gebiedsgerichte vertalingen. Met deze verbeteringen wordt de MoLo beter inzetbaar als onderbouwing binnen beleidsevaluaties en bij het gebruik als signaleringsinstrument.

5.2.3 Reflectie op indicatorgebruik

Hoewel het gebruik van indicatoren essentieel is voor beleidsmonitoring en effectevaluatie, vraagt het ontwikkelen en hanteren van indicatoren om zorgvuldige keuzes. Niet elke beleidsopgave laat zich eenvoudig kwantificeren, en niet elke indicator draagt automatisch bij aan betere sturing. In sommige gevallen kan het gebruik van onvolledige of eenzijdige indicatoren zelfs leiden tot perverse sturing, bijvoorbeeld door focus op wat meetbaar is ten koste van bredere beleidsdoelen zoals kwaliteit of samenhang.

Daarom is het belangrijk om bij het selecteren van indicatoren niet alleen te letten op technische meetbaarheid, maar ook op beleidsmatige bruikbaarheid, bestuurlijke relevantie en robuustheid in de tijd. Effect- en impactindicatoren moeten aansluiten op de kern van de beleidskeuze en passen binnen de uitvoeringscapaciteit en datalogistiek.

Daarnaast vergt monitoring ook capaciteit, kennis en middelen. Sommige indicatoren – zoals die gebaseerd op de 3-30-300-regel of bij monitoring van meervoudig ruimtegebruik – vereisen het verzamelen van nieuwe of bewerkte ruimtelijke data, wat kosten met zich meebrengt. Het is daarom aan te bevelen om monitoring zo veel mogelijk op het juiste schaalniveau te organiseren, en daarbij samen te werken met gemeenten, regio's en landelijke partners. Gezamenlijke inkoop, duidelijke taakverdeling, en het voorkomen van dubbele kosten of tegenstrijdige indicatorensets zijn hierbij randvoorwaarden.

Tot slot vraagt het ontwikkelen van bruikbare indicatoren om voldoende capaciteit, kennis en onderhoud. Het structureel bijhouden van trendreeksen, nulmetingen en herijking van definities vereist organisatorische borging, zowel binnen als buiten de provincie. Indicatoren zijn daarmee geen doel op zich, maar een middel om het gesprek over doeltreffendheid, beleidskeuzes en publieke waarde te faciliteren.

Doelenboom beleidsdoel 6.2, Ruimte en Landschap:

In de landelijke en de stedelijke gebieden de ruimte optimaal beschermen en benutten voor de opgaven in de fysieke leefomgeving, waarbij kwaliteit boven kwantiteit gaat en de juiste ruimtelijke ontwikkeling op de juiste plek plaatsvindt, rekening houdend met het natuurlijk water- en bodemsysteem en gericht op zowel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit als het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Ambitie overstijgend: Integrale ruimtelijke keuzes [geen onderdeel van de evaluatie]	Beleidskeuze 6.2.1 <i>Ruimtelijke kwaliteit en landschap</i>	Beleidskeuze 6.2.2 <i>Groenblauwe netwerken</i>	Beleidskeuze 6.2.3 <i>Toekomstbestendige Stedelijke Ontwikkeling</i>	Beleidskeuze 6.2.4 <i>Vitaal Landelijk Gebied</i>
	De provincie zet in op het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de landschappen en het stedelijk gebied in Zuid-Holland.	De provincie wil dat toegankelijke en hoogkwalitatieve groenblauwe netwerken in en tussen steden en landschappen in Zuid-Holland tot stand komen.	De provincie streeft naar een toekomstbestendige en gezonde stedelijke ontwikkeling in Zuid-Holland, met een compact, klimaatbestendig en kwalitatief hoogwaardig bebouwd gebied, waarbij de ruimte zuinig en meervoudig wordt gebruikt en zo min mogelijk bodem wordt bedekt.	De provincie zet in op een klimaatbestendig en zorgvuldig ruimtegebruik in het landelijk gebied van Zuid-Holland, zodat de vitaliteit verbetert en voldoende ruimte beschikbaar blijft voor landbouw, natuur en recreatie en voor de energie-, water-, klimaat- en groenopgaven.
Effect/outcome				
- Voorbereid zijn op de toekomst en daarvoor - integrale keuzes maken die bijdragen aan het vergroten van de brede welvaart in gebieden, - waarbij kwaliteit boven kwantiteit gaat, en - waarbij we ruimtelijke keuzes meer gaan prioriteren op gezondheid, kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving - met water en bodem sturend als randvoorwaarde.	- Sturen op behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van zowel de landschappen als het stedelijk gebied, waarbij - ruimtelijke ontwikkelingen rekening houden met de toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde van een gebied, - gericht op weloverwogen locatiekeuzes, ontwerp en inpassing van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, - rekening houdend met de impact van de beoogde ontwikkeling op het betreffende gebied, - waarbij kwetsbare gebieden en gebieden met een uitzonderlijke kwaliteit worden beschermd.	- Sturen op de totstandkoming van een hoogkwalitatief groenblauw raamwerk dat steden en landschappen onderling verbindt, - dat bijdraagt aan de biodiversiteit, klimaatbestendigheid en gezondheid in met name de stedelijke gebieden en voor iedereen beleefbaar, bruikbaar en bereikbaar is, - gericht op een samenhangend stelsel van: - groenblauwe elementen binnen bebouwd gebied, - een robuuste groenblauwe structuur tussen de steden, en (grote) groenblauwe gebieden buiten het bebouwd gebied.	- Het bestaand bebouwd gebied optimaal beschermen en benutten voor een toekomstbestendige, klimaatadaptieve, veilige, gezonde en beweegvriendelijke stedelijke ontwikkeling, - gericht op kwalitatieve groei en het bereiken van een compact, samenhangend en kwalitatief hoogwaardig bebouwd gebied met voldoende ruimte voor groenblauwe netwerken, - waar mensen in nabijheid kunnen wonen, werken, recreëren en gebruik maken van (publieke) voorzieningen, daarvoor - het ruimtegebruik voor stedelijke functies als wonen, werken, voorzieningen, (openbaar) vervoer en stedelijk groen intensiveren, - zodanig dat de ruimte zuinig en meervoudig wordt gebruikt, zo min mogelijk bodem wordt bedekt en buiten het bestaand bebouwd gebied voldoende ruimte beschikbaar blijft voor niet-stedelijke functies.	- De ruimte in het landelijk gebied optimaal beschermen en benutten voor de transitie die nodig zijn voor een toekomstbestendige landbouw, voor natuur en recreatie en voor de energie-, water-, klimaat-, en groenopgaven, - rekening houdend met het natuurlijk water- en bodemsysteem, vanuit - een samenhangende gebiedsgerichte aanpak, en daarbij - de vitaliteit en leefbaarheid in de dorpen en kernen van het landelijk gebied vergroten.

Resultaat/output				
Beleidsprestatie 6.2.1 Ruimtelijke Strategie				
• Afwegingskader voor integrale ruimtelijke keuzes [nieuw]: • brede welvaart als kompas; • beoordelingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. • Ruimtelijke hoofdstructuur: Toont essentie en samenhang van verschillende ruimtelijke beleidskeuzes (bestaand Omgevingsvisie deel 1).	• Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland (bestaande maatregel) • PARK [als maatregel nieuw] • Handreikingen ruimtelijke kwaliteit, richtpunten voor ruimtelijke ontwikkelingen en gebiedsprofielen ruimtelijke kwaliteit.	• Groenblauwe hoofdstructuur met netwerken, waaronder de recreatieve verbindingen [nieuw] • Ontwikkeling en realisatie Landschapspark Zuidvleugel [als maatregel nieuw] • Samenwerken aan een aantrekkelijke en beleefbare Vlietzone (bestaande maatregel)	• Voorkeursvolgorde en kwalitatieve randvoorwaarden voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen (woon- en werklocaties en overige) [nieuw] • Beleidsuitwerking meervoudig ruimtegebruik [nieuw] • Beleidsuitwerking voor voorzieningen in het stedelijk gebied (15min stad) [nieuw] • Gebiedsprogramma Zuidelijke Randstad [nieuw]	• Handelingskader 'Straatje erbij en ertussen' voor kleine kernen [nieuw] • Beleidsuitwerking Beschermen onbebouwde ruimte [nieuw] • Handelingskader VAB Vrijkomende Agrarische Bebouwing [als maatregel nieuw – nu in visie] • Beleidsuitwerking voor voorzieningen in het landelijk gebied (30 minuten cirkel) [nieuw]
Beleidsprestatie 6.2.2 Regie op evenwichtige toedeling functies en/of locatie				
			Gebiedsontwikkelingen: overzicht van te transformeren, herstructureren en verdichten van locaties (bestaande maatregel) Actueel houden 3ha kaart met grote buitenstedelijke bouwlocaties >3ha voor wonen, werken en overige stedelijke ontwikkelingen [verordening]	Omvormen recreatie-parken (bestaande maatregel)
Activiteiten				
Integrale planadvisering en -toetsing	Sturen op ruimtelijke ontwikkelingen (inpassen, aanpassen, transformeren) gekoppeld aan beschermings-categorieën (verordening)	Met gebiedspartners samenwerken aan een voorstel voor de Groenblauwe hoofdstructuur met overzicht van te beschermen, te verbeteren en te versterken onderdelen voor gezondheid/ recreatie, biodiversiteit en klimaatadaptatie.	Adviseren over en toepassen regels voor stedelijke ontwikkelingen -wonen, werken en overige- bij planadvisering en -toetsing (verordening) Sturen op integrale gebiedsontwikkelingen . Met gebiedspartners samenwerken aan een ontwikkelperspectief en uitvoeringsagenda voor NOVEX-gebied Zuidelijke Randstad	Onderzoek naar Vitaliteit en Leefbaarheid van kernen in Zuid-Holland Met gebiedspartners samenwerken aan een ontwikkelperspectief en uitvoeringsagenda voor NOVEX-gebied Groene Hart
Input				
	PM	PM	PM	PM

5.3 Spanningsvelden tussen provinciale ambities en fysieke ruimtegebruik

In de provincie Zuid-Holland is fysieke ruimte niet slechts een drager van beleid, maar een structurele schaarste die aanleiding geeft tot fundamentele afwegingsvragen. Het streven naar een gezonde, aantrekkelijke en toekomstbestendige leefomgeving botst regelmatig met andere beleidsdoelen die eveneens ruimtelijke claims leggen. De beleidsambities zijn op zichzelf maatschappelijk urgent, maar de optelsom ervan leidt tot een cumulatief beslag op een steeds beperkter beschikbare ruimte. Deze spanning vormt een centrale onderstroom in de uitvoering van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap'.

Ruimtelijke afweging tussen woningbouw en landschapskwaliteit: de provinciale ambitie voor 'Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland' vraagt richting 2040 om forse woningbouwproductie binnen de meerkernige metropool. Dit vergroot de druk op de ruimtelijke ordening. Hoewel beleidskaders als de 'ladder voor duurzame verstedelijking' en 'binnenstedelijke transformatie eerst' richting geven, blijkt in praktijk dat ook uitleglocaties in beeld blijven. Dit staat op gespannen voet met het parallelle streven naar het behoud van openheid, cultuurhistorie en ecologische structuren in het landelijk gebied. Zeker in overgangen tussen stedelijke en groene zones ontstaan daarmee spanningspunten.

Ruimtelijke inpassing van de energietransitie: de uitvoering van de energieambitie (wind, zon, warmte) vereist grootschalige ruimtelijke inpassing. De concentratie van windturbines in open polders, of zonnepanelen op landschappelijk kwetsbare locaties, roept vragen op over landschapsbeleving, identiteit en leefkwaliteit. De spanning tussen duurzame energieopwekking en landschappelijke kernkwaliteiten is in beleid erkend, maar blijkt in praktijk soms lastig op te lossen, mede door beperkt draagvlak en versnippering van besluitvorming.

Economische groei en de druk op open ruimte: ambities ten aanzien van logistiek, havens, maakindustrie en mobiliteit genereren behoefte aan nieuwe ruimte voor bedrijventerreinen, distributie en infrastructuur. Deze ruimtelijke vraagstukken worden niet altijd afgestemd op gebiedsspecifieke draagkracht of lange-termijnkwaliteiten van het landschap. In het bijzonder bestaat risico op fragmentatie van de open ruimte door versnipperde besluitvorming over infrastructurele toevoegingen en uitbreidingen van economische functies.

Ruimtelijke claims van landbouw en het water-bodemsysteem: een structureel spanningsveld binnen beleidsdoel 6.2 betreft de ruimtelijke verwevenheid en onderlinge spanning tussen landbouw, waterveiligheid, bodemdaling en klimaatadaptatie. De landbouwsector neemt een dominante positie in binnen het landelijk gebied, maar staat tegelijkertijd onder druk door veranderende maatschappelijke verwachtingen rond stikstof, biodiversiteit en klimaatbestendigheid. Daartegenover staat een toenemende beleidsmatige nadruk op bodem en water als sturend principe, die in de Herziening 2025 verder wordt uitgewerkt.

Uit zowel interviews als beleidsstukken blijkt dat de ruimtelijke consequenties van deze heroriëntatie nog onvoldoende expliciet zijn afgewogen. Zo vergt het versterken van het water- en bodemsysteem – bijvoorbeeld via retentiegebieden, vernatting of bodemherstel – structureel ruimte die nu nog grotendeels in agrarisch gebruik is. Tegelijkertijd kent het landbouwbeleid (zowel provinciaal als landelijk) doelstellingen voor schaalvergroting, modernisering en behoud van productiecapaciteit, die eveneens ruimtelijke impact hebben.

Deze botsende ruimtelijke claims komen samen in vraagstukken over herinrichting, functieverandering en gebiedsgerichte transitie, bijvoorbeeld binnen veenweidegebieden. In de huidige omgevingsdocumenten is deze spanning nog beperkt geoperationaliseerd; effectindicatoren of gebiedsspecifieke afwegingskaders ontbreken. Tegelijkertijd is in de Herziening 2025 (via TRO) wel een eerste aanzet gemaakt om het water- en bodemsysteem evenals 'Groenblauw netwerk', in specifieke gebieden, prioriteit te geven boven andere functies in specifieke gebieden. De praktische uitwerking daarvan bevindt zich echter nog in een vroeg stadium.

Behoeft aan sturing en integrale afweging: de hiervoor geschetste spanningen zijn niet nieuw, maar nemen in intensiteit toe. De doelenboom van beleidsdoel 6.2 biedt aanknopingspunten voor integrale afweging, maar deze worden in praktijk soms overschaduwed door sectorale urgenties. Uit de interviews en documentanalyse komt naar voren dat er behoefte bestaat aan scherpere afwegingskaders en sturingsinformatie die de ruimtelijke consequenties van beleidskeuzes transparanter maken.

Deze rol als regisseur is sinds 2023 verder aangescherpt in het coalitieakkoord *Krachtig Zuid-Holland*, waarin expliciet is vastgelegd dat het landelijk gebied beter beschermd moet worden tegen verstedelijkingsdruk. Het akkoord benadrukt het belang van het behoud van vruchtbare landbouwgrond, het tegengaan van landschapsversnippering en het stapelen van functies om zorgvuldig met ruimte om te gaan. Deze afspraken versterken de noodzaak tot integrale ruimtelijke afweging en vormen een belangrijke context voor de beleidsontwikkeling onder TRO en 6.2.4.

De beleidsontwikkeling rond het herziende omgevingsbeleid heeft geleid tot verdere doordenking van de onderlinge samenhang tussen de beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.2. In dat licht speelt beleidsdoel 6.2 onder de Herziening 2025 een centrale rol in de toedeling van functies aan locaties, volgens het ETFAL (evenwichtige toedeling van functies aan locaties) -principe binnen de Omgevingswet. Daarbij is gewerkt aan een twee-trap in de beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen: eerst via TRO de wat/waar-vraag, vervolgens via Ruimtelijke Kwaliteit de hoe-vraag. De rol van beleidsdoel 6.2 is daarmee niet alleen uitvoerend, maar ook regisserend in het ruimtelijk samenspel tussen ambities.

Tijdens de beleidsontwikkeling is vanuit de regisserende rol van TRO de gedachte geuit dat deze beleidskeuze – vanwege haar sturende karakter – mogelijk een ordenende functie vervult ten opzichte van andere beleidslijnen. Hoewel TRO binnen het Omgevingsbeleid als gelijkwaardige beleidskeuze is opgenomen, illustreert deze gedachtegang dat de onderlinge volgorde en samenhang tussen beleidskeuzes onderwerp van reflectie zijn. In dat licht is tijdens de Herziening 2025 gekozen voor een herziene ordening:

- 6.2.1 TRO
- 6.2.2 Ruimtelijke kwaliteit & landschap
- 6.2.3 Groenblauw netwerk
- 6.2.4 Ontwikkelingen houden rekening met bodem en water

Deze volgorde benadrukt de centrale rol van TRO bij het maken van integrale locatiekeuzes (wat/waar), gevolgd door de beleidslijnen die zich richten op de inrichting en kwaliteit van die locaties (hoe). Tegelijkertijd is de vierde beleidskeuze — over bodem en water — niet losstaand, maar juist inhoudelijk verweven met alle voorgaande thema's. Deze beleidskeuze vormt daarmee een onderliggende randvoorwaarde die breed moet worden meegewogen in de ruimtelijke afweging.

5.4 Invloed van het coalitieakkoord 'Krachtig Zuid-Holland' (2023–2027)

Het coalitieakkoord *'Krachtig Zuid-Holland'* (2023–2027) vormt een belangrijk politiek-bestuurlijk kader dat mede richting geeft aan de herziening van het omgevingsbeleid, en daarmee aan de actualisatie van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap'. Inhoudelijk sluit het akkoord aan bij de ingezette koers van integraliteit, bescherming van ruimtelijke kwaliteit en het combineren van functies binnen de bestaande fysieke ruimte.

Op meerdere onderdelen is sprake van inhoudelijke aansluiting met de beleidskeuzes onder 6.2, waaronder:

- **Bescherming van het landelijk gebied tegen verstedelijking:** het akkoord benadrukt de noodzaak om het landelijke gebied beter te beschermen tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Vruchtbare landbouwgronden moeten zoveel mogelijk behouden blijven en waar nodig actief worden beschermd (p. 25). Deze lijn sluit aan bij de herpositionering van 'Vitaal Landelijk Gebied' en het instellen van het beschermingsgebied onbebouwde ruimte onder de nieuwe beleidskeuze TRO.
- **Ruimtelijke clustering en meervoudig ruimtegebruik:** de schaarste aan ruimte vraagt om slimme combinaties van functies. In het akkoord wordt expliciet gesteld dat nieuwe ontwikkelingen moeten

bijdragen aan het behouden, benutten en versterken van gebiedskwaliteiten. Clustering en functiestapeling worden daarbij als voorkeursrichtingen genoemd (p. 29). Dit ondersteunt de beleidsinzet op meervoudig ruimtegebruik onder beleidskeuzes 6.2.3 en 6.2.4.

- **Verbinding tussen stad en land:** er wordt gesignaleerd dat stad en land steeds nauwer met elkaar zijn verbonden, wat ook de verwevenheid van opgaven zoals leefbaarheid, mobiliteit en klimaat zichtbaar maakt (p. 5). Deze constatering ondersteunt de ingezette koers om meer integraal af te wegen en gebiedsgericht te sturen – zoals uitgewerkt in het ruimtelijke sturingsmodel TRO. Ook het ‘Groenblauw Netwerk’ geeft op onderdelen invulling aan deze nauwe verbinding.
- **Voedselzekerheid en landbouwtransitie:** het akkoord biedt expliciet ruimte voor een toekomstbestendige landbouwsector, met aandacht voor bodem- en waterkwaliteit, dierenwelzijn en ecologische samenhang (p. 25). Dit vraagt om ruimtelijke keuzes die landbouw, natuur en economie met elkaar verbinden – een lijn die ook binnen beleidsdoel 6.2 zichtbaar is.
- **Landschap en leefbaarheid:** het coalitieakkoord benadrukt het belang van landschap als beleefbare ruimte, mede door inzet op groen, water, klimaatadaptatie en toegankelijkheid (p. 30). Dit vormt een directe ondersteuning van de beleidsdoelstellingen rond landschappelijke kwaliteit en het groenblauwe netwerk.

Gezien deze inhoudelijke relaties functioneert het coalitieakkoord als een belangrijke context voor de herziening van beleidsdoel 6.2. In samenhang met het Ruimtelijk Voorstel (2024) en het 50/50-onderzoek (2022) vormt het een van de dragende documenten waarop de actualisatie van het ruimtelijk beleid is gebaseerd. Deze beleidsevaluatie heeft die onderleggers meegenomen in de beoordeling van samenhang, doeltreffendheid en ontwikkelrichting van de beleidskeuzes onder 6.2.

5.5 Verankering in Herziening 2025 en Ruimtelijke Koers

5.5.1 Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling

De evaluatie van beleidsdoel 6.2 ‘Ruimte en Landschap’ vindt plaats in de context van een heroriëntatie op de ruimtelijke inrichting van Zuid-Holland, zoals uitgewerkt in de aankomende Herziening 2025. De provincie werkt hierin toe naar een nieuwe beleidskeuze onder de noemer TRO. TRO is in ontwikkeling als integrerend beleidskader waarin de bestaande beleidskeuzes 6.2.3 ‘Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling’ en 6.2.4 ‘Vitaal landelijk gebied’ worden samengebracht onder een samenhangende aanpak van wat en waar ruimtelijk mogelijk en wenselijk is. De beleidskeuze 6.2.1 ‘Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap’ blijft zijn zelfstandig karakter behouden, met nadruk op het hoe van ruimtelijke inrichting.

De ruimtelijke koers is mede vormgegeven in het Ruimtelijk Voorstel Zuid-Holland (maart 2024), opgesteld op verzoek van het Rijk. De basis hiervoor werd gelegd door het Team Ruimtelijke Puzzel, dat in 2022–2024 namens de provincie werkte aan langetermijnkeuzes voor ruimtegebruik. Het ruimtelijk voorstel bouwt voort op inzichten uit het 50/50-onderzoek (2023), waarin is geanalyseerd hoe de verdeling van ruimte in Zuid-Holland is veranderd sinds 1970 en welke structurele schaarstes en systeemspanningen zich voordoen richting 2070. Dit benadrukt het belang van beleidsmatige keuzes rond ruimte, natuur, landschap en kwaliteit.

Een belangrijk uitgangspunt binnen deze nieuwe koers is het realiseren van zogeheten prioritaire systeemopgaven in de onbebouwde ruimte. Deze betreffen:

- Het versterken van een toekomstbestendige en veerkrachtige landbouwsector;
- Het borgen van een robuust, klimaatadaptief water- en bodemsysteem;
- Het veiligstellen van energie- en (drink)watervoorziening voor de lange termijn;
- En natuurherstel en versterking van biodiversiteit.

Deze opgaven stellen ruimtelijke eisen aan het buitengebied, en hun verwezenlijking kan botsen met andere claims op ruimte. Binnen TRO wordt daarom onder meer gestuurd op combinatieopgaven, waarbij bijvoorbeeld natuurherstel wordt gekoppeld aan extensieve recreatie, of waar nieuwe energievoorzieningen enkel worden toegestaan in de onbebouwde ruimte als is aangetoond dat realisatie binnen bestaand stads- en dorpsgebied niet mogelijk is. Deze voorkeursvolgorde versterkt het principe ‘kwaliteit boven kwantiteit’, zoals ook verankerd in beleidsdoel 6.2.

Voor de uitvoering betekent dit dat beleidsdoel 6.2 niet langer alleen faciliterend of coördinerend is, maar nadrukkelijk een regisserende rol krijgt in het ruimtelijk samenspel van provinciale ambities. De doelenboom biedt hiervoor een eerste structuur, maar interviews en documentanalyse laten zien dat de vertaling naar sturingsinformatie, monitoring en beleidsafweging nog in ontwikkeling is. Zeker waar beleidsdoel 6.2 raakt aan prioritaire systeemopgaven, is behoefte aan een consistent en toetsbaar kader dat helpt bij het prioriteren van ruimtelijke keuzes op basis van maatschappelijke waarde, systeemeffecten en kwaliteit.

Deze evaluatie levert bouwstenen voor de verdere concretisering en borging van deze koers binnen de Herziening 2025. Tegelijkertijd maakt zij zichtbaar welke bestaande uitvoeringspraktijken wel of niet aansluiten op de beleidsdoelen rond landschap, kwaliteit, en samenhang tussen stedelijk en landelijk gebied.

5.5.2 Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem

Het nieuwe beleidsvoornemen ‘ontwikkelingen houden rekening met water en bodem’ (6.2.4) sluit inhoudelijk aan op de koerswijziging die met de Herziening 2025 wordt ingezet. De beleidskeuze adresseert de fysieke en ecologische grenzen van het bestaande watersysteem en benadrukt een toekomstbestendige ruimtelijke ordening, waarin de capaciteit en kwetsbaarheid van bodem en water leidend zijn voor de toelaatbaarheid van nieuwe functies. Concreet beoogt de provincie hiermee ruimte te reserveren voor noodzakelijke systeemversterking, het vermijden van ruimtelijke claims die conflicteren met het natuurlijk systeem, en het stimuleren van klimaatadaptief en zoetwaterefficiënt ruimtegebruik. De onderbouwing is mede gebaseerd op de ‘Signaleringskaart Klimaatrisico’s’ en de provinciale leidraad voor klimaatadaptief bouwen.

In de context van toenemende druk op het ruimtegebruik, fungeert 6.2.4 als normstellend kader dat bestaande keuzes scherper vormgeeft. Deze beleidskeuze stelt daarmee ook nieuwe eisen aan afwegingen, instrumenten en bestuurlijke samenwerking. Dit is vooral relevant voor toekomstige herijking van de verordening en integrale gebiedsagenda’s. De mate waarin deze beleidsmatige ambitie wordt vertaald naar concrete uitvoeringspraktijken, monitoring en besluitvorming zal dan ook onderwerp moeten zijn van een vervolgevaluatie.

Beleidskeuze 6.2.4 vertoont inhoudelijke samenhang met de bredere koers die met TRO wordt uitgezet. Binnen TRO geldt de realisatie van een robuust water- en bodemsysteem als prioritaire opgave, mede onderbouwd door de klimaatonderlegger. Daarmee raken de uitgangspunten van 6.2.4 aan al bestaande kaders en doelen binnen het ruimtelijk hoofdbeleid. De toegevoegde waarde van 6.2.4 ligt vooralsnog in het expliciet normeren van de ruimtelijke consequenties van het bodem- en watersysteem, en in de inzet op verdere concretisering via instrumenten zoals verordening en gebiedsagenda’s. Tegelijkertijd geldt dat de precieze positionering van deze beleidskeuze — in relatie tot TRO en aanpalende beleidslijnen op het gebied van water en bodem — richting de definitieve vaststelling van het omgevingsbeleid verdere afstemming vergt. Hiermee wordt voorkomen dat beleidslijnen dubbelzinnig of versnipperd worden uitgelegd.

5.5.3 Reflectie op het Toekomstonderzoek 50/50

Het 50/50-onderzoek vormde de aanleiding en inhoudelijke onderlegger voor het Ruimtelijk Voorstel van maart 2024. Deze ruimtelijke koers, die mede op verzoek van het Rijk tot stand kwam (onder de noemer Ruimtelijke Puzzel), is vastgesteld door PS en GS en functioneert als een richtinggevend uitgangspunt voor de Herziening 2025. De inzichten en keuzes uit dit voorstel worden via de actualisering van het instrumentarium, waaronder de beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.2, verder verankerd.

Het 50/50 onderzoek betreft een onderzoek uit 2022 van Kennis Zuid-Holland dat in samenwerking met extern onderzoeksbureau Bright en Vereniging Deltametropool is uitgevoerd. Het onderzoek biedt in drie fasen een diepgravende analyse van het ruimtegebruik in Zuid-Holland tussen 1970 en 2020, en schetst scenario's richting 2070. Uit deze analyse blijkt dat het oppervlak voor wonen en werken in vijftig jaar tijd is verdubbeld, terwijl de bevolking slechts met een derde groeide. Hierdoor is het landelijk gebied in diezelfde periode teruggelopen van ongeveer 61% naar 45% van het provinciale oppervlak. Dit illustreert een fundamentele trend: een voortgaande extensieve uitbreiding van stedelijke functies, waardoor de open ruimte steeds verder wordt ingeperkt en intensiever moet worden benut. Het onderzoek positioneert de ruimtedruk als structurele uitdaging in de Zuid-Hollandse leefomgeving.

5.5.3.1 Inhoudelijke inzichten als onderbouwing voor koerswijziging

Het 50/50-onderzoek bestaat uit drie fasen. In de eerste fase brengt het onderzoek langdurige trends in beeld, waaronder verstedelijking, schaalvergroting in de landbouw en versnippering van open ruimte. Fase twee analyseert vier bepalende condities voor toekomstbestendige ruimtelijke keuzes: waterveiligheid, bodemgesteldheid, bereikbaarheid en nabijheid. Deze condities vormen sindsdien de onderlegger voor het ontwikkelde kader TRO, dat in de Herziening 2025 zal worden verankerd. De derde fase van het onderzoek introduceert denkrichtingen en scenario's voor ruimtelijke ontwikkeling tot 2070. Deze scenario's laten zien dat voortzetting van het huidige beleid leidt tot verlies van openheid, achteruitgang van bodem- en waterkwaliteit en toenemende kwetsbaarheid van stedelijke en landelijke gebieden. Tegelijkertijd suggereert het onderzoek dat andere keuzes wél mogelijk zijn, mits ruimtelijke ordening vroegtijdig en integraal wordt ingezet op systeemherstel, adaptiviteit en kwalitatieve benutting van ruimte.

De uitkomsten van het 50/50-onderzoek sluiten aan bij het fundamentele spanningsveld waarin beleidsdoel 6.2 opereert: het optimaal beschermen en benutten van de ruimte in een provincie waar claims op de fysieke leefomgeving blijven toenemen. Het onderzoek suggereert onder andere dat:

- Ruimtelijke veranderingen cumulatief en traag werkend zijn, waardoor systeemdruk zich geleidelijk opbouwt en herstelmogelijkheden afnemen;
- Beleidsruimte voor toekomstig handelen beperkt wordt als ruimtelijke claims niet expliciet worden afgewogen op basis van systeemeffecten en maatschappelijke waarde;
- Functionele belangen (zoals woningbouw, mobiliteit of energievoorziening) vaak prevaleren boven ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke samenhang, met verlies van integrale afweging.

In deze zin functioneert het onderzoek als een signaalgever voor beleidsdoel 6.2. Het benadrukt dat 'kwaliteit boven kwantiteit' meer vraagt dan beleidsretoriek: het vereist structurele sturing, toetsbare ruimtelijke kaders en duidelijke keuzes over wat wél en niet mogelijk is. Dit vraagt om een versterking van de regisserende rol van beleidsdoel 6.2, zoals ook geschetst in de doelenboom en in de beleidsambitie van de Herziening 2025.

Het voorstel markeert een verschuiving in ruimtelijke sturing: waar voorheen ruimtelijke ontwikkeling vooral gedreven werd door sectorale ambities, zet de provincie nu sterker in op het beschermen van open ruimte als kritieke voorwaarde voor toekomstbestendig wonen, werken, landbouw, natuur en klimaatadaptatie. Dit krijgt vorm in de ontwikkeling van TRO, dat wordt ingezet als afwegings- en sturingskader binnen de beleidskeuzes van het Omgevingsbeleid. TRO stuurt op het combineren van functies waar dat kan, beschermen waar dat moet, en faseren waar dat nodig is.

Met de beleidskeuze 6.2.3 'Groenblauw Netwerk' wordt ingezet op een samenhangend systeem waarin het niet alleen gaat over bescherming, maar juist ook om actieve inzet om meervoudige opgaves rond biodiversiteit, recreatie, klimaat en een gezonde leefomgeving te verenigen.

Daarnaast wordt met de nieuwe beleidskeuze 6.2.4 'Ontwikkelingen houden rekening met water en bodem' gereflecteerd op de fysieke grenzen van het systeem. In deze beleidslijn wordt beoogd om ruimte vrij te houden voor noodzakelijke toekomstige versterking van het water- en bodemsysteem, mede om de effecten van klimaatverandering, bodemdaling en verzilting structureel mee te nemen in ruimtelijke besluitvorming.

Zowel het 50/50-onderzoek als het Ruimtelijk Voorstel benadrukken daarmee de centrale positie van beleidsdoel 6.2 in het ruimtelijk beleid van de provincie: van uitvoerende lijn naar integrerend kader voor strategische keuzes. In deze context is de doelenboom van 6.2 een relevant startpunt, maar laat de evaluatie ook zien dat deze nog niet overal systematisch wordt toegepast als afwegingskader bij gebiedsontwikkelingen. Met de koerswijzigingen uit Herziening 2025 neemt de behoefte aan duidelijkere toepassing en borging van integrale afweging (zoals via TRO) verder toe.

5.5.3.2. Evaluatieve relevantie 50/50 onderzoek

Hoewel het 50/50-onderzoek geen beleidsdoorlichting is, levert het waardevolle input voor de beoordeling van doelrealisatie, beleidslogica en adaptiviteit binnen beleidsdoel 6.2. Het onderzoek benadrukt knelpunten — zoals versnipperde besluitvorming, tekort aan afwegingsinformatie en het ontbreken van systemische langetermijnsturing — sluiten aan op bevindingen uit deze evaluatie. Het onderzoek benadrukt de noodzaak om:

- Sturingsinformatie over cumulatieve ruimtelijke effecten te verbeteren;
- Ruimtelijke kwaliteit als toetscriterium steviger te verankeren;
- En expliciete koppelingen te leggen tussen ruimtelijke claims en systeemcondities.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat transitie in ruimtelijke ordening tijd en consistentie vergt. De implementatie van beleidskeuzes zoals TRO en 6.2.4 (Water en Bodem) zal pas in latere beleidscycli tot volle wasdom komen. Daarom is doorlopende evaluatie/monitoring van cruciaal belang, niet alleen voor verantwoording, maar ook als onderdeel van adaptief bestuur. De bevindingen van het 50/50-onderzoek benadrukken het cumulatieve beslag op de beschikbare ruimte en tonen aan dat zonder expliciete sturing en gebiedsgerichte afweging, doelrealisatie van beleidsdoel 6.2 onder druk komt te staan. Dit sluit aan bij signalen uit interviews over gebrek aan integraliteit in ruimtelijke besluitvorming.

5.5.3.3 De 5 aanbevelingen van het Toekomstonderzoek 50/50

In het 50/50-onderzoek worden vijf overkoepelende aanbevelingen gedaan voor het versterken van strategische ruimtelijke sturing in Zuid-Holland. Deze aanbevelingen hebben geen formele status binnen het vigerende Omgevingsbeleid, maar functioneren als richtinggevend kader voor de Herziening 2025.

De vijf aanbevelingen luiden als volgt:

1. Ontwikkel een legenda voor meervoudig ruimtegebruik – Breng verschillende vormen van meervoudig ruimtegebruik systematisch in kaart en maak inzichtelijk waar en onder welke condities ze wenselijk of toelaatbaar zijn.
2. Genereer meer data – Vergroot de databeschikbaarheid en ontsluiting van informatie over ruimtegebruik, opgaven en transformatiepotentieel, als basis voor betere keuzes.
3. Werk aan kwalitatieve verdieping – Ga op zoek naar ontwerp kwaliteit, gebiedskenmerken en ruimtelijke beleving in beleid en uitvoering.
4. Kijk vaker terug (en vooruit) – Versterk het evaluatief vermogen door structureel te reflecteren op resultaten, en scenario's te gebruiken voor toekomstverkenning.
5. Stuur op condities – Focus niet alleen op eindbeelden, maar ook op de fysieke, juridische en financiële randvoorwaarden voor de realisatie van ruimtelijke doelen.

Deze aanbevelingen sluiten nauw aan bij de bevindingen van deze beleidsevaluatie. De noodzaak om meer inzicht te creëren in meervoudig ruimtegebruik (aanbeveling 1) komt overeen met de constatering dat instrumenten en sturingsprincipes nog onvoldoende expliciet zijn gemaakt. De oproep om meer data te genereren (aanbeveling 2) sluit aan bij het ontbreken van effect- en impactindicatoren, zoals benoemd in hoofdstuk 5. Daarnaast weerspiegelen aanbevelingen 3 tot en met 5 het belang van evaluatieve, gebiedsgerichte en conditionele sturing—elementen die nu nog vaak versnipperd of impliciet aanwezig zijn.

6 Evaluatiebevindingen

De evaluatie van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' maakt gebruik van de doeltreffendheidsladder zoals eerder gehanteerd in beleidsevaluaties van de provincie Zuid-Holland¹¹. Per beleidskeuze is beoordeeld in hoeverre de gekozen aanpak aannemelijk bijdraagt aan het bereiken van de beoogde effecten. Hierbij is gekeken naar de relatie tussen doelen, beleidsinstrumenten, uitvoering en monitoring.

De evaluatie vindt *ex durante* plaats, wat betekent dat het beleid nog in ontwikkeling is en er geen volledige beleidscyclus is doorlopen. Dat maakt de beoordeling deels indicatief, maar des te belangrijker voor adaptief bijsturen. Naast de beleidsteksten en instrumentatie zijn ook de samenhang, gebiedsgerichte werking en de doorwerking in uitvoering en besluitvorming betrokken.

Een belangrijk referentiepunt is de Herziening 2025, waarin beleidskeuzes zijn aangescherpt of toegevoegd (waaronder TRO en Water & Bodem als sturend principe). Ook het Ruimtelijke Voorstel en het onderliggende Onderzoek Zuid-Holland 50/50 over het veranderend ruimtegebruik in Zuid-Holland leveren inzichten die direct relevant zijn voor deze evaluatie. Zij vormen samen een nieuwe aanpak, waarin de spanning tussen ruimteclaims en systeembelangen explicieter wordt geadresseerd.

6.1 Doeltreffendheid per beleidskeuze

In dit hoofdstuk wordt per beleidskeuze onder beleidsdoel 6.2 geëvalueerd in hoeverre sprake is van aannemelijke of aangetoonde doeltreffendheid. De beoordeling is gebaseerd op documentanalyse, interviews en beschikbare monitoring, en wordt weergegeven via de doeltreffendheidsladder. De analyse richt zich op de koppeling tussen doelen, inzet van instrumenten, realisatie in de praktijk en zichtbare effecten.

6.1.1 Beleidskeuze 6.2.1 – Ruimtelijke kwaliteit en landschap

Score: 2 – Aannemelijk doeltreffend (indicatief)

De beleidskeuze ruimtelijke kwaliteit (6.2.1) richt zich op het behouden en versterken van de karakteristieke kwaliteiten van Zuid-Holland: openheid, herkenbaarheid van stad en land, contrasten, cultuurhistorie, en samenhang in de inrichting. Dit wordt vormgegeven via omgevingswaarden, kaartlagen (zoals de Kwaliteitskaart), beoordelingskaders, en diverse richtlijnen voor inrichting, zoals het provinciaal kwaliteitskader.

De beleidsdoelen worden in de Omgevingsvisie helder verwoord en zijn breed gedeeld onder betrokkenen. De provincie ziet zichzelf, en wordt ook door partners herkend, als stelselverantwoordelijke voor de zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Vanuit deze positie fungeert de provincie als toetsend, adviserend en stimulerend actor bij ruimtelijke ontwikkelingen, met name in de beoordelingspraktijk van complexe opgaven of gevoelige locaties.

In diverse interviews is benoemd dat de provincie bij uitstek is gepositioneerd om de ruimtelijke kwaliteit bij ruimtelijke ontwikkelingen stelselmatig te bewaken en/of te versterken. Het ruimtelijk kwaliteitsbeleid van de provincie wordt overwegend positief gewaardeerd. De structuur met beschermingscategorieën (behouden, aanpassen, transformeren) en het daarbij behorende kwaliteitskader wordt herkend en als functioneel

¹¹ Beleidsevaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020 (Sira Consulting); Beleidsevaluatie Recreatie & Sport 2019-2023

ervaren. Tegelijkertijd noemen betrokkenen dat de uitvoering complex is, mede doordat ruimtelijke kwaliteit een normatief begrip blijft waarin verschillende waarden, belangen en contexten samenkomen.

Tegelijkertijd is er vanuit enkele gemeenten ook kritiek geuit op de rolopvatting van de provincie. De toepassing van het kwaliteitsbeleid wordt door hen soms als te gedetailleerd ervaren, waarbij onvoldoende ruimte zou bestaan voor lokale afwegingen. Deze perceptie raakt aan de spanning tussen stelselverantwoordelijkheid en decentrale beleidsruimte, zoals beoogd in de Omgevingswet, waarin wordt gestreefd naar besluitvorming op het laagst effectieve schaalniveau. De evaluatie laat daarmee zien dat het bewaken van ruimtelijke kwaliteit vraagt om een zorgvuldige balans tussen provinciale kaders en gemeentelijke uitvoeringsruimte.

In procedures zoals vergunningverlening of ruimtelijke advisering speelt de oordeelsvorming van ontwerpers, adviseurs en bestuurders een cruciale rol. De toepassing van het kwaliteitsbeleid kan hierdoor in specifieke gevallen verschillen, afhankelijk van lokale gebiedskenmerken, interpretatie en bestuurlijke keuzes. De doeltreffendheid hangt daarmee mede af van de aanwezige gebiedskennis en de bereidheid tot handhaving of doorzetting van kwaliteitskaders. Dit is deels inherent aan het vakgebied en wordt niet per se als onwenselijk gezien, zolang het beoordelingskader consistent richting geeft.

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat de doeltreffendheid van kwaliteitsbeleid verder versterkt kan worden door verduidelijking van rolverdeling en positionering binnen het bredere sturingsmodel (zoals de verbinding met TRO). Daarbij is het wenselijk om scherper onderscheid te maken tussen het ‘waar’ (ruimtelijke afweging) en het ‘hoe’ (kwaliteit van inpassing), zodat het beleidskader beter toepasbaar is in gebiedsprocessen en ontwerpafwegingen.

De juridische status van instrumenten is voor betrokkenen niet altijd helder. Beleidsuitwerkingen van het kwaliteitskader zijn soms verspreid over meerdere documenten (visie, programma, verordening), waardoor het onderscheid tussen richtinggevende principes, concrete regels en maatregelen niet eenduidig is. In de praktijk blijkt dat sommige concrete voorschriften – zoals beeldkwaliteit of volumebeperking – worden gepresenteerd als “uitgangspunten” binnen de visie, terwijl ze inhoudelijk eerder thuishoren in het Omgevingsprogramma of in de verordening.

Dit probleem wordt versterkt doordat ook handreikingen en gebiedsprofielen, die formeel geen status als Omgevingsbeleid hebben, in de praktijk wel degelijk juridische betekenis krijgen. Jurisprudentie van de Raad van State laat zien dat deze documenten kunnen worden meegewogen in besluitvorming. Deze situatie vergroot de onzekerheid over de juridische werking van verschillende instrumenten en leidt bij planadviseurs en accounthouders tot interpretatieverschillen en uitvoeringsvragen. Een heldere positionering en afbakening van beleidsinstrumenten is daarom van belang voor de rechtszekerheid en consistentie in toepassing.

Een structurele monitoring van ruimtelijke kwaliteit ontbreekt. Er zijn beleidskaarten en gebiedsprofielen beschikbaar, maar er is geen systematisch instrumentarium om te meten of kwaliteiten behouden of versterkt worden. Effectindicatoren, bijvoorbeeld voor openheid, contrast of leefbaarheid, zijn niet ontwikkeld of toegepast. Daardoor is het moeilijk om de effecten van kwaliteitsbeleid over tijd te evalueren. Ook wordt kwaliteitszorg in gebiedsagenda's en planadviezen vaak impliciet meegenomen, zonder dat dit structureel wordt geregistreerd of geëvalueerd.

Inhoudelijk sluit de inzet op ruimtelijke kwaliteit goed aan bij de provinciale rol, en biedt het kwaliteitskader inhoudelijke handvatten voor integrale afweging. De doeltreffendheid is echter nog beperkt empirisch onderbouwd. De Herziening 2025 biedt aanknopingspunten voor verbetering. In het kader van het nieuwe sturingsmodel TRO wordt gewerkt aan een scherpere positionering van instrumenten binnen het juridisch, programmatisch en ondersteunend spoor. Deze integratie biedt kansen om de werking en toepassing van ruimtelijke kwaliteitszorg eenduidiger te borgen, en beter te verankeren in de gebiedsgerichte werkwijze van de provincie.

6.1.2 Beleidskeuze 6.2.2 – Groenblauwe netwerken

Score: 2 – Aannemelijk doeltreffend (indicatief)

De beleidsinzet op groenblauwe netwerken is relevant en maatschappelijk urgent. De koppeling van ecologische structuren, recreatieve toegankelijkheid en klimaatadaptieve inrichting vormt een logische beleidslijn. Beleidsdoelen zijn opgenomen in het Omgevingsbeleid en worden regionaal uitgewerkt in gebiedsagenda's, het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en gebiedsprogramma's zoals Zuid-Hollands Groen.

Toch is de doeltreffendheid nog niet goed te onderbouwen. De documentanalyse laat zien dat doelen en ambities soms algemeen blijven en slechts beperkt zijn vertaald naar prioriteiten en concrete uitvoeringsdoelen. De bestaande informatiepositie richt zich voornamelijk op de formele realisatie van onderdelen van het NNN, recreatie en het Landschapspark Zuidvleugel, maar niet op bredere netwerkvorming, de ecologische werking of gebruik door inwoners.

Daarnaast geven meerdere gesprekspartners aan dat de verweving van groenblauwe structuren met andere beleidslijnen – zoals verstedelijking, landbouw en infrastructuur – in de praktijk niet altijd optimaal wordt benut. Daarbij is mogelijk sprake van verwarring tussen verschillende onderdelen van het groenblauw beleid, zoals het netwerk en de dooradering. Hoewel het groenblauw netwerk in beleidsprocessen zoals de uitwerking van het Landschapspark of de NOVEX Zuidelijke Randstad juist expliciet wordt verbonden met verstedelijking, ervaren sommige betrokkenen dat de integratie van deze opgaven in andere ruimtelijke keuzes nog verder versterkt kan worden.

In het Ruimtelijk Voorstel (2024) worden groenblauwe structuren erkend als kernkwaliteit, en via de Herziening 2025 worden ze gepositioneerd binnen prioritaire opgaven voor de onbebouwde ruimte. In lijn daarmee is het groenblauw netwerk in de Herziening 2025 opgenomen in de verordening, met als doel zowel het behoud als de verbetering van de omvang en samenhang van het gehele stelsel. Dit biedt aanknopingspunten om het beleid steviger te verankeren en de effectiviteit te vergroten. Voor een bredere doorwerking blijven toetsbare criteria, meetbare indicatoren en integrale afweging in gebiedsprocessen van belang.

6.1.3 Beleidskeuze 6.2.3 – Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling

Score: 1-2 – Beperkt tot aannemelijk doeltreffend (indicatief)

De beleidskeuze toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling (6.2.3) zet in op het faciliteren van woningbouw en andere verstedelijkingsopgaven binnen het bestaande stads- en dorpsgebied, in lijn met de ladder voor duurzame verstedelijking. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar verdichting die leefbaar, klimaatadaptief, sociaal inclusief en mobiliteitsvriendelijk is. Dit sluit aan op bredere ambities rondom gezonde verstedelijking en het versterken van de meerkernige metropool.

De doelen zijn maatschappelijk urgent en sluiten goed aan bij de provinciale rol. In de praktijk blijkt echter dat het beleid op onderdelen versnipperd is uitgewerkt. Er is sprake van een breed palet aan opgaven (woningbouw, leefomgeving, mobiliteit, klimaatadaptatie), maar de concrete doorvertaling naar instrumenten en samenhangende sturing blijft achter. Hoewel er een programma Wonen en inzet op binnenstedelijke transformatie bestaat, is er geen integrale uitvoeringsstrategie waarin verdichting, leefkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit expliciet zijn verbonden.

De toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking blijkt wisselend en beperkt effectief. Uit de interviews komt naar voren dat het instrument in gebiedsontwikkeling vaak als formele toets wordt gehanteerd, maar zelden sturend is bij locatiekeuze of ruimtelijk ontwerp. Ook ontbreekt structurele monitoring van binnenstedelijke transformatie, waardoor zicht op voortgang en kwaliteit beperkt is.

De documentanalyse en gesprekken wijzen bovendien op spanningen tussen de woningbouwopgave en het behoud van ruimtelijke kwaliteit, landschappelijke inbedding en leefbaarheid. De verdichting in bestaand gebied is in beginsel beleidsmatig gewenst, maar vraagt om sturingsinformatie, investeringsruimte en

inhoudelijke begeleiding die nu vaak onvoldoende aanwezig is. De provinciale inzet op facilitering en programmering is herkenbaar, maar wordt in de uitvoering niet altijd als leidend ervaren.

In het Ruimtelijk Voorstel (2024) is opnieuw gekozen voor het prioriteren van binnenstedelijke ontwikkeling, met aandacht voor kwaliteit, klimaatadaptatie en aansluiting op bestaande netwerken. Ook zijn voor de Herziening 2025 inhoudelijke richtlijnen en prioritaire opgaven benoemd. Daarmee is de beleidslijn op hoofdlijnen bestendigd, maar is nadere operationalisering nog gaande.

De Omgevingsvisie bevat heldere beleidsdoelen en uitgangspunten voor integrale afwegingen. In de praktijk blijkt echter dat onderdelen van de beleidskeuze soms sterker verbonden zijn met het woonbeleid (zoals 'Bouw naar behoefte' en 'Bouw toekomstbestendig') dan met het beleid onder 6.2 over ruimte en landschap. Daarmee is de afbakening van beleidskeuzes en hun samenhang met instrumenten (visie, programma's, verordeningen) niet altijd scherp. Dit komt ook naar voren bij de positionering van concrete instrumenten zoals parkeernormen, die momenteel als uitgangspunt in de visie zijn opgenomen, terwijl ze beleidsmatig beter thuis lijken te horen in een Omgevingsprogramma of -verordening.

Voor een hogere doeltreffendheid is het van belang dat de provincie haar rol als systeemverantwoordelijke en programmatische regisseur van binnenstedelijke ontwikkeling sterk invult. Dit vraagt om duidelijke indicatoren voor kwaliteit, structurele monitoring van transformatie en versterking van de regiecapaciteit, met name op knelpunten als mobiliteit, ruimte voor voorzieningen en betaalbaarheid. De Herziening 2025 biedt aanknopingspunten om deze opgaven beleidsmatig te concretiseren.

Daarnaast is ook de interne doorwerking van het beleid een aandachtspunt. In interviews is benoemd dat beleidsintenties niet altijd voldoende worden overgedragen naar collega's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering of externe contacten, zoals regioaccounts ruimte en planadviseurs. Een betere interne afstemming tussen beleidsontwikkeling en uitvoering kan bijdragen aan een effectievere benutting van provinciaal beleid in de praktijk.

6.1.4 Beleidskeuze 6.2.4 – Vitaal landelijk gebied

Score: 1–2 – Beperkt tot aannemelijk doeltreffend (indicatief)

De beleidskeuze Vitaal landelijk gebied (6.2.4) heeft als doel het versterken van de kwaliteit, beleefbaarheid en toekomstbestendigheid van het landelijk gebied, mede in relatie tot natuur, landbouw en recreatie. Deze beleidslijn wordt in het Omgevingsbeleid gepositioneerd als tegenhanger van de stedelijke verstedelijkingsopgave, met als ambitie het landelijk gebied te behouden en versterken als drager van landschappelijke, ecologische en maatschappelijke waarden.

De beleidskeuze 'Vitaal Landelijk Gebied' in de Omgevingsvisie is beperkt uitgewerkt: na een algemene beleidsomschrijving was vooral een richtsnoer opgenomen voor vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) en solitaire bedrijven in het landelijk gebied. Hierdoor ontbrak een bredere, programmatische invulling van de beleidskeuze in relatie tot andere opgaven in het buitengebied. In de praktijk is het beleid op dit terrein slechts gedeeltelijk uitgewerkt. Er is sprake van inzet op afzonderlijke aspecten – zoals natuurversterking, recreatieve ontsluiting of landbouwinnovatie – maar de samenhangende regie op het landelijk gebied als geheel ontbreekt. De doelenboom bij 6.2 bevat geen duidelijke prestatie-indicatoren voor deze beleidskeuze, en er is geen programmatische uitvoeringsstructuur waarmee de provincie gebiedsgericht samenwerkt aan integrale gebiedsopgaven. Ook ontbreekt het aan een concreet kader voor monitoring van effecten in het landelijk gebied.

Uit de interviews blijkt een gedeeld besef dat het landelijk gebied onder toenemende druk staat. Tegelijkertijd geven meerdere betrokkenen aan dat provinciale sturing vooral reactief is en dat ruimtelijke keuzes veelal sectoraal worden ingegeven (bijv. vanuit landbouw, natuur of infrastructuur), zonder overkoepelende visie of coördinatie. Initiatieven worden vaak bottom-up opgepakt, maar missen structurele ondersteuning of gebiedsgerichte doorwerking in beleid.

De noodzaak tot samenhangende sturing wordt onderkend in de Herziening 2025, waarin een ruimtelijke koers wordt neergezet via de nieuwe beleidskeuze TRO. Deze beleidslijn markeert een belangrijke inhoudelijke verschuiving: de eerdere scheiding tussen stedelijke ontwikkeling en het landelijk gebied wordt losgelaten ten gunste van een geïntegreerde aanpak. Onder TRO wordt ingezet op gebiedsgericht beleid, integrale afweging van ruimtelijke claims en bescherming van de kwaliteiten van het onbebouwde gebied – mede op basis van inzichten uit het 50/50-onderzoek en het daaruit voortgekomen ruimtelijk voorstel (2024). Daarbij wordt expliciet erkend dat veel beleidsopgaven – zoals leefbaarheid, mobiliteit, klimaatadaptatie, drinkwatervoorziening en energie-infrastructuur – zich niet laten vangen binnen een strikte scheiding tussen stad en land. Een integrale benadering is nodig om deze thema's in samenhang te beoordelen en effectief op te pakken, waarbij stad en land als één ruimtelijk systeem worden beschouwd.

Daarnaast worden in de Herziening 2025 vier prioritaire opgaven voor de onbebouwde ruimte benoemd: natuurherstel, een robuust en klimaatadaptief water- en bodemsysteem, toekomstbestendige landbouw, en duurzame energie- en drinkwatervoorziening. Deze opgaven vereisen ruimte, maar bieden ook kansen voor meervoudig ruimtegebruik, zoals recreatie en landschapsversterking. In het conceptbeleid is vastgelegd dat deze systeemopgaven in beschermde gebieden alleen gerealiseerd mogen worden als is aangetoond dat alternatieven binnen bestaand stads- en dorpsgebied ontbreken.

De oorspronkelijke beleidskeuze vitaal landelijk gebied vormde hiermee in zekere zin een voorloper van de koers onder TRO, maar miste in zijn uitwerking tot en met 2024 de noodzakelijke uitvoeringsstructuur, ruimtelijke kaders en sturingsmechanismen. Beleidsuitwerkingen zoals 'Straatje erbij en ertussen', VAB en voorzieningen in landelijk gebied zijn deels nog in ontwikkeling of net geïntroduceerd. Hierdoor is de doeltreffendheid op dit moment slechts beperkt aan te tonen.

De beleidstekst in de Omgevingsvisie benoemt weliswaar heldere doelen, zoals de herontwikkeling van voormalige agrarische bedrijfsbebouwing, maar combineert daarin uitgangspunten en concrete instructieregels op een wijze die verwarring kan opleveren over beleidsmatige status. Zo zijn richtlijnen zoals "maximaal 2.000 m³ te verdelen over woningen" feitelijk juridisch van aard en horen mogelijk eerder thuis in een verordening. Andere uitgangspunten, zoals "rekening houden met de bestaande functies in de omgeving", zijn juist algemener van aard. De samenhang tussen aanleiding, doel en uitwerking is in de huidige beleidskeuze niet altijd duidelijk gestructureerd.

Bovendien gelden voor onderdelen zoals VAB en 'Straatje erbij' specifieke aandachtspunten. Voor VAB is verdere kwantitatieve uitwerking van belang om de toetsbaarheid te vergroten — denk aan concretere volumedefinities van de bestaande agrarische bebouwing, duidelijke bandbreedtes per gebiedstype, en heldere maxima voor nieuwe functies anders dan wonen. Voor 'Straatje erbij' is voorzichtigheid geboden voor wat betreft de bijdrage aan leefbaarheid en vitaliteit: wetenschappelijke inzichten tonen aan dat extra woningen niet vanzelf leiden tot het behoud van voorzieningen. Schaalvergroting, een groeiende automobiliteit en veranderend consumentengedrag (bijvoorbeeld internetwinkelen) leiden tot het onder druk komen te staan van kleinschalige voorzieningen¹². Deze trends zijn naar verwachting ook in de Zuid-Hollandse context sterker dan de bijdrage van woningbouw aan het draagvlak en behoud van voorzieningen. Voor het behoud van het voorzieningenniveau is het daarom wenselijk te verkennen welke maatregelen doeltreffender zijn. Een Zuid-Hollandse onderbouwing is wenselijk voordat harde aannames beleidsmatig worden verankerd.

De Herziening 2025 biedt aanknopingspunten om de provinciale rol bij gebiedsgericht beleid te versterken. Voor verdere verbetering is een heldere gebiedsindeling, een uitvoeringsagenda per gebiedstype, en programmatische inzet op de vier prioritaire opgaven noodzakelijk. Daarnaast is het essentieel dat toetsbare indicatoren en gebiedsspecifieke sturingsinformatie worden ontwikkeld.

12 Christiaanse, S. (2024). *Loss of Rural Facilities*. Rijksuniversiteit Groningen.

6.1.5 Overkoepelende bevindingen beleidskeuzes

De evaluatie van de vier beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.2 – Ruimtelijke kwaliteit en landschap (6.2.1), Groenblauwe netwerken (6.2.2), Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling (6.2.3) en Vitaal landelijk gebied (6.2.4) – laat een consistent beeld zien: de doelen zijn inhoudelijk goed verankerd in de Omgevingsvisie en sluiten aan bij de provinciale rol als stelselverantwoordelijke voor ruimtelijke kwaliteit en duurzame gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd geldt dat de doeltreffendheid in de uitvoeringspraktijk vaak beperkt of moeilijk aantoonbaar is.

1. Sterke inhoudelijke uitgangspunten, maar versnippering in uitwerking

De Omgevingsvisie bevat heldere en breed gedragen beleidsdoelen. Zowel intern als bij partners wordt de provincie gezien als een legitieme en inhoudelijk sterke speler. Toch blijkt dat veel beleidsuitwerkingen verspreid zijn over verschillende sporen (visie, programma, verordening), wat leidt tot onduidelijkheid over juridische status en uitvoerbaarheid. Dit komt met name tot uiting in de beleidskeuze voor ruimtelijke kwaliteit (6.2.1), waar richtsnoeren en instructieregels in de praktijk niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. Hierdoor is het voor planadviseurs en andere betrokkenen niet altijd helder welke status bepalingen hebben, en wat dat betekent voor uitvoering, handhaving of advies. De samenhang tussen doelen, instrumenten en uitvoering is daarmee niet altijd geborgd.

2. Beperkte programmatische en monitoringsstructuur

Voor alle vier de beleidskeuzes geldt dat structurele monitoring ontbreekt. Er zijn kaarten, gebiedsprofielen en planadviezen, maar geen systematische meetinstrumenten of indicatoren om effecten van beleid te evalueren. Hierdoor blijft het zicht op voortgang en doeltreffendheid beperkt. Ook programmatische doorwerking is niet altijd aanwezig: uitvoeringsagenda's, gebiedsgerichte regie en sturingsinformatie zijn slechts ten dele ontwikkeld.

3. Spanningen tussen ambities en ruimtegebruik

Een rode draad in de evaluatie is het spanningsveld tussen ruimteclaims en ruimtelijke kwaliteit. Zowel in stedelijk als landelijk gebied concurreren maatschappelijke opgaven (wonen, energie, water, natuur) om een steeds schaarser wordende ruimte. De beleidskeuzes reflecteren deze spanning, maar bieden nog onvoldoende instrumenten voor integrale afweging en gebiedsspecifieke prioritering. Voor de beleidskeuze 'Vitaal landelijk gebied' geldt bovendien dat onderdelen, zoals het richtsnoer voor VAB, op een andere plek zijn opgenomen dan verwacht—namelijk in de Visie in plaats van in de verordening. Dit draagt bij aan verwarring over de aard en status van het instrument, en bemoeilijkt daarmee de sturingskracht in het landelijk gebied.

4. Ruimtelijke kwaliteit als tijdelijk dominant sturingsinstrument

Wat in de evaluatie nadrukkelijk naar voren komt, is dat ruimtelijke kwaliteit in de huidige praktijk een centrale positie inneemt binnen de provinciale sturing op ruimtelijke ordening. Dit beleidskader fungeert in veel gevallen als bepalend instrument voor de vraag waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Hoewel dit bijdraagt aan het beschermen van kernkwaliteiten, brengt het ook risico's met zich mee: de ruimtelijke beoordeling is in deze vorm niet altijd expliciet verbonden met andere beleidsopgaven zoals wonen, energie of landbouw. Er ontstaat daarmee spanning tussen de inzet op kwaliteit en de behoefte aan integrale gebiedsgerichte afweging.

Binnen het nieuwe sturingsmodel (TRO) wordt beoogd deze verbreding explicieter vorm te geven. TRO behandelt de wat- en waar-vraag en fungeert daarbij als een 'slagboom' voor de ruimtelijke kwaliteitsbeoordeling: pas als een ontwikkeling past binnen de uitgangspunten van TRO, wordt de hoe-vraag beantwoord binnen het kader van ruimtelijke kwaliteit. Dit is een duidelijke wijziging ten opzichte van de eerdere situatie, waarin beide vragen tegelijk door RK&L werden beoordeeld. Daarmee ontstaat een helderdere rolverdeling tussen beleidskeuzes, en wordt de integrale toedeling van functies aan locaties systematischer georganiseerd.

5. Herziening 2025 als kantelpunt

De Herziening 2025 markeert een inhoudelijke koerswijziging. Via het nieuwe kader TRO en de introductie van water en bodem als sturend principe, wordt beoogd om beleidslijnen te bundelen, integraliteit te versterken en de provinciale sturingsrol te verduidelijken. Daarmee wordt gereageerd op de tekortkomingen in samenhang, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid die in deze evaluatie zijn gesignaleerd. De doeltreffendheid van deze vernieuwing moet echter nog worden aangetoond.

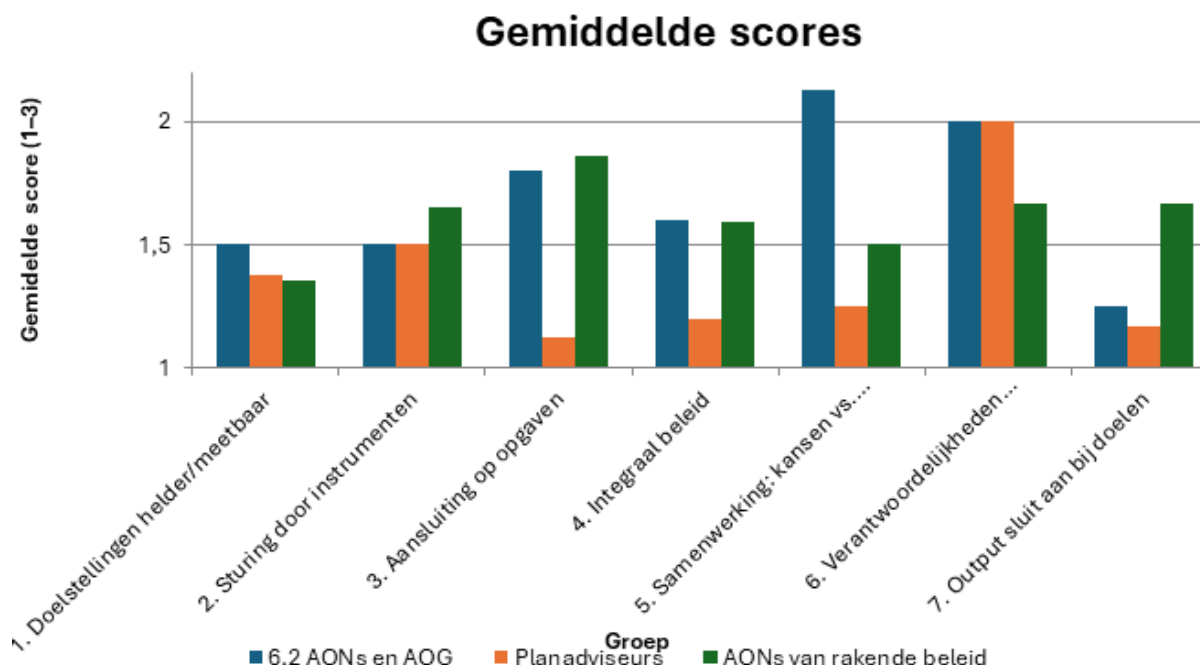
Met de Herziening 2025 wordt de sturing op verstedelijking herijkt. Waar in het vigerende beleid de Ladder voor duurzame verstedelijking en de ondergrens van 12 woningen richting gaven aan het onderscheid tussen stedelijke en niet-stedelijke ontwikkelingen, wordt dit onderscheid onder de nieuwe beleidslijn Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling (TRO) losgelaten. In plaats daarvan introduceert het herziene beleid een beschermingsgebied onbebouwde ruimte, waarbinnen verstedelijking enkel mogelijk is onder specifieke voorwaarden.

6.2 Patronen uit de interviews

De onderstaande tabel laat zien hoe elke groep van geïnterviewde personen dacht over zeven hoofdthema's van deze evaluatie. Deze thema's zijn volledig uitgewerkt in de tabel van hoofdstuk 4.3.6. Bij elk interview werd eerst een score (1-3, zie "Scoringstabel") toegekend aan een beoordelingscriterium, volgens een schaal die in de Scoringstabel is beschreven. Per beoordelingscriterium werd beoordeeld wat de geïnterviewde hierover zei. Die mening werd vervolgens met een score vastgelegd.

Daarna werden alle interviews aan een groep toegewezen – er zijn drie groepen van geïnterviewden: AON's uit paragraaf 6.2, planadviseurs, en AON's betrokken bij de beleidskeuzes. De tabel laat vervolgens zien wat de groepen over een bepaald thema denken. Om dit makkelijker te visualiseren, is ervoor gekozen om per beoordelingscriterium een gemiddelde score per groep te tonen. Dat is weergegeven in de onderstaande tabel.

Scoringstabel interviews



De laagste waardering is toegekend aan het criterium “Doelstellingen helder/meetbaar”, met scores rond de 1,4 tot 1,5 in alle groepen. Dit wijst erop dat doelstellingen vaak niet concreet of toetsbaar zijn geformuleerd¹³, wat het sturen en evalueren bemoeilijkt. Daarentegen wordt het criterium “Samenwerking: kansen versus belemmeringen” relatief positief beoordeeld. Vooral binnen AONs en AOG komt dit naar voren met een gemiddelde score van ongeveer 2,1, wat duidt op een redelijke mate van samenwerking en onderling vertrouwen.

De overige criteria vallen grotendeels binnen het lage tot middensegment. Zo scoort “Sturing door instrumenten” rond de 1,5 tot 1,6, wat suggereert dat beleidsinstrumenten niet structureel worden ingezet en soms willekeurig of onregelmatig worden toegepast. De beoordeling van “Aansluiting op opgaven” laat een sterk wisselend beeld zien, met de laagste score bij Planadviseurs (ongeveer 1,1) en de hoogste bij Rakende AONs (ongeveer 1,8). Dit wijst op uiteenlopende mate van aansluiting bij toekomstige opgaven.

Ook “Integraal beleid” scoort laag, met waarderingen tussen 1,2 en 1,6. Dit kan duiden op een sectorale aanpak en beperkte afstemming tussen beleidsvelden. Het criterium “Verantwoordelijkheden helder/nageleefd” wordt iets positiever beoordeeld (gemiddeld 1,9–2,0 bij AONs/AOG en Planadviseurs), maar blijft achter bij wat nodig is voor duidelijke taakverdeling en verantwoordelijkheid. Tot slot blijft ook “Output sluit aan bij doelen” laag (1,2–1,6), wat erop wijst dat de gerealiseerde producten en besluiten niet altijd overeenkomen met de gestelde doelen. Samenvattend laat het totaalbeeld zien dat er nog ruimte is voor verbetering in de aansluiting tussen beleidsambities en uitvoering. Positieve ervaringen met samenwerking en rolverdeling vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt, maar vragen blijven bestaan rondom de helderheid van doelstellingen, de consistentie in sturing en de mate waarin resultaten aansluiten bij de beoogde doelen.

Binnen de verschillende groepen valt op dat Planadviseurs over het algemeen kritischer zijn in hun beoordeling op thema's als ‘aansluiting op opgaven’ en integrale beleidsvorming, en geven aan dat de output niet altijd overeenkomt met de gestelde doelen. Over het aspect ‘verantwoordelijkheden’ zijn zij iets minder negatief. AONs en AOG waarderen de samenwerking met externe stakeholders duidelijk positiever en beoordelen ook de taakverdeling redelijk, al blijft de waardering voor behaalde resultaten en effecten achter. De groep Rakende AONs laat zich over het algemeen iets positiever uit over integraal beleid en de geboekte resultaten, al blijven ook hier de scores onder de 2,0.

Een gedeelde zorg onder alle groepen betreft de formulering en praktische vertaling van doelstellingen. De huidige aanpak maakt gerichte sturing lastiger en bemoeilijkt het aantonen van behaalde resultaten. Er lijkt behoefte te zijn aan een scherpere beleidstheorie en een eenduidiger meetkader. Respondenten signaleren een gebrek aan helderheid in de doelen, een wisselende inzet van beleidsinstrumenten en een beperkte zichtbaarheid van concreet behaalde en meetbare resultaten. Dit wijst op kansen voor verbetering op het gebied van SMART-formulering, monitoring en structurele toepassing van instrumenten.

Positief is dat samenwerking en rolverdeling, met name bij AONs en AOG (en in iets mindere mate bij Planadviseurs), overwegend gunstig worden beoordeeld. Dit duidt erop dat belangrijke elementen van het governance-raamwerk aanwezig zijn, al blijft de vertaling naar concrete en tijdige resultaten voor verbetering vatbaar. De relatief lage scores van Planadviseurs op relevantie en integraliteit geven aan dat er winst te behalen valt door sterkere interne afstemming en meer samenhang in het beleid, met het oog op toekomstige opgaven.

Methodologische kanttekening: De scores zijn opgesteld door de onderzoekers zelf en geven hoofdzakelijk een algemeen beeld. In sommige gevallen is niet diepgaand op specifieke aspecten ingegaan, waardoor de beoordelingen vooral indicatief van aard zijn. In de oorspronkelijke analyse zijn de scores rij-gewogen berekend, waardoor criteria met meer ingevulde rijen relatief zwaarder meetellen. Om te controleren of dit

13 SMART verwijst naar een set van criteria voor het formuleren van doelstellingen, zodat deze concreet en toetsbaar zijn. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het gebruik van SMART-doelstellingen helpt om doelen eenduidig te formuleren, voortgang te monitoren en mogelijkheden voor bijsturing te bieden.

invloed heeft gehad op het totaalbeeld, is aanvullend een respondent-gewogen analyse uitgevoerd. Hierbij is per respondent gemiddeld per criterium, vervolgens per thema en daarna over de gehele groep. De verschillen tussen beide methoden blijken zeer beperkt (doorgaans binnen $\pm 0,10$ punt) en leiden niet tot andere conclusies.

6.3 Beleidsdoel 6.2 als integrerend kader

Beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' vervult binnen het Omgevingsbeleid van Zuid-Holland een overkoepelende functie. Het beoogt samenhang aan te brengen tussen diverse ruimtelijke claims, opgaven, belangen en beleidsambities – variërend van verstedelijking en bereikbaarheid tot landschap, natuur en landbouw. Uit de interviews blijkt dat beleidsdoel 6.2 in de praktijk niet zozeer wordt gezien als één afzonderlijk beleidsdoel, maar als een overkoepelend en integrerend kader voor ruimte en landschap. Dat beeld past bij de breedte van de opgave, maar vraagt wel om duidelijkheid in rolverdeling en samenwerking. De wens om integraal te werken is breed gedeeld; tegelijkertijd ervaren planadviseurs¹⁴ dat die integrale ambitie soms botst met hun dagelijkse verantwoordelijkheden en met de vraag hoe het samenspel met andere teams precies is georganiseerd. Bovendien is de afstemming met andere lijnen en bestuurlijke keuzes niet altijd voorspelbaar. Dit raakt de doelmatigheid (herwerk, onduidelijkheid, doorlooptijd). Heldere "ingangscondities" (wanneer, waar, met welk mandaat aan tafel) en een voorspelbaar procesritme worden genoemd als oplossingsrichting.

Bij planvorming en gebiedsontwikkeling is het beleidsdoel vaak impliciet aanwezig, maar wordt het zelden als expliciet beoordelingskader gehanteerd. Planadviseurs geven aan behoefte te hebben aan duidelijke ingangscondities en toetsingskaders die voortvloeien uit 6.2, met name voor het bewaken van landschappelijke kwaliteit, gebiedsprofielen en afwegingen bij locatiekeuze. Ook is er behoefte aan consistent gebruik van kaarten, kaders en uitgangspunten over de verschillende sporen heen (visie, programma, verordening). Gebrek aan eenduidigheid belemmert de rol van 6.2 als integrerend beleidsinstrument.

Soms is er onduidelijkheid over de positionering van beleidsdoel 6.2 binnen het bredere Omgevingsbeleid. De sturing op het doel ligt deels bij het domein Ruimte, deels verspreid over andere domeinen (bijv. natuur, water, mobiliteit). De coördinatie via het Omgevingsbeleidsteam en het opgavedomeinberaad (ODB) heeft bijgedragen aan inhoudelijke afstemming, maar is beperkt geborgd in mandaat en structuur. Dit kan soms leiden tot wisselende betrokkenheid en onduidelijkheden over eigenaarschap van integraal beleid.

De introductie van TRO als inhoudelijke vernieuwing biedt hiervoor kansen. TRO beoogt gebiedsgericht te sturen op de combinatie van verstedelijking, vitale open ruimte, ruimtelijke kwaliteit en systeemopgaven. De verknoping met beleidsdoel 6.2 is inhoudelijk logisch, maar vraagt om heldere verankering in rollen, instrumenten en afwegingskaders.

6.4 Instrumenteninzet en beleidslogica

Het Omgevingsbeleid van Zuid-Holland is gebaseerd op een drievoudige sturingsstructuur: de Omgevingsvisie (richting), het Omgevingsprogramma (maatregelen) en de Omgevingsverordening (regels). Deze structuur is in opzet helder, maar wordt in de praktijk niet altijd als een samenhangend en consistent geheel ervaren. Uit interviews en documentanalyse komt naar voren dat er soms sprake is van een diffuse beleidslogica en onduidelijkheid over het toepassingsbereik van afzonderlijke instrumenten.

¹⁴ Planadviseurs vormen een cruciale schakel tussen beleid en praktijk. Zij toetsen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen aan het geldende beleid en zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor externe partners die met planvorming bezig zijn. In die rol leggen zij uit hoe het beleid is opgebouwd, wat de achterliggende gedachte is, en hoe het in de praktijk zou moeten werken. Daarmee helpen zij externe partijen om het beleid goed te begrijpen en mee te nemen in hun planontwikkeling.

Een terugkerend knelpunt is dat beleidsinhoud niet altijd in het juiste instrument is gepositioneerd, of nog te weinig is uitgewerkt. In de visie staan bijvoorbeeld operationele richtsnoeren (zoals voor functieverandering bij Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) en solitaire bedrijven in het landelijk gebied) die beleidsmatig logischer in een programma of verordening thuishoren. Tegelijkertijd bevatten programmaonderdelen soms weinig concrete maatregelen, waardoor de doeltreffendheid lastig te beoordelen is. Deze onbalans maakt het voor uitvoerende partijen – waaronder gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partners – moeilijk om beleid eenduidig te interpreteren en toe te passen.

Ook is de koppeling tussen beleidsdoelen, beleidskeuzes en concrete instrumenten niet altijd transparant. Veel relaties zijn impliciet of verspreid over meerdere documenten, waardoor het moeilijk is om de beleidslijn door te trekken van ambitie naar actie. Planadviseurs en accounthouders geven aan dat dit de uitvoerbaarheid belemmert, zeker in complexe gebiedsopgaven waar meerdere claims samenkomen. De borging van ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld – een belangrijk uitgangspunt van beleidsdoel 6.2 – kent weliswaar een beoordelingskader en kaarten, maar is juridisch en programmatisch niet scherp gepositioneerd. Hierdoor is de toepassing casuïstisch en afhankelijk van lokale interpretatie.

Positieve ervaringen zijn er met botsproeven en uitvoeringstoetsen, waarin de praktische werkbaarheid van beleidslijnen in een vroeg stadium wordt getoetst. Deze werkvormen worden als waardevol gezien om beleidsintenties te spiegelen aan de uitvoeringsrealiteit, en om vroegtijdig inconsistenties tussen visie, programma en verordening op te sporen. Tijdens de Herziening 2025 werden botsproeven benut om de samenhang van beleidsalternatieven te beoordelen en uitvoeringstoetsen om de toepasbaarheid van regels via concrete casuïstiek te toetsen, in samenwerking met planadviseurs en juristen.

Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de effectiviteit van deze werkvormen afhankelijk is van de positionering binnen het beleidsproces. In de Herziening 2025 vonden botsproeven relatief laat plaats, waardoor soms onvoldoende tijd resteerde voor doorwerking in de tekstontwikkeling. Om optimaal effect te sorteren, is het van belang dat botsproeven structureel en vroegtijdig worden ingezet, met voldoende uitgewerkte teksten en ruimte voor inhoudelijke verwerking. Momenteel zijn deze instrumenten nog incidenteel van aard en (nog) geen vast onderdeel van het beleidsproces en de beleidsvoorbereiding of -actualisatie.

De Herziening 2025 onderkent deze knelpunten en zet in op een verbeterde beleidsarchitectuur. In TRO wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een scherpere scheiding tussen normatief beleid (in verordening), programmatische inzet en ondersteunende principes (in de visie). Ook wordt verkend hoe de instrumentinzet beter kan aansluiten bij gebiedstypologieën en prioritaire opgaven. De beleidslijn rondom water en bodem als sturend principe toont eveneens de behoefte aan een expliciete instrumentstrategie, met nadrukkelijke betrokkenheid van waterbeheerders en gebruik van tools als de Klimaatonderlegger.

Voor een doelmatige en eenduidige beleidsvoering is het van belang dat het ruimtelijk beleid van de provincie Zuid-Holland verder werkt aan een strakke beleidslogica, waarin per beleidskeuze duidelijk wordt welke rol de provincie vervult, welke instrumenten het ter beschikking heeft, en hoe samenhang tussen visie, programma en verordening wordt geborgd. Dit vraagt om zowel bestuurlijke keuzes als procesmatige verankering van toetsinstrumenten in het beleidsontwikkelproces.

6.5 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Het Omgevingsbeleid voor ruimte en landschap kent brede ambities en programmatische complexiteit. Beleidsdoel 6.2 fungeert als dragend onderdeel van het integrale beleid en adresseert opgaven van woningbouw en verdichting tot landschapskwaliteit, vitale landbouw, biodiversiteit en klimaatadaptatie. In dat licht is het relevant te bezien in hoeverre de beleidsvoering doelmatig is ingericht – met aandacht voor capaciteit, bestuurlijke inzet en de verhouding tussen ambitie en uitvoeringskracht.

De instrumenten visie, programma en verordening worden doelgericht ingezet. De samenhang tussen deze instrumenten is nog niet overal expliciet uitgewerkt, waardoor de koppeling van output aan beoogde effecten niet altijd zichtbaar is. Vroege, integrale werkvormen (zoals botsproeven) worden in de praktijk als nuttig ervaren en lenen zich voor opschaling als vaste werkwijze. Om uitvoerbaarheid en effectiviteit te versterken, kan de inzet van instrumenten explicieter worden verbonden aan onderliggende beleidstheorieën. Dit helpt onder andere collega's om eenvoudig te zien hoe doelen, prestaties en outputs aan passende instrumenten zijn gekoppeld en waar bundeling mogelijk is. Verordeningen bieden rechtszekerheid; voor andere doelen is een combinatie met programma's en visies wenselijk om zowel voorspelbaarheid als flexibiliteit te borgen.

Governance en rollen:

Uit de interviews blijkt dat beleidsdoel 6.2 wordt beschouwd als een integrerend kader, al bestaat er spanning tussen de ambitie tot integraliteit en de (sectorale) werkpraktijk. De planadviseur speelt hierbij een cruciale rol: tijdige en consistente betrokkenheid, duidelijke ingangscondities (wanneer, waar en met welk mandaat aan tafel) en een soepel procesritme kunnen herwerk en doorlooptijd beperken. Er is brede erkenning van de maatschappelijke relevantie van de doelen. Tegelijk zijn er signalen dat de realisatie in de praktijk baat heeft bij verdere afstemming tussen beleidslijnen en voorspelbare verbinding met bestuurlijke keuzes.

Op gebiedsniveau wordt er regelmatig gewezen op de behoefte aan meer programmatische uitvoeringskracht. Gebiedsgerichte trajecten zijn vaak passend, maar brengen een hogere coördinatielast met zich mee en vragen om duidelijke regiecapaciteit aan provinciale zijde.

Daarnaast is de balans tussen beleidsvorming en -doorwerking niet overal gelijk: sommige onderdelen zijn beleidsrijk maar uitvoeringsarm, of nog niet juridisch en financieel stevig genoeg verankerd. Heldere sturingsmechanismen, uitvoeringsagenda's en monitoring kunnen hieraan bijdragen.

De provincie hanteert een sturingsfilosofie van uitnodigend bestuur en faciliterende sturing, die goed aansluit bij de gewenste samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners. In het ruimtelijk domein, waar spanningen toenemen en keuzes scherper worden, biedt deze filosofie niet altijd voldoende houvast om te waarborgen dat gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk plaatsvinden. Interviews wijzen erop dat zonder steviger sturingsinzet – in termen van capaciteit, financiële instrumenten en kaders – de beleidsdoelen van 6.2 slechts gedeeltelijk zullen worden gerealiseerd.

De Herziening 2025 biedt perspectief op verbetering, onder meer via de introductie van de beleidskeuze TRO, het prioriteren van systeemopgaven, en de concretisering van ruimtelijke kaders. Voor een doelmatige beleidsvoering is het echter cruciaal dat beleidsontwikkeling wordt gekoppeld aan een uitvoerbare programmering, met duidelijke prioriteiten, een ruimtelijke doorvertaling en robuuste sturingsmiddelen. Zonder deze randvoorwaarden blijft het risico bestaan dat de ambities groter zijn dan de uitvoeringscapaciteit en dat beleid onvoldoende doorwerkt in de ruimtelijke keuzes op lokaal en regionaal niveau.

Voor planadviseurs werkt een eenduidig, toetsbaar kader het meest doelmatig. Wanneer beleidsaspecten (bijv. functiemenging) in verordeningen belanden zonder toetsbare criteria, ontstaat ruimte voor interpretatie. Door beoordelingskaders expliciet te maken en duidelijk te positioneren wat thuishoort in visie, programma of verordening, wordt een consistente toepassing in de advisering vergemakkelijkt. Integraliteit vraagt om samenhang tussen structuur, gedrag en procesafspraken. Duidelijkheid over rollen, mandaten en momenten van bestuurlijke betrokkenheid bevordert rust en voorspelbaarheid.

Daarbij is het essentieel dat er achter iedere inhoudelijke instructieregel of beleidslijn een herkenbare beleidseigenaar staat. In interviews werd benoemd dat dit momenteel niet altijd het geval is en dat sommige onderwerpen binnen het omgevingsbeleid als 'wees' worden ervaren – zonder aanspreekpunt voor inhoudelijke afstemming of doorontwikkeling. Heldere toedeling van inhoudelijke verantwoordelijkheden ondersteunt niet alleen de uitvoerbaarheid, maar draagt ook bij aan eigenaarschap en lerend vermogen.

Het ODB kan daarbij fungeren als strategische plek voor weging en richting, terwijl botsproeven en uitvoeringstoetsen inhoudelijke verdieping brengen – mits doelgericht uitgevoerd en gevolgd door concrete vervolgacties. Programmatische borging binnen het omgevingsbeleidsteam kan helpen om integraliteit in de uitvoering te verankeren.

Vanuit de uitvoeringspraktijk is er een voortdurende discussie over integraal werken en het realiseren van doeltreffend beleid. Binnen beleidsdoel 6.2 zijn diverse bestuurlijke en strenge verordeningen opgenomen die het beleid beter uitvoerbaar en effectiever maken. Voor planadviseurs biedt dit houvast: zij kunnen concrete regels eenvoudiger vertalen naar een beoordelingskader voor gemeentelijke plannen. In de afgelopen jaren is echter een verschuiving zichtbaar, waarbij steeds meer beleidsaspecten onduidelijk zijn of – die oorspronkelijk thuishoorden in de visie – worden opgenomen in de verordening. Dit betreft bijvoorbeeld artikelen over functiemenging, die “zo vaag zijn dat je daar niet op kunt toetsen, dus dan bereik je volgens mij ook geen doelen.” Hierdoor moeten planadviseurs bij de integrale afweging van plannen zowel de visie als de verordeningen betrekken, of verordeningen zelf interpreteren. Dit leidt tot knelpunten, aangezien planadviseurs voornamelijk werken met duidelijke, bekende regels.

Daarbij geldt dat vage of open geformuleerde artikelen vooral tot hun recht komen wanneer er een herkenbare inhoudelijk adviseur beschikbaar is die duiding en toepassing kan ondersteunen. In de afwezigheid van zo’n aanspreekpunt delven dergelijke artikelen in de praktijk vaak het onderspit. Voor een effectieve externe samenwerking is het belangrijk dat thema’s waarover de provincie een duidelijke positie wil innemen, op een evenredige wijze worden verankerd in de instrumenten en communicatie¹⁵.

6.5.1 Organisatie van integraliteit: observaties en reflecties

Uit de evaluatie komt naar voren dat het borgen van integraliteit binnen het ruimtelijk beleid vraagt om scherpe keuzes in structuur, proces en cultuur. De vraag waar integraliteit het best kan worden geborgd, wordt in de organisatie verschillend beantwoord en blijkt sterk afhankelijk van rollen, werkwijzen en de mate van coördinatie op verschillende niveaus.

De portefeuillehouder voor ruimtelijke ordening heeft een centrale rol in het maken van integrale afwegingen binnen het fysieke domein. Tegelijkertijd stuurt deze bestuurder tot het schrijven van deze beleidsevaluatie ook op specifieke beleidsdossiers, zoals wonen, wat spanning kan opleveren tussen de rol als regisseur en als opdrachtgever van sectorale ambities. In enkele interviews is geopperd dat het overwegen van een gescheiden portefeuille voor ruimtelijke ontwikkeling en grote maatschappelijke opgaven (zoals wonen) ofwel een gecombineerde portefeuille met Omgevingsbeleid, ruimte zou kunnen bieden voor evenwichtiger afwegingen. Tegelijkertijd werd benadrukt dat het hier niet alleen gaat om de portefeuillevverdeling, maar vooral om heldere afstemmingsmechanismen tussen de portefeuillehouder (bestuurder) en de ambtelijke organisatie.

Het ODB werd in veel gesprekken aangeduid als geschikte plek voor strategische afwegingen. Hier komen bestuurders en directeurs samen, wat het mogelijk maakt om sectorale belangen en beleidsopgaven in onderlinge samenhang te beschouwen. Door deze positie wordt het ODB vaak gezien als logisch zwaartepunt voor het leggen van integrale opdrachten en beleidslijnen. Deze benadering vraagt wel om een heldere rolverdeling en voldoende ambtelijke ondersteuning, zodat bestuurlijke keuzes ook beleidsmatig en uitvoeringstechnisch geborgd worden.

Een andere coördinerende structuur is ontstaan rond het team Ruimtelijke Puzzel, dat – mede op verzoek van het Rijk – werkte aan het Ruimtelijke Voorstel. De inzichten uit het Toekomstonderzoek 50/50 vormden daarbij een belangrijke inhoudelijke basis. Via de Herziening 2025 worden onderdelen hiervan geborgd in de nieuwe koers onder het beleidskader TRO.

¹⁵ Alhoewel de Omgevingswet drie soorten instructieregels aanbiedt, wordt het gebruik van het eerste type eigenlijk afgeraden. De inzet hiervan kan bij het voorkomen van een nieuwe problematiek als handig middel dienen, maar vereist op termijn altijd verdere uitwerking en toelichting.

De rol van dit team wordt door sommige betrokkenen als waardevol gezien voor integraliteit, hoewel ook zorgen zijn geuit over het ontstaan van parallelle overleggen en het risico op versnippering. Dit vraagt om duidelijke positionering en mandaat.

Een onderwerp dat ter sprake kwam, was het benutten van bottom-up werkvormen, zoals botsproeven en uitvoeringstoetsen. Voor de Herziening 2025 zijn deze werkvormen georganiseerd door het team Ruimtelijke Puzzel, naar aanleiding het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer). Het doel was om uit te werken hoe de ruimtelijke koers en de afweging van opgaven in de praktijk plaatsvinden.

Botsproeven en uitvoeringstoetsen zijn in het kader van de Herziening 2025 ingezet om vroegtijdig de uitvoerbaarheid, samenhang en onderlinge consistentie van beleidskeuzes te toetsen. De botsproeven werden uitgevoerd in het kader van de Omgevingseffectrapportage (OER) en hadden een beleidsmatige insteek. Tijdens deze sessies werden verschillende voorkeursalternatieven inhoudelijk tegen elkaar afgewogen, met als doel om de wisselwerking tussen beleidskeuzes en hun ruimtelijke effecten beter te begrijpen. Dit bood de mogelijkheid om beleidsvarianten te combineren of bij te stellen tot een beter afgestemde koers.

Aansluitend volgde een uitvoeringstoets, waarin beleidsadviseurs, planadviseurs en juristen gezamenlijk alle voorgestelde beleidsregels uit de verordening aan de hand van concrete casussen hebben doorgenomen. Daarbij werd beoordeeld of de regels uitvoerbaar zijn, of ze juridisch en inhoudelijk op elkaar aansluiten, en of er discrepanties bestonden tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsbeleid. Eventuele tegenstrijdigheden konden zo al in de beleidsontwikkeling worden opgespoord en waar nodig opgelost.

De inzet van deze werkvormen werd door meerdere geïnterviewden als positief ervaren, vooral vanwege de brede betrokkenheid van verschillende disciplines en de mogelijkheid tot inhoudelijke afstemming. Wel werd opgemerkt dat botsproeven idealiter eerder in het beleidsproces worden ingezet. In de Herziening 2025 vonden ze relatief laat plaats, waardoor sommige mogelijkheden voor samenhangende beleidsontwikkeling al beperkt waren.

Het succes van dergelijke werkvormen blijkt sterk afhankelijk van de inrichting en opvolging. Strakke regie, een helder doel en duidelijke vervolgstappen worden genoemd als voorwaarden voor effectiviteit. Het (team) Omgevingsbeleid wordt gezien als logische plek voor de programmatische borging van integraliteit, mits het perspectief verbreed wordt naar andere domeinen. In de praktijk wordt beleid echter nog vaak als 'ruimtelijk' beleefd, wat het belang van interdisciplinaire samenwerking benadrukt. In dit kader werd ook het versterken van de samenwerking tussen Omgevingsbeleid en planadvisering genoemd, bijvoorbeeld via gezamenlijke sessies of organisatorische verbinding.

Tot slot benadrukken meerdere geïnterviewden dat integraliteit zich niet laat vangen in één structuur of instrument. De evaluatie wijst op de noodzaak van coördinatie tussen strategisch, programmatisch en uitvoerend niveau: het ODB fungeert als strategisch zwaartepunt, werkvormen zoals botsproeven bieden inhoudelijke toetsing, en het Omgevingsbeleid werkt als programmatische motor. Alleen door goede afstemming en gedeeld eigenaarschap kan integraliteit duurzaam worden verankerd in het ruimtelijke beleid van Zuid-Holland¹⁶.

16 Er bestaan een beleidsnetwerk waarin iedere AON kan duiden hoe een desbetreffende beleidskeuze verstandhoudt tot andere beleidskeuzen in het Omgevingsbeleid. Dit is het *beleidsnetwerk*; het structureel bijhouden van dit soort netwerken zou kunnen bijdragen aan het signaleren van (interne)stakeholders.

6.6 Herziening 2025

Binnen het traject van de herziening werd het belang van een goede voorbereiding opnieuw duidelijk. Bij het toevoegen van een nieuwe beleidskeuze in het ruimtedomein bleek dat niet alle collega's altijd tijdig waren betrokken. Hierdoor gingen kansen verloren om beter af te stemmen en gezamenlijk verkenningen uit te voeren. Dit benadrukt dat een herziening niet slechts een technische aanpassing is, maar ook vraagt om vroegtijdige samenwerking en integrale afwegingen.

Specifiek voor beleidsdoel 6.2 bleek tijdens de herziening van 2025 dat de doelstellingen voor ruimte, kwaliteit en beschermingscategorieën niet volledig op elkaar aansloten. Dit wijst op een gebrek aan samenhang tussen de verschillende onderdelen van het beleid, waardoor het realiseren van de ambities van 6.2 extra complex wordt.

Specifieke Suggesties:

- Botsproeven: deze zouden niet pas aan het einde van een herzieningsproces moeten plaatsvinden, maar juist in een vroeg stadium. Op die manier worden knelpunten zichtbaar voordat het beleid grotendeels is opgesteld, waardoor aanpassingen gemakkelijker doorgevoerd kunnen worden.
- Subsidies: het wordt voorgesteld om subsidies flexibeler in te zetten, zodat deze niet uitsluitend gekoppeld zijn aan één beleidsdoel, maar over meerdere beleidskeuzes heen kunnen worden. Dit versterkt de samenhang tussen verschillende beleidslijnen en biedt meer ruimte bieden voor integrale oplossingen.

Monitoren en evaluatie: er is nog onvoldoende zicht op de daadwerkelijke effecten van beleid, zowel kwantitatief als kwalitatief. Ook wordt ervaren dat er nog onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke effecten van beleid. Dit gaat niet alleen om cijfers, maar ook om kwalitatieve inzichten: wat gebeurt er als doelen niet worden gehaald, en waarom? Het is daarbij belangrijk om explicieter te zijn in de afwegingen die aan beleid ten grondslag liggen. Dit betekent duidelijker formuleren voor wie het beleid bedoeld is, welke keuzes prioriteit hebben en waarom. Zonder deze informatie bestaat het risico dat interne inspanningen niet leiden tot merkbare verandering in de praktijk.

Externe samenwerking:

Het Omgevingsbeleid en beleidsdoel 6.2 hebben een directe invloed op gemeentelijke plannen. Daarom vindt er regelmatig overleg plaats tussen provincies, gemeenten en andere externe partijen. Planadviseurs en regioaccounthouders beoordelen gemeentelijke plannen en geven aandachtspunten mee, vooral wanneer nieuwe onderwerpen in verordeningen worden opgenomen.

In de praktijk verloopt de samenwerking met gemeenten niet altijd soepel. Gemeenten geven aan dat de samenhang in het provinciale beleid soms ontbreekt en spreken van een "stapeling van regels" zonder voldoende onderlinge afstemming. Dit kan leiden tot weerstand, omdat gemeenten het gevoel hebben dat hun beleidsruimte wordt beperkt. Vaak richten zij zich daardoor vooral op technische aanpassingen om te voldoen aan nieuwe regels, terwijl dit in de praktijk weinig invloed heeft op de inhoudelijke sturing.

Een bijkomend knelpunt betreft daarnaast de snelle opeenvolging van beleidswijzigingen. Gemeenten geven aan dat het tempo waarin instructieregels veranderen, bijvoorbeeld rond sociale woningbouw, leidt tot onduidelijkheid en frustratie. Bij langlopende planprocessen – die vaak meerdere jaren beslaan – kunnen opeenvolgende wijzigingen in randvoorwaarden, zoals de wijzigingen in instructieregels voor sociale woningen ('voldoende sociaal', '30%', '1/3') de voorspelbaarheid ondermijnen. Dit bemoeilijkt de uitvoering en belemmert het vertrouwen in stabiel beleid.

In de doorwerking van provinciaal beleid zijn gemeenten belangrijk. Gemeenten geven aan dat ze hiervoor duidelijke kaders nodig hebben, zodat zoveel mogelijk zekerheid bestaat bij de beeldsvorming en vergunningverlening. Daarbij moeten zij regelmatig al rekening houden met regelgeving die op dat moment nog niet vigerend is, maar naar verwachting op korte termijn wel zal zijn.

De samenwerking levert niet alleen voor gemeenten uitdagingen op; ook waterschappen zien graag dat zij eerder en vaker als partner van de provincie worden betrokken bij het beleidsvormingsproces. Daarnaast vragen andere belangenbehartigers dat hun belangen volwaardig worden meegewogen.

Participatie en omgeving: de opbrengsten uit de participatie bevestigen de koers ‘beschermen waar nodig, intensiveren waar mogelijk’. Daarbij wordt gevraagd om heldere definities en begrenzingen, bijvoorbeeld rond stadsranden en de positie van de glastuinbouw. Ook bestaat behoefte aan ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld via referentiewaarden in plaats van harde normen. Deze punten vormen directe ankerpunten voor de effectiviteit van beleid en dragen bij aan een voorspelbare toepassing in advisering en verordening.

Subsidies (afbakening/registratie): Enkele subsidies zijn in het subsidieregister administratief gekoppeld aan beleidsdoel 6.2 Ruimte en Landschap, terwijl ze inhoudelijk primair onder *Wonen* vallen. Voor deze evaluatie zijn ze daarom buiten de scope gehouden. Vanuit doelmatigheid is het wenselijk om het register te actualiseren of deze subsidies te positioneren bij de primaire beleidsverantwoordelijke, in lijn met de reguliere planning en control momenten.

Lerende planning- en controlecyclus: de huidige P&C-cyclus is nog niet structureel lerend gekoppeld aan de beleidscyclus. Prestatie-indicatoren staan niet consequent in relatie tot effectindicatoren, waardoor gerichte bijsturing wordt bemoeilijkt. Een licht kwartaalritme – met updates van indicatoren, leerpunten en bijstuuracties, en een zichtbare doorvertaling naar de begroting - kan de “feedback lus” sluiten. Voor elke indicator dient duidelijk te zijn bij wie het eigenaarschap ligt.

7 Conclusies en aanbevelingen

Het beleid op ruimte en landschap is in ontwikkeling en levert zichtbaar resultaat. Tegelijkertijd kan de onderliggende redenering van inzet naar maatschappelijk effect consistent en beter traceerbaar worden uitgewerkt. De P&C-cyclus is nog niet structureel verbonden met de beleidscyclus, waardoor informatie over prestaties en effecten beperkt samenkomt voor gerichte bijsturing.

Integrale samenwerking is de afgelopen periode verdiept—onder meer zichtbaar in recente proefprojecten—en vraagt nu om lichte, voorspelbare werkvormen en heldere kaders om dit effect bestendig te maken.

Op basis van de voorlopige resultaten is er geen aanleiding om aan te nemen dat de voorgestelde beleidsaanpassing voor de Herziening 2025 ontoereikend is. Dit beeld wordt ondersteund door de omgevings-effectrapportage voor de nieuwe beleidskeuze TRO, waarin het voorgestelde beleid leidt tot een verbetering ten opzichte van de huidige referentiesituatie. Deze evaluatie is ex durante; vervolgstappen in monitoring en uitwerking kunnen dit beeld nader onderbouwen.

De bevindingen bieden aanknopingspunten om de volgende periode te verkennen: het expliciteren van de beleidstheorie per lijn met een compacte, bronvaste set effect- en impactindicatoren; het verbinden van prestatie- en effectinformatie in een licht, voorspelbaar ritme binnen de P&C cyclus; en het borgen van integrale samenwerking via een werkvorm die vroeg in het proces toetst aan heldere kaders. Deze richtinggevende punten sluiten aan bij de ontwikkeling van de Herziening 2025 en kunnen, waar wenselijk, gefaseerd en in samenhang met bestaande processen worden verkend.

7.1 Hoofdconclusies

De evaluatie van beleidsdoel 6.2 'Ruimte en Landschap' laat een consistent beeld zien: er is sprake van sterke inhoudelijke uitgangspunten en ambities, maar de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het beleid blijven op onderdelen beperkt aantoonbaar. De belangrijkste overkoepelende conclusies zijn:

- Herziening 2025 biedt kans op versterking: de Herziening 2025 wordt beleidsmatig gezien als een relevante koerswijziging. Er zijn in de evaluatie geen signalen aangetroffen dat de voorgestelde beleidsaanpassing ontoereikend is. De OER laat zien dat de herziening, en met name het bundelen van beleidslijnen in het nieuwe kader TRO, bijdraagt aan samenhang, effectiviteit en bestuurlijke helderheid ten opzichte van het nul-scenario.
- Beleidstheorie is helder, maar uitvoering blijft versnipperd: de doelen en ambities zijn duidelijk en breed gedragen. Tegelijk is de uitwerking over verschillende sporen (visie, programma, verordening) verspreid, waardoor de beleidsketen van inzet • output • effect • impact onvoldoende expliciet is vormgegeven. De monitoringspraktijk is vooral outputgericht, terwijl effect- en impactmeting beperkt is uitgewerkt.
- Behoeft aan lerend en programmatisch sturen: de evaluatie wijst op een beperkte structurele verbinding tussen de beleidscyclus en de P&C-cyclus. Het ontbreken van een systematische koppeling tussen prestaties en effecten maakt het lastig om doelrealisatie en voortgang inzichtelijk te maken. Sturingsinformatie ontbreekt, waardoor beleidsbijstellingen of leerprocessen niet vanzelfsprekend plaatsvinden.
- Integrale werkwijze wordt erkend, maar is nog onvoldoende ingebed: inhoudelijke integraliteit wordt binnen en buiten de organisatie gewaardeerd. Initiatieven zoals de botsproeven laten zien dat inhoudelijke samenhang realiseerbaar is. Tegelijk blijven deze werkvormen nu te vaak ad hoc. Structurele, lichte en

duidelijke werkvormen om integraliteit te organiseren ontbreken nog. Ook is de positionering van coördinerende teams (zoals het omgevingsbeleidsteam) niet altijd eenduidig.

- Doelmatigheid in uitvoering en rolverdeling vraagt aandacht: de beschikbare instrumenten zijn inhoudelijk sterk, maar de inzet is niet altijd scherp georganiseerd. Er is sprake van rolonduidelijkheid, met name waar planadviseurs te laat of niet structureel aangehaakt zijn. In enkele gevallen – zoals bij subsidies – wijst de evaluatie op de wenselijkheid van administratieve herpositionering om de doelmatigheid en bestuurlijke aansluiting te verbeteren.

Aanvullende hoofdpunten:

- Gebrek aan indicatorontwikkeling en meetbaarheid: ondanks heldere beleidsdoelen zijn er nauwelijks effect- of impactindicatoren ontwikkeld. De MoLo bevat nog weinig uitgewerkte informatie op thema's als landschap en cultuurhistorie. De mogelijkheden voor strategische monitoring en evaluatie zijn hierdoor beperkt.
- Beleidsmatige sturing via ruimtelijke kwaliteit is dominant geworden: uit de evaluatie blijkt dat 'ruimtelijke kwaliteit' inmiddels functioneert als breed sturingskader voor ruimtelijke ordening. Dit versterkt het belang van scherpe kaders en helderheid over de rolverdeling tussen waar-vragen (TRO) en hoe-vragen (ruimtelijke kwaliteit).
- Vitaal landelijk gebied kent geringe uitwerking: de beleidskeuze 'Vitaal landelijk gebied' blijkt beleidsinhoudelijk het minst ver uitgewerkt. De visie bevat enkel globale teksten en een richtsnoer. Programmatische of monitorbare invulling ontbreekt, wat samenhangende gebiedsgerichte sturing bemoeilijkt.

7.2 Aanbevelingen (indicatief)

Deze beleidsevaluatie is opgezet volgens een *ex durante* benadering: een aanpak waarbij niet alleen wordt teruggeblikt op het gevoerde beleid, maar ook actief wordt gekeken naar de actuele beleidsinzet en de richting die met de Herziening 2025 is gekozen. Daarbij is het omgevingsbeleid zoals het in 2024 geldt als inhoudelijk ijkpunt genomen, met expliciete aandacht voor de koerswijzigingen richting Herziening 2025 en de implicaties daarvan voor de toekomst.

Deze timing biedt belangrijke voordelen. Door al tijdens de beleidsontwikkeling lessen te trekken, ontstaat ruimte om bestaande ambities scherper te positioneren, uitvoerbaarheid te verbeteren en integraliteit van beleid en instrumenten te versterken. De aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn dan ook niet uitsluitend terugblikkend van aard, maar gericht op verdere doorontwikkeling van het beleid richting implementatie, uitvoering en monitoring. Daarmee vormen ze inhoudelijke handvatten voor het herijken van bestaande keuzes én voor het structureel verbeteren van beleidssturing op de langere termijn.

De aanbevelingen zijn mede gebaseerd op inzichten uit verschillende parallelle proceslijnen die input leveren voor de beleidsontwikkeling. Naast de beleidscyclus zelf gaat het hierbij om gebiedsprocessen, het gebiedsgericht werken en het Regionaal Programma Fysieke Leefomgeving (RPFL). Het versterken van de wisselwerking tussen deze trajecten en het beleidsinhoudelijke spoor is belangrijk om tot goed ingebedde, uitvoerbare beleidskeuzes te komen.

Om richting te geven aan de opvolging van deze evaluatie zijn de aanbevelingen geordend in drie categorieën: reeds gerealiseerde stappen, lopende trajecten en structurele vervolgacties.

7.2.1 Reeds gerealiseerde stappen

Deze aanbevelingen sluiten aan bij reeds ingezette ontwikkelingen en keuzes binnen de Herziening 2025:

- Bevestigen en versterken van de integrale koers via het nieuwe sturingskader Toekomstbestendige Ruimtelijke Ontwikkeling (TRO).
- Benutten van inhoudelijke bouwstenen zoals het 50/50-onderzoek en het Ruimtelijk Voorstel in de herpositionering van beleidsdoel 6.2.
- Verankering van de waar-vraag via TRO, met onderscheid tussen wat/waar en hoe, zoals nu opgenomen in de beleidsstructuur.
- Inzet van botsproeven en uitvoeringstoetsen tijdens de Herziening 2025 als toetsingsinstrumenten voor uitvoerbaarheid.

7.2.2 Lopende trajecten en doorontwikkeling

Dit zijn trajecten die momenteel in gang zijn gezet, maar nog niet volledig zijn afgerond of structureel ingebed:

- Uitwerken van sluitende beleidstheorieën per beleidskeuze, met expliciete koppeling tussen doelen, instrumenten en verwachte effecten.
 - Doorontwikkeling van indicatoren op effectniveau, inclusief herijking van bestaande indicatoren en koppeling aan MoLo en BleiMo¹⁷.
 - Werk per beleidskeuze een kernset van indicatoren uit, op minimaal effectniveau. Besteed daarbij aandacht aan bruikbaarheid, herleidbaarheid én kosten.
- Gebruik externe voorbeelden (zoals bij Utrecht en in Vlaanderen) als inspiratie voor indicatoren die passen bij het Zuid-Hollandse beleidskader.
- Positionering van richtsnoeren en voorschriften op het juiste niveau (visie, programma, verordening), zoals zichtbaar bij onder andere VAB en GBN.
- Verheldering van rollen en verantwoordelijkheden, onder andere tussen beleidsteams, planadvies, regioaccounts, en portefeuillehouders.
- Verbinding tussen beleid en uitvoering via pilots, waarbij leeropbrengsten worden betrokken bij verdere beleidsvorming.
 - Beleg regie op integraliteit op een strategisch niveau (zoals ODB) en voorkom versnippering via parallelle overlegstructuren. Tegelijkertijd is het van belang dat beleidskeuzes voldoende afgebakend blijven, zodat verantwoordelijkheden helder belegd kunnen worden en overlap in opdrachten wordt voorkomen
- In aansluiting hierop is de beweging naar gebiedsgericht werken via programma's onder de Omgevingswet een belangrijke stap. Dit biedt de mogelijkheid om beleidsdoelen en uitvoeringsmaatregelen gebiedsgericht en instrumenteel te koppelen binnen een herkenbaar en juridisch verankerd kader.
- Versterk de samenhang tussen beleidsontwikkeling en bestaande proceslijnen die input leveren voor beleid, zoals de beleidscyclus, P&C cyclus, gebiedsprocessen, gebiedsgericht werken en het RPFL. Zorg dat deze processen goed zijn gepositioneerd en bijdragen aan sturingsinformatie en beleidsvernieuwing.

7.2.3 Vervolgacties en structurele verbeterpunten

Voor effectieve sturing op beleid is het essentieel om een structurele en inhoudelijke verbinding te leggen tussen de beleidscyclus en de planning- en P&C cyclus. Hoewel de Herziening 2025 voor beleidsdoel 6.2 een belangrijke stap zet door maatregelen expliciet te koppelen aan afzonderlijke beleidskeuzes, is dit nog onvoldoende om te spreken van een doorlopende en transparante beleidssturing.

Cruciaal hierbij is dat beleidskeuzes expliciet worden verbonden met de bijbehorende beleidsprestaties uit de begroting. Deze koppeling maakt het mogelijk om op structurele wijze inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleid, de inzet van middelen, en de resultaten die worden beoogd of gerealiseerd. Op dit moment is die verbinding bij beleidsdoel 6.2 nog onduidelijk. Er zijn weliswaar twee begrotingsprestatievelden toegekend

¹⁷ Aansluiting bij bestaande monitoringsystemen zoals MoLo en BleiMo verdient de voorkeur waar mogelijk. Tegelijkertijd geldt dat sommige beleidskeuzes of -opgaven relatief kleinschalig zijn, waardoor aansluiting niet altijd mogelijk of zinvol is. Dit vraagt om een pragmatische benadering per onderwerp.

aan dit beleidsdoel, maar deze zijn niet 1-op-1 gekoppeld aan de vier bestaande en vier nieuwe beleidskeuzes die onder 6.2 vallen. Hierdoor is het lastig om een sluitende keten te maken van beleidsambities, maatregelen, en de verwachte of gerealiseerde effecten.

Zonder een duidelijke en transparante relatie tussen beleidskeuzes en begrotingsprestatievelen ontstaat risico op verwarring in zowel de interne beleidsmonitoring als in de externe verantwoording. Het ontbreken van deze koppeling belemmert bovendien de mogelijkheid om een integrale ketenanalyse te maken: een samenhangende doordenking van welk beleid op welke manier bijdraagt aan de beoogde doelen. Ter vergelijking: bij andere beleidsdoelen binnen het Omgevingsbeleid (zoals 2.1 of 7.1) is wél sprake van een directe koppeling tussen beleidskeuze en beleidsmatige prestaties, wat de doorwerking richting de P&C-cyclus overzichtelijker maakt.

- Een concrete vervolgstap is het heroverwegen en herstructureren van de beleidsmatige begrotingsstructuur voor 6.2, zodat per beleidskeuze heldere prestaties, indicatoren en middelen worden gedefinieerd. Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld in voorjaarsnota's of jaarplannen beleidsmatige reflecties op te nemen die gestoeld zijn op concrete prestatie-informatie. Ook indicatorgestuurde jaarrapportages kunnen daarbij een rol spelen, mits ze voortbouwen op een sluitende koppeling tussen beleidsinhoud en begrotingssystematiek.
- Zorg voor betere terugkoppeling van beleidseffecten naar uitvoering en verordening, zodat er sprake is van een doorlopende leercyclus.
- Zorg voor gezamenlijke programmasturing, met heldere rolverdeling tussen portefeuillehouders, directies, teams als Omgevingsbeleid en Planadvisering.
- Maak werkvormen als botsproeven en uitvoeringstoetsen een vast onderdeel van beleidsontwikkeling, licht en doelgericht—en richt deze expliciet op leeropbrengst en gezamenlijke prioritering.
- Verhelder de timing en positionering van planadviseurs in beleidsprocessen; overweeg bundeling van planadvies en Omgevingsbeleid binnen één portefeuille en/of beleidsdoel voor betere afstemming.
- Onderzoek de administratieve positionering van subsidies die nu beleidsinhoudelijk onvoldoende aansluiten, en waar mogelijk ruimte-intensieve subsidies koppelen aan integrale gebiedsdoelen.
- Evaluer de huidige verordening als sturingsinstrument, met aandacht voor uitvoerbaarheid en flexibiliteit.

7.3 Reflectie op eerder beleid en advies

De Herziening 2025 is mede voorbereid op basis van eerdere beleidsverkenningen zoals het 50/50-onderzoek en het ruimtelijk voorstel. Hoewel deze documenten geen formele status hebben binnen het vigerende Omgevingsbeleid, hebben ze inhoudelijk richting gegeven aan de actualisatie van beleidsdoel 6.2 en de introductie van de nieuwe beleidsstructuur onder het thema TRO.

Een centrale bijdrage van het 50/50-onderzoek is het inzicht in de verdichting en functiewijziging van het ruimtegebruik tussen 1970 en 2020. Dit heeft geleid tot vijf overkoepelende aanbevelingen voor strategische ruimtelijke sturing, die relevant blijven voor verdere beleidsontwikkeling:

1. Ontwikkel een legenda voor meervoudig ruimtegebruik;
2. Genereer meer data over ruimtegebruik en transformatie;
3. Werk aan kwalitatieve verdieping (ontwerp, beleving, gebiedskenmerken);
4. Kijk vaker terug (en vooruit);
5. Stuur op condities in plaats van alleen op eindbeelden.

Deze aanbevelingen sluiten inhoudelijk nauw aan bij de bevindingen van deze beleidsevaluatie. Zo benadrukt het ontbreken van effectindicatoren en structurele monitoring de noodzaak om beleidsinformatie beter te onderbouwen (aanbeveling 2), terwijl het ontbreken van programmatische sturing en helder instrumentarium de behoefte bevestigt aan vereenvoudiging en samenhang (aanbevelingen 1 en 5). Ook het belang van herkenbare gebiedskenmerken (aanbeveling 3) en een versterkt leervermogen binnen beleid en uitvoering (aanbeveling 4) komt direct voort uit de knelpunten die in hoofdstuk 5 en 6 zijn gesignaleerd.

De Herziening 2025 laat zien dat een aantal van deze verbeterpunten inmiddels is opgepakt, onder meer in de introductie van TRO, de toepassing van botsproeven, en de expliciete aandacht voor gebiedsgerichte benadering. Tegelijk biedt deze evaluatie concrete aanknopingspunten om deze koers te verdiepen. Met name op het gebied van indicatorontwikkeling, de samenhang tussen beleidsinstrumenten, en structurele beleidsreflectie ligt nog ruimte voor versterking. Daarbij kunnen documenten zoals het 50/50-onderzoek en het Ruimtelijk Voorstel sterker worden benut om inhoudelijke richting te geven aan programmasturing, beleidsmonitoring en integrale besluitvorming.

Bijlage 1: Brief van de onafhankelijke deskundige

Datum 13-11-2025
Ons kenmerk 75-25
Uw kenmerk
Contactpersoon Prof. Zef Hemel
E-mail / telefoon
Onderwerp Evaluatie beleidsdoel Provincie Zuid-Holland



Technische Universiteit Delft

Faculteit Bouwkunde
Urbanism

Bezoek
Julianalaan 134
2628 BL Delft
Correspondentie
Postbus 5043
2600 GA Delft

www.bk.tudelft.nl/urbanism

Geachte heer, mevrouw,

Vanwege de evaluatie van de effectiviteit van het provinciale beleid met betrekking tot beleidsdoel 6.2 Ruimte en landschap werd aan mij een onafhankelijk oordeel gevraagd door uw organisatie. In een drietal gesprekken gehouden tussen oktober en november 2025, en na het raadplegen van door uw medewerkers opgemaakte documenten kreeg mijn oordeel uiteindelijk vorm. Het gebeurde op uiterst plezierige wijze, in drie open gesprekken en in een brede gedachtewisseling. Langs deze weg wil ik u daarvoor hartelijk danken.

Naar mijn oordeel is de evaluatie ex durante op gewetensvolle wijze uitgevoerd. Daarbij neem ik in aanmerking dat de aanpak nog onbeproefd was en door uw medewerkers grotendeels moest worden ontwikkeld. Het werk is, zover ik het kan overzien, knap gedaan. De investering staat, daar hoeft u zich geen zorgen meer om te maken. Een volgende evaluatie kan sneller verlopen en zal meer ontspannen zijn. Ik wil er graag aan toevoegen dat uw besluit om de evaluatie intern te verrichten naar mijn mening de juiste was. Op deze wijze wordt er in de organisatie het meeste geleerd. Zeker bij een evaluatie ex durante staat dit leeraspect voorop: het beleid verandert en men wil tussentijds leren van eventuele fouten of gebreken.

Het zou interessant zijn om de aanbevelingen op het einde te toetsen aan een of meer casus. Zou de uitkomst een andere zijn geweest indien de aanbevelingen waren opgevolgd? Nu eindigt de evaluatie met aanbevelingen, terwijl onduidelijk blijft of opvolging echt verschil zal maken. Zo'n toetsing lijkt mij ook raadzaam omdat het leren staat of valt met het daadwerkelijk opvolgen van de aanbevelingen, die immers bedoeld zijn om het beleidsproces te verbeteren. Overtuigend communiceren binnen de organisatie is daarvoor voorwaarde. Zulke overtuigingskracht wordt overigens niet door de makers bepaald, maar door de medewerkers.

De beleidsevaluatie is vooral intern gericht, maar zal uiteindelijk moeten bijdragen aan het beter positioneren van de provincie als het gaat om ruimte en landschap in de samenwerking met anderen, niet in de laatste plaats met gemeenten, waterschappen en rijksoverheid. Daarover spreekt de evaluatie niet, terwijl hier (nu al) veel spanning zit. De rol van het middenbestuur is en blijft ingewikkeld. Immers, dikwijls zit de provincie klem tussen rijk en de gemeente, en over tal van zaken heeft de provincies niets te zeggen. De kans dat de provincie Zuid-Holland op het vlak van ruimte en landschap *business as usual* blijft bedrijven is niet denkbeeldig. Een volgende evaluatie zou daarom ook betrekking moeten hebben op output (beleid dat geproduceerd wordt) en outcome (wat er daadwerkelijk verandert). Het risico bestaat namelijk dat u het verkeerde proces aan het optimaliseren bent.

Dit alles neemt niet weg dat ik u wil complimenteren met de voorliggende evaluatie van beleidsdoel 6.2. Uw medewerkers hebben goed werk verricht. Ik wens u allen veel succes toe in het beschermen van open ruimte en het realiseren van landschappelijke kwaliteit in uw provincie.

Datum
Kenmerk
Pag./van



Prof. Dr. Zef Hemel, Abe Bonnemaleerstoeel TUD/RUG

Bijlage 2: Interview Leidraad & Instructies

Leidraad interviews beleidsevaluatie 6.2 – Ruimte en Landschap

1. Introductie (door interviewer)

- Doel van het interview: inzicht krijgen in de effectiviteit, efficiëntie, relevantie, samenwerking en resultaten van beleidsdoel 6.2.
- Toelichting op de vier beleidskeuzen: *Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap*; *Groenblauwe Netwerken*; *Toekomstbestendige Stedelijke Ontwikkeling*; *Vitaal Landelijk Gebied*.

2. Vertrouwelijkheid bevestigen

- Er worden geen namen gepubliceerd; alleen functies worden vermeld, mits deze niet direct herleidbaar zijn tot een individu.
- Antwoorden worden verwerkt in geaggregeerde vorm, zodat individuele respondenten niet identificeerbaar zijn.
- Notities worden uitsluitend gebruikt voor analyse binnen het evaluatieteam en worden na afronding van de evaluatie veilig gearhiveerd of vernietigd conform het interne archief- en privacybeleid.
- Geïnterviewden ontvangen na afloop een schriftelijke weergave (uitdraai) van het interview, zodat zij kunnen verifiëren of zij correct zijn begrepen door de interviewer en desgewenst correcties of aanvullingen kunnen aanbrengen.
- Geïnterviewden krijgen de mogelijkheid om antwoorden tijdens of na het interview te corrigeren of in te trekken.

3. Inleiding tot de vragen

- De vragen dienen als leidraad; niet alle vragen hoeven aan bod te komen en aanvullende vragen kunnen worden gesteld op basis van nieuwe of relevante informatie die tijdens het interview of uit het literatuuronderzoek naar voren komt.
- De inhoud en volgorde van de vragen kunnen worden aangepast afhankelijk van de rol van de geïnterviewde, de context van het gesprek en de inzichten uit het literatuuronderzoek.
- Het doel is om semigestructureerde gesprekken te voeren, zodat ook zodanig onverwachte of aanvullende bevindingen aan bod kunnen komen.

Interviewformulier – Beleidsevaluatie 6.2 Ruimte en Landschap

Naam geïnterviewde: _____

Functie/ rol: ☐ Ambtelijk opdrachtnemer ☐ Ambtelijk opdrachtgever ☐ Planadviseur ☐

Regioaccounthouder ☐ Anders: _____

Datum: ____ / ____ / ____

Interviewer: _____

Thema 1 – Doel en sturing

Vraag	Antwoorden / Notities
Hoe bekend bent u met de doelstellingen van de beleidskeuzes onder 6.2?	
Zijn de doelen helder en passend bij de rol van de provincie?	
Zijn verantwoordelijkheden en verwachte resultaten voor uw rol duidelijk?	
Hoe ervaart u de sturing vanuit beleid, verordeningen, subsidies of andere instrumenten?	
Waar ziet u mogelijkheden om de sturing te verbeteren?	

Thema 2 – Relevantie en samenhang

Vraag	Antwoorden / Notities
Sluiten de beleidskeuzes aan bij actuele opgaven (klimaatadaptatie, leefbaarheid, zuinig ruimtegebruik, bescherming niet-stedelijke functies)?	
Ziet u samenhang tussen stedelijke ontwikkeling, vitaal landelijk gebied, ruimtelijke kwaliteit en het groenblauwe netwerk?	
Mist u onderdelen of verbindingen in het beleid?	

Thema 3 – Uitvoering en samenwerking

Vraag	Antwoorden / Notities
Welke rol heeft uw organisatie in de uitvoering?	
Hoe verloopt de samenwerking met de provincie en andere partners?	
Welke ondersteuning vanuit de provincie is waardevol?	
Welke belemmeringen ervaart u bij uitvoering of samenwerking?	
Suggesties voor verbetering?	

Thema 4 – Resultaten en effecten

Vraag	Antwoorden/ Notities
Welke concrete producten, besluiten, maatregelen of projecten zijn gerealiseerd?	
In welke mate dragen deze bij aan de beleidsdoelen?	
Wat zijn belangrijke successen?	
Waar ziet u verbeterpunten?	
Zijn er initiatieven met bijzondere impact (positief of negatief)?	

Afsluiting

Vraag	Antwoorden/ Notities
Zijn er belangrijke punten die we nog niet hebben besproken?	
Wilt u betrokken worden bij terugkoppeling van de uitkomsten?	
Overige opmerkingen	

Instructies voor interviewers: *vraag expliciet naar subsidies en verordening.*

Thema 1: Doel en sturing

- (Opdrachtgevers) Hoe heeft u de beleidsdoelen vertaald naar concrete opdrachten?
- (Opdrachtnemers) Hoe duidelijk waren de opdrachten die u heeft ontvangen en hoe goed sloten deze aan bij de beleidsdoelen?
- (Planadviseurs) Hoe consistent ervaart u de beleidskaders in de planbeoordeling?
- (Regioaccounthouders) Hoe helder zijn de provinciale prioriteiten en kaders in het contact met gemeenten/regio's?

Thema 2:

- (Opdrachtgevers) Hoe bewaakt u de samenhang tussen de verschillende beleidskeuzes en projecten, en lukt dat?
- (Opdrachtnemers) Hoe ervaart u de praktische uitvoerbaarheid van het beleid in relatie tot andere opgaven?
- (Planadviseurs) Waar liggen kansen om beleidsdoelen sterker te verankeren in ruimtelijke plannen?
- (Regioaccounthouders) Waar ziet u dat beleid en regionale praktijk goed op elkaar aansluiten of juist spanning opleveren?

Thema 3:

- (Opdrachtgevers) Hoe stuurt u op voortgang, kwaliteit en consistentie in de uitvoering?
- (Opdrachtnemers) Welke middelen of processen heeft u nodig om effectiever te kunnen werken?
- (Planadviseurs) Hoe verloopt de samenwerking met gemeenten en andere planindieners?
- (Regioaccounthouders) Hoe ervaart u de samenwerking met gemeenten en waterschappen in relatie tot beleidsdoel 6.2?

Thema 4: Afsluiting

- (Opdrachtgevers) Hoe monitort u de resultaten en borgt u de terugkoppeling naar beleid?
- (Opdrachtnemers) Welke resultaten ziet u direct voortkomen uit uw werkzaamheden?
- (Planadviseurs) Welke beleidsdoelen zijn in recente planprocedures het meest succesvol geborgd?
- (Regioaccounthouders) Welke resultaten ziet u in de regio's waarmee u werkt, en hoe worden die gedeeld met het beleidsteam?

Bijlage 3: Bureau-reviewlijst (bronvermelding)

1. Provincie Zuid-Holland. (2023). *Coalitieakkoord 2023–2027: Elke dag Zuid-Holland beter*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/31968/coalitieakkoord_2023-2027.pdf
2. Christiaanse, S. (2024). *The loss of rural facilities: A mixed methods study on perceptions of place-change*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://research.rug.nl/en/publications/the-loss-of-rural-facilities-a-mixed-methods-study-on-perceptions>
3. Provincie Zuid-Holland. (2022). *Doeltreffendheid subsidieregelingen Provincie Zuid-Holland* [Notubiz-document]. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://pzh.notubiz.nl/>
4. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. (z.d.). *Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://lta.zuid-holland.nl/>
5. Ministerie van BZK, Provincie Zuid-Holland, & andere NOVEX-partners. (2023). *Ontwikkelperspectief NOVEX Zuidelijke Randstad*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.zuid-holland.nl/publish/besluitenattachments/ontwikkelperspectief-en-uitvoeringsagenda-1-o-novex-zuidelijk-randstad/gs-voorstel-ontwikkelperspectief-en-uitvoeringsagenda-1-o-novex-zuidelijk-randst.pdf>
6. Provincie Limburg. (2023). *Gebiedspaspoorten en gebiedsgerichte omgevingskwaliteit*. Geraadpleegd van https://www.limburg.nl/publish/pages/9877/samenvatting_povi2025.pdf
7. Provincie Noord-Brabant. (2023). *Beleidskader Meervoudig Ruimtegebruik en Gebiedsgerichte Aanpak*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.brabant.nl>
8. Provincie Utrecht. (2023). *Gebiedsgerichte sturing in het Omgevingsbeleid: Monitoringsaanpak functiestapeling*. Utrecht: Provincie Utrecht. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://monitoromgevingsbeleid.provincie-utrecht.nl/mosaic/dashboard-monitor-omgevingsbeleid/>
9. Provincie Utrecht. (2023). *Monitor Natuur Netwerk Nederland*. Geraadpleegd van <https://monitoromgevingsbeleid.provincie-utrecht.nl/mosaic/dashboard-monitor-omgevingsbeleid/7-toekomstbestendige-natuur-en-landbouw>
10. Provincie Zuid-Holland. (2021–2025). *Begroting Provincie Zuid-Holland* (diverse jaargangen). Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/begroting-en-financiën/>
11. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Beleidsmonitor Provincie Zuid-Holland*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://beleidsmonitor-acc.zuid-holland.nl/>
12. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Beleidsnetwerk Omgevingsbeleid*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/beleidsnetwerk>
13. Provincie Zuid-Holland. (2023). *Beleidsvaluatie Recreatie & Sport 2019–2023*. Provincie Zuid-Holland. <https://pzh.notubiz.nl/document/14332288/1#search=%22%20Beleidsvaluatie%20Recreatie%20%20Sport%2020192023%22>
14. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Beleidsvaluaties subsidies*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/@28775/beleidsvaluaties-subsidies/>
15. Provincie Zuid-Holland. (2023). *Concept beleidsvaluatie beleidsdoel 6.1 Wonen*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Interne werkgroepnotitie.
16. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Herziening 2025 Omgevingsbeleid*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/lopende-herzieningen-omgevingsbeleid/herziening-2025/>
17. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Herziening 2024 Omgevingsbeleid*. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/lopende-herzieningen-omgevingsbeleid/herziening-2024/>

18. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Monitor Leefomgeving Zuid-Holland*. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://monitorleefomgeving.zuid-holland.nl/>
19. Provincie Zuid-Holland. (2024). *Nota van toelichting: Herziening Omgevingsbeleid – Module Wonen, Werken en Werelderfgoed*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/publish/besluitenattachments/vaststelling-wijziging-omgevingsvisie-zuid-holland-module-wonen-werken-en-wereld/nota-van-toelichting-herziening-omgevingsbeleid-module-wonen-werken-en-werelderf.pdf>
20. Provincie Zuid-Holland. (2021). *Omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland: Beleidskeuzes en doelen*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/>
21. Provincie Zuid-Holland. (2023). *Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV)*. Overheid.nl. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR730926>
22. Provincie Zuid-Holland. (2024). *Onderzoek vitaliteit en leefbaarheid van kernen in Zuid-Holland 2024*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/publish/besluitenattachments/vitaliteit-en-leefbaarheid-van-kernen-in-zuid-holland-2024/onderzoek-vitaliteit-en-leefbaarheid-van-kernen-in-zuid-holland-2024-pdf.pdf>
23. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *PARK-rapportages*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Interne monitoring. Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK) - Provincie Zuid-Holland
24. Provincie Zuid-Holland. (2021). *Regels over evaluatieonderzoeken volgens artikel 217a Provinciewet (CVDR399163/1)*. Overheid.nl. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR399163/1>
25. Provincie Zuid-Holland. (2022). *Regionale visies wonen en kantoren – Analyse en advies Provincie Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/woningbouw/regionale-realisatieagenda-wonen/>
26. Provincie Zuid-Holland. (2023). *Ruimtelijk gebruik Zuid-Holland 1970–2020: 50/50-onderzoek*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://kennis.zuid-holland.nl/onderzoeken/verschuivingen-in-de-ruimtevrage-en-gebruik-50-50/>
27. Provincie Zuid-Holland. (2024). *Ruimtelijk voorstel: Ruimtelijke koers voor Zuid-Holland*. Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://www.zuid-holland.nl/publish/besluitenattachments/aanbiedingsbrieven-van-ruimtelijk-voorstel-aan-partners/ruimtelijk-voorstel-ruimtelijke-koers-voor-zuid-holland-6-maart-2024.pdf>
28. Provincie Zuid-Holland. *Verordening beleidsevaluaties Provincie Zuid-Holland (CVDR336567)*. Overheid.nl. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR336567>
29. Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Subsidieregister Provincie Zuid-Holland*. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://subsidieregister.zuid-holland.nl/>
30. Provincie Zuid-Holland. (2021–2025). *Voorjaarsnota Provincie Zuid-Holland (diverse jaargangen)*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/begroting-en-financiën/>
31. Rijksoverheid. (z.d.). *Gebiedstypenstudie: streefwaarden groen en blauw in steden en dorpen*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 29 september 2025 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/02/18/rapport-tekort-aan-groen-in-nederlandse-steden-onderzoek-naar-de-verstening-van-nederlandse-steden>
32. Ruimtemonitor Vlaanderen. (2022). *Bodemafdekking en open ruimte*. Departement Omgeving Vlaanderen. Geraadpleegd van <https://www.vlaanderen.be/geopunt/kaarttoepassingen/ruimtemonitor-vlaanderen>
33. Sira Consulting. (2021). *Beleidsvaluatie subsidies Provincie Zuid-Holland 2015–2020*. Provincie Zuid-Holland. https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/26896/rapportage_doeltreffendheid_en_doelmatigheid_subsidies_provincie_zuid-holland_2015-2020_1.pdf
34. Staatsbosbeheer. *De 3-30-300 regel: Een richtlijn voor een gezonde, groene leefomgeving*. Geraadpleegd van <https://www.staatsbosbeheer.nl/>
35. Van Yperen, T. A., Veerman, J. W., & Van den Berg, E. (2017). *Zicht op effectiviteit: Werken met de Effectladder voor jeugdinterventies* (3e druk, Hoofdstuk 1). Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd op 23 oktober 2025, van https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/53528739/Yperen_ea_2017_Zicht_op_effectiviteit_H1_Inleiding.pdf

Bijlage 4: Gecontacteerde stakeholders tijdens de evaluatie

Nummer	Functie	Specifiek navragen over
1	Planadviseur	-
2	AON; 5.3.	Water en bodem sturend, drinkwater, nieuwe beleidskeuze (nieuwe AON) in herziening 2025, waterretentie, bodemdaling 7.3.2; opzetten waterpeilen (verhouding ruimte, wat is de s.v.z. betreft de doelen in samenwerking met (contacten met waterschappen) 6.2.)
3	AON; 4.3	Erfgoed, relatie tot ruimtelijke kwaliteit (kroonjuwelen) beschermingscategorieën, werkt het? Ruimtelijke kwaliteitsbeleid schuren, mogelijkheden, bekend met nieuwe beleid?
4	AON; 4.1.	Circulair-zuid Holland (vanuit economie) TRO (meer algemene vragen) ruimte vereiste vanuit circulair Zuid-Holland; hoe gaat dat; raakvlakken met TRO-mogelijkheden
5	AON; 5.1.	ZHPLG, leidraad volgen, landbouw, natuur, bodemdaling, veenweidegebied, Raakvlakken (mogelijkheden en belangen (schuulpunten*))
6	AON; 6.1.	Wonen, strategisch woonadviseur, raakvlakken NOVEX, ZHPLG, wat heeft wonen nodig vanuit TRO, belemmeringen? Mogelijkheden spiegel aan nieuw beleid. Vraag naar de subsidies
7	AON; 3.1.	Zonne-energie, wind, elektriciteit, raakvlakken met ruimte (windmolens, glastuinbouw)
8	Regioaccounthouder	-
9	AON; 6.2	-
10	AON; 7.3.	Klimaatadaptatie en bodemdaling: peilophoging
10	Strategisch adviseur	-
11	Strategisch adviseur	TBSO/Ruimtelijk voorstel/ volg leidraad
12	AON; Regioaccounthouder	3ha locaties, straatje erbij, contacten externe partijen gemeenten
13	AON; 4.1	Economie, bedrijventerreinen, glastuinbouw, Greenports
15	AON; 4.1	-
16	AON; 6.2	-
17	AON; 5.2	Landbouw, Bescherming van landbouw vs. bescherming van ruimte (subsidies, economie en nu ook ruimte) afgeschatte maatregel? Vragen over de evaluatie, het is verplicht
18	AON; 6.2	-
19	AOG & AON; 6.2 en 6.1	-
20	AON; 6.2	-
21	AON; 7.2.	Toerisme en recreatie in balans, monumenten. Recreatieparken (verblijfsrecreatie), (groene)recreatie-ontwikkeling (schuulpunten/kansen/afstemming) tijdig meegenomen heen en weer?
22	AON; 1.1	Integraliteit, verdeling portefeuilles, P&C Cyclus, historische verdelingen

Bijlage 5: Evolutie van beleid (extra)



De diagram laat zien hoe het beleid zich ontwikkelt langs twee sporen: via de jaarlijkse begrotingsteksten en via het omgevingsbeleid in de evaluatieperiode (2021-2025).

In de begrotingsteksten van 2021 zijn de beleidsprestaties gericht op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en vitaliteit, en op het aanpakken van klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen. Daarbij worden nog geen specifieke maatregelen genoemd.

Vanaf 2022 wordt beleidsprestatie 6.2.2 (*Aanpak klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen*) verder uitgewerkt in thema's zoals circulair bouwen, toekomstbestendig bouwen en gebiedsgerichte programma's. Voor beleidsprestatie 6.2.1 (*Versterken (ruimtelijke) kwaliteit en vitaliteit*) vindt er echter geen verdere uitwerking plaats.

In 2023 en 2024 verschuift de focus van 6.2.1 naar concrete maatregelen, zoals de *ruimtelijke puzzel*, ruimtelijke kwaliteit, het gebiedsprogramma Zuidelijke Randstad en de samenwerking in het landschapspark Zuidvleugel. Beleidsprestatie 6.2.2 blijft gericht op toekomstbestendig bouwen.

In 2025 wordt 6.2.1 in de begrotingsteksten voor het eerst beschreven in lijn met het omgevingsbeleid en worden maatregelen toegevoegd over vitaal landelijk gebied en groenblauwe netwerken. Beleidsprestatie 6.2.2 wordt nu omschreven als "*Regie op evenwichtige toedeling functies en/of locatie*", gericht op de gebiedsontwikkeling Middengebied Zuidplaspolder en Gnephoek. De focus op toekomstbestendig wonen en bouwen is in dit jaar verschoven naar de beleidskeuzes onder beleidsdoel 6.1 *Wonen*.

Tegen 2026 wordt 6.2.1 uitgewerkt tot concrete maatregelen die aansluiten bij de maatregelen onder het omgevingsbeleid. De maatregelen onder beleidskeuze 6.2.2 zijn echter niet gekoppeld aan de beleidskeuzes of maatregelen binnen het omgevingsbeleid.

Het omgevingsbeleid volgt een parallelle ontwikkeling, maar is losgekoppeld van de begrotingsteksten. In Herziening 2021-2022 worden brede beleidsdoelen vastgelegd, zoals vitaliteit en kwaliteit van de leefomgeving, met bijbehorende beleidskeuzes rond thema's als verstedelijking, landschap en toekomstbestendig bouwen. In 2024 worden die keuzes nadrukkelijker gekoppeld aan het beleidsdoel en krijgt de structuur meer consistentie. In 2025 verandert het beleidsdoel zelf naar "ruimte en landschap" en worden de keuzes specifieker, bijvoorbeeld rond groenblauwe netwerken, ruimtelijke kwaliteit en vitale landelijke gebieden. Toch blijft dit omgevingsbeleid (vooral de beleidskeuzes) minder verbonden aan de begrotingsteksten.

De effectiviteit van het beleid van beleidsdoel 6.2 wordt beperkt door de verschillende termen en niveaus waarop wordt gewerkt. Omgevingsbeleid en begrotingsteksten zijn anders ingedeeld en volgen niet hetzelfde structuur van prestatie-indicatoren effectindicatoren. Dit verschil in systematiek en begrippenkader bemoeilijkt de samenhang: maatregelen uit de begroting sluiten niet altijd naadloos aan bij beleidsdoelen uit het omgevingsbeleid. Daardoor ontstaat het risico dat strategische doelen en praktische uitvoering langs elkaar heen lopen, wat de slagkracht en consistentie van het beleid ondermijnt.

1. Ruimtelijke kwaliteit en landschap (Beleidskeuze)

Beleidskeuze elementen:

- Verbinden van historische kenmerken met nieuwe opgaven
- Bevorderen van een weloverwogen locatiekeuze
- Versterken van bestaande verscheidenheid van landschappen

Beleidsspoor over 2021–2026:

- **2021–2022:** Start van beschermingscategorieën actualiseren en beleidsvelden samenvoegen; focus op **landschap en historische kenmerken**, flexwonen, en pilots zoals Citta Romana; begin ontwerp Landschapspark Zuidvleugel → legt basis voor verbindende aanpak historische + nieuwe opgaven.
- **2023:** Vertaling van Landschapspark-visie naar concrete groen-blauwe programmering; ruimtelijke puzzel met Rijk en gemeenten; participatie rond Ruimtelijk Voorstel → **bevorderen weloverwogen locatiekeuze**.

- **2024:** Perspectief 2030-2050 ruimtelijke puzzel; NOVEX ZR samenwerkingsproces; advisering ruimtelijke kwaliteit en ontwikkeling groenblauwe netwerken → versterking van bestaande landschapsdiversiteit.
- **2025:** Aanpassing ruimtelijk kwaliteitsbeleid, Vlietzone doelen verankeren, Getijdenpark XL, NOVEX ZR uitvoeringsagenda, vitaliteit landelijk gebied → **versterking bestaande landschappen en locatiekeuzes.**
- **2026:** Samenwerking in deelgebieden Landschapspark Zuidvleugel concretiseren, Groenblauwe netwerken Midden-Delfland, kennisdeling via Groene Cirkel → continue **integratie van historische kenmerken, locatiestrategie en landschapsdiversiteit.**

→ **Evolutie:** Van beleidsvoorbereiding en analyses (2021–2022), via concrete programmatische vertaling en participatie (2023–2024), naar uitvoering en verankering van keuzes (2025–2026).

2. Ruimtelijke kwaliteitsbeleid (kwaliteitskaart & typering)

- **Beschermingscategorieën** bepalen type ontwikkeling → aanwezig vanaf 2021, geactualiseerd en geïntegreerd in regionale opgavekaarten.
- Over de jaren: steeds verder toegepast bij **gebiedsontwikkelingen, ruimtelijke puzzels, en gebiedsprogramma's** (CID, Binckhorst, Vlietzone, Schiezone).
- 3 ha-kaart en buitenstedelijke bouwlocaties (2021–2023) → instrument voor eindoordeel provincie en duurzame verstedelijking.

3. Samenwerken aan Vlietzone (6.2.1.1)

- **2021–2022:** Start samenwerking en onderzoeken (verkeersonderzoek Westvlietweg).
- **2023–2025:** Doelen verankeren, toekomstbeelden uitwerken, integratie in NOVEX ZR programma.
- **2026:** Continue uitvoering en afstemming, onderdeel van Landschapspark Zuidvleugel en stedelijke integratie.

4. Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland (6.2.1.2)

- **2021–2022:** Pilotprojecten en beleid voor groenblauwe structuur.
- **2023–2024:** Ontwikkeling toekomstbeelden, regionale samenwerking en uitvoeringsagenda.
- **2025–2026:** Realisatie deelgebieden, Groenblauwe netwerken, provincie als trekker, kennisdeling.

→ **Evolutie:** Van beleidsontwikkeling naar uitvoering, steeds met integratie in stedelijk landschap.

5. Transformeren, herstructureren en verdichten (6.2.1.3)

- **2021–2022:** Begin integrale benadering flexwonen, gebiedsprogramma's.
- **2023–2025:** Ruimtelijke puzzel, stedelijke verdichting en afwegingskaders NOVEX ZR.
- **2026:** Herstructurering en verdichting van stedelijke locaties, toepassing toekomstbestendig bouwen.

→ **Evolutie:** Van beleidskader naar concrete gebiedsontwikkeling.

6. Subsidieregeling veehouderij (6.2.1.4)

- **2021–2022:** Nog weinig zichtbaar; opgenomen in kadernota flexwonen en circulair bouwen.
- **2025–2026:** Specifiek toegepast voor gebiedsontwikkeling in landelijk gebied (Middengebied Zuidplaspolder).

7. Groenblauwe netwerken (6.2.2)

- **2021–2022:** Kennisontwikkeling en pilotprojecten Landschapspark Zuidvleugel.
- **2023–2025:** Concrete uitwerking van netwerken, infrastructuurprojecten, en integratie in stedelijke context (Vlietzone, Schiezone).
- **2026:** Realisatie van deelgebieden in Midden-Delfland, kennisdeling en coördinatie Groene Cirkel.

→ **Evolutie:** Van concept & kennis naar concrete uitvoering en netwerkbeheer.

8. Toekomstbestendige stedelijke ontwikkeling (6.2.3)

- **2021–2022:** Convenanten klimaatadaptief en duurzaam bouwen, transitieadviseurs warmte.
- **2023–2025:** Expertteam Toekomstbestendig bouwen, Vliegende Brigade, MKBA, NOVEX ZR afwegingskader, functie- en dichtheidsanalyse, 3 ha-kaart.
- **2026:** Verdichting en herstructurering, integrale toepassing klimaatadaptatie, circulair bouwen, energie- en waterstrategie, gekoppeld aan stedelijk netwerk en recreatie/natuur.

→ **Evolutie:** Van kennis & advisering naar instrumentarium, tot daadwerkelijke uitvoering en monitoring van stedelijke ontwikkeling.

9. Vitaal landelijk gebied (6.2.4)

- **2021–2022:** Bescherming landelijk gebied en overgangsgebieden.
- **2023–2025:** Onderzoek vitaliteit kernen, beleid voor 'straatje erbij/ertussen', afwegingskaders NOVEX ZR.
- **2026:** Integratie in beleid, uitvoering maatregelen, en coördinatie gebiedsontwikkeling met verdichting en groenblauwe netwerken.

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland.
December 2025.

Provincie Zuid-Holland
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
www.zuid-holland.nl

Opgesteld door: Regie Omgevingsbeleid -
Beleidsonderzoek, Evalueren en monitoren; Ruimte en
landschap

Vormgeving en productie

Vakteam Grafimedia,
provincie Zuid-Holland.

251200726

