

# Beleidsvaluatie ambitie 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'



Versie: 1.0  
Datum: Mei 2024

# Beleidsevaluatie ambitie 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'

Inzicht in de prestaties en effecten van de beleidskeuzen en de activiteiten die hierbinnen hebben plaatsgevonden gedurende de periode 2019-2023.

Sira Consulting 



Mei 2024

# Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Analysekamer	9
2.1 Scope van de beleidsevaluatie	9
2.2 Beleidsindicatoren bij de provincie	9
2.3 Doeltreffendheid en doelbereik	10
2.4 Doelmatigheid	12
2.5 Inbreng verschillende betrokkenen	13
2.6 Gebruikte methoden	13
3 Beschermen van erfgoed	14
3.1 Toelichting op de beleidskeuze	14
3.2 Activiteiten	15
3.3 Doelbereik beleidskeuze	18
4 Beleven en benutten van erfgoed	19
4.1 Toelichting op de beleidskeuze	19
4.2 Activiteiten	21
4.3 Doelbereik beleidskeuze	26
5 Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden	28
5.1 Toelichting op de beleidskeuze	28
5.2 Activiteiten	30
5.3 Doelbereik beleidskeuze	35
6 Toerisme in balans	37
6.1 Toelichting op de beleidskeuze	37
6.2 Activiteiten	38
6.3 Doelbereik beleidskeuze	42
7 Cultuurparticipatie en bibliotheken	44
7.1 Toelichting op de beleidskeuze	44
7.2 Activiteiten	45
7.3 Doelbereik beleidskeuze	49
8 Conclusies en aanbevelingen	50
8.1 Conclusies	50
8.2 Aanbevelingen	52
Bijlage I: bronnen	54



# Managementsamenvatting

## Aanleiding en scope

Evalueren vormt een cruciale schakel in de verantwoording van beleid, ondersteunt het leren binnen de organisatie en levert signalen op voor het eventuele bijsturen van het beleid. Provinciale Staten hebben aangegeven inzicht te willen in de voortgang van ambitie 4 'Een concurrerend Zuid-Holland' over de periode 2019-2023. Hiervoor zijn beleidsevaluaties uitgevoerd naar de drie beleidsdoelen die hieronder vallen:

4.1 Streven naar een duurzame en innovatieve economie

4.2 Creëren van een rijk vestigingsklimaat

4.3 Erfgoed, cultuur en toerisme

De resultaten hiervan zijn in aparte beleidsevaluaties beschreven. Voorliggende beleidsevaluatie heeft betrekking op het beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'.

Onder beleidsdoel 4.3 zijn totaal vijf beleidskeuzes beschreven, met activiteiten die zijn opgenomen in de omgevingsvisie. De evaluatie heeft plaatsgevonden op het niveau van deze beleidskeuzes:

1. Beschermen van erfgoed
2. Beleven en benutten van erfgoed
3. Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden
4. Toerisme in balans
5. Cultuurparticipatie en bibliotheken

## Doelbereik

Een beleidsevaluatie kijkt naar de effectiviteit (doeltreffendheid) van het beleid en hoe efficiënt (doelmatigheid) dit wordt uitgevoerd. Een eerste belangrijke bevinding uit de beleidsevaluatie kwam al vroeg in het proces. De beoogde effecten van de beleidskeuzes zijn op een hoog abstractieniveau beschreven. Er zijn dan veel verschillende (maatschappelijke) contextfactoren die in meer of mindere mate bijdragen aan het realiseren van het beoogde effect. Het vaststellen van de (mate van) relatie tussen wat de provincie heeft gedaan (activiteiten en prestaties) en het beoogde effect is daarmee niet onomstotelijk vast te stellen. Samen met het projectteam, omgevingsbeleid en de betrokken externe deskundige is ervoor gekozen om deze evaluatie te richten op doelbereik.

Doelbereik verwijst naar de mate waarin de doelen van de beleidskeuzes zijn gerealiseerd. Bij doelbereik wordt expliciet *niet* gekeken naar hoe aannemelijk en aantoonbaar de relatie is tussen de gerealiseerde prestaties en gerealiseerde effecten. Wel wordt een oordeel gegeven over 1) de relatie tussen activiteiten en prestaties, en 2) in welke mate de beoogde effecten van de beleidskeuze zijn gerealiseerd.

Een voorwaarde om de doelmatigheid van beleid in kaart te brengen is dat je weet hoe doeltreffend het beleid was. Omdat in dit onderzoek is gekeken naar doelbereik is het volledig in kaart brengen van doelmatigheid niet mogelijk.

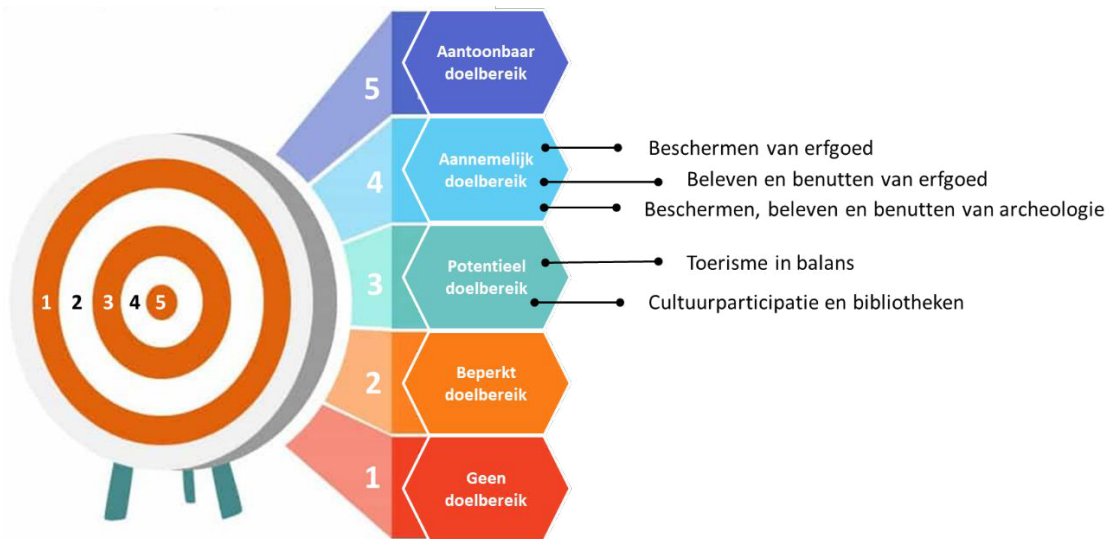
## Onderzoek op hoofdlijnen

Tijdens de evaluatie zijn, met hulp van een beleidstheorie, voor iedere beleidskeuze de (logische) verbanden schematisch in kaart gebracht tussen middelen, activiteiten, prestaties, (beoogde) effecten en maatschappelijke impact. Vervolgens zijn deze verbanden onderzocht. Aan de hand van een beoordelingskader is vervolgens per beleidskeuze een oordeel gegeven over het doelbereik hiervan, waarvan de score oploopt in 5 stappen van 'geen doelbereik' tot 'aantoonbaar doelbereik'.

### Belangrijkste conclusie

Voor alle vijf beleidskeuzen geldt dat de beoogde prestaties grotendeels zijn gerealiseerd. Ook bleek van alle activiteiten dat ze leiden tot deze prestaties. In bepaalde gevallen is dit aantoonbaar gemaakt aan de hand van prestatie-indicatoren. De beleidskeuzen waar sprake is van aannemelijk doelbereik hadden over het algemeen concrete aanwijzingen dat het beoogde effect gerealiseerd is. Die concrete aanwijzingen kwamen vaak voort uit een prestatie-indicator die het directe resultaat van een activiteit goed kan meten, of uit een concrete effectindicator. Bij de beleidskeuzen waar sprake is van potentieel doelbereik ontbraken deze concrete aanwijzingen. Dit komt doordat de prestaties of nog niet volledig zijn gerealiseerd waardoor het te vroeg is om iets over het effect te zeggen of dat er geen indicatoren zijn waarop dit aantoonbaar is te maken. In onderstaand figuur is de samenvatting van het doelbereik van alle beleidskeuzen opgenomen.

**Figuur 1.** Doelbereik beleidskeuzen



### Belangrijkste aanbeveling

Uit dit evaluatieonderzoek naar het complexe beleidsveld van Erfgoed, cultuur en toerisme is gebleken dat het nuttig is om stil te staan bij de systematiek van beleidsambitie, beleidskeuzes, doelen en monitoring. Hierbij staan vragen centraal als: Welk soort evaluatieniveau is wenselijk bij deze beleidsambitie? Is de beleidstheorie helder en zijn er indicatoren geformuleerd?

Voor de evaluatie van toekomstig beleid is het van belang om aan de voorkant een duidelijke beleidstheorie met de veronderstelde werking van het beleid of het beleidsinstrument. Aanvullend is het belangrijk om vooraf al na te denken over de monitoringsystematiek. Met behulp van de beleidstheorie en de resultaten uit de monitoring is het bij een volgende beleidsevaluatie mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid.

# 1 Inleiding

## Achtergrond

Op de wereld zijn er weinig plekken waar je in een kwartiertje fietsen twintig eeuwen geschiedenis tegenkomt. De provincie Zuid-Holland is een rijk archeologisch gebied. Resten van Romeinse forten, een eeuwenoud polderlandschap, trekvaarten, kunstig aangelegde landgoederen, historische steden, vestingen, bunkers, molens, pakhuizen en kerken. De weerslag van eeuwen van menselijke bedrijvigheid; het verhaal van Zuid-Holland.<sup>1</sup>

Al dat erfgoed vormt een immens kapitaal: voor bewoners, bedrijfsleven en toeristen. De provincie speelt een cruciale rol in het behoud van het erfgoed in Zuid-Holland, in het stimuleren van de toeristische sector en in de actieve en passieve deelname aan cultuur in Zuid-Holland. Hiervoor werkt de provincie samen met vele vrijwilligers, medeoverheden, maatschappelijk middenveld en ondernemers om het erfgoed te behouden en te laten beleven. Zo worden identiteit van dorpen en streken bewaard, wordt de provincie voor inwoners en voor toeristen steeds aantrekkelijker en draagt cultuur en erfgoed bij aan welzijn.

In het coalitieakkoord 2019-2023 is dit vertaald naar het beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'. Dit maakt samen met de beleidsdoelen 4.1 'Innovatie: richting duurzaam en digitaal' en 4.2 'Creëren van een rijk vestigingsklimaat' uit van de overkoepelende ambitie 'Een concurrerend Zuid-Holland'.

## Aanleiding

Sinds mei 2021 is er door Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS) toegezegd om op gezette tijden te evalueren. Hierbij is vastgelegd dat Provinciaal beleid periodiek wordt geëvalueerd: iedere vier jaar bestaand beleid en nieuw beleid eenmalig na twee jaar. Dit ligt in het verlengde van de wettelijke verplichting om te evalueren. Evalueren vormt een cruciale schakel in de verantwoording van beleid, ondersteunt het leren binnen de organisatie en levert signalen op voor het eventuele bijsturen van het beleid.

Provinciale Staten hebben aangegeven inzicht te willen in de voortgang van de ambitie 'Een concurrerend Zuid-Holland' over de periode 2019-2023. Hiervoor zijn beleidsevaluaties uitgevoerd naar de effectiviteit van de drie beleidsdoelen die hieronder vallen. De resultaten hiervan zijn in aparte beleidsevaluaties beschreven.

Voorliggende beleidsevaluatie heeft betrekking op het beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'.

## Doel van de beleidsevaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht geven in de mate van doeltreffendheid<sup>2</sup> en doelmatigheid van het beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme'. Om hieraan te voldoen zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het helder afbakenen van de scope van de evaluatie door het reconstrueren<sup>3</sup> van de beleidstheorie en bepalen van de informatie die nodig is om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidskeuzen onder ambitie 4.3.
2. Het geven van inzicht in de prestaties en effecten van de activiteiten vanuit de beleidskeuzen, zodanig dat hiermee uitspraken zijn te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid.

## Onderzoek op hoofdlijnen

Evalueren dient onder meer het bevorderen van het lerend vermogen van de eigen organisatie. In dit verband zijn tijdens de eerste fase de ambtelijk opdrachtnemers en een extern deskundige (hoogleraar de heer Kolen) betrokken bij de opzet en wijze van uitvoering van het onderzoek. Ook zijn in deze fase van de evaluatie de beleidstheorieën gereconstrueerd voor de 5 verschillende beleidskeuzen. Waar mogelijk is hierbij gebruik

<sup>1</sup> [Omgevingsvisie provincie Zuid-Holland, beleidsdoel 4-3](#)

<sup>2</sup> Tijdens het onderzoek is gebleken dat het doen van uitspraken over de doeltreffendheid niet mogelijk was. Het onderzoek heeft zich verder gericht op het geven van inzicht in het doelbereik.

<sup>3</sup> Met reconstrueren wordt hier bedoeld dat nadat beleid is vastgesteld en uitgevoerd, op basis van wat er bekend is, invulling wordt gegeven aan de beleidstheorie.

gemaakt van bestaande beleidstheorieën. Vervolgens is in de tweede fase van het onderzoek een witte vlekkenanalyse uitgevoerd. Per activiteit is in kaart gebracht welke bestaande gegevens, zoals indicatoren en uitgevoerde evaluaties, er beschikbaar zijn. Op basis daarvan is duidelijk geworden voor welke onderdelen aanvullend onderzoek nodig was. Aan het eind van deze fase is opnieuw afstemming gezocht met de ambtelijk opdrachtnemers en de extern deskundige. De bevindingen uit die afstemming hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen in de te onderzoeken onderdelen. De tweede fase was gericht op het verzamelen van alle benodigde informatie. Hierbij is ook contact geweest met betrokken externe organisaties bij het beleid en burgers. In fase 3 zijn alle beschikbare gegevens geanalyseerd en de onderzoeken uitgevoerd. Dit is samengebracht in een beoordeling van doelmatigheid per activiteit en afgestemd met alle verantwoordelijke ambtelijk opdrachtnemers. Fase 4 bestond uit het compleet maken van de rapportage en brede afstemming met ambtelijk opdrachtnemers (en hun teams) en de extern deskundige.

### Leeswijzer

De scope van de beleidsevaluatie en de wijze van evalueren wordt beschreven in hoofdstuk 2 het analysekader. Vervolgens vindt er in de hoofdstukken 3 t/m 7 een uitwerking plaats van de 5 verschillende beleidskeuzen. Ieder hoofdstuk start met een toelichting op de beleidskeuze en geeft vervolgens een beknopte uitwerking van de verschillende activiteiten die hieronder vallen. Op basis hiervan wordt tot slot voor iedere beleidskeuze aangegeven wat het gerealiseerde doelbereik is geweest. Hoofdstuk 8 beschrijft de belangrijkste conclusies die uit de beleidsevaluatie zijn gekomen. In hoofdstuk 9 worden deze conclusies vertaald naar aanbevelingen.

## 2 Analysekader

### 2.1 Scope van de beleidsevaluatie

Het beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme' maakt onderdeel uit van de overkoepelde ambitie 'Een concurrerend Zuid-Holland'. Met deze ambitie zet de provincie in op verschillende onderdelen:

- Beleidsdoel 4.1 Innovatie. Met de focus op duurzaam en digitaal en kruisbestuiving tussen de economische topsectoren in Zuid-Holland.
- Beleidsdoel 4.2 Vestigingsklimaat. Gericht op zowel de fysieke ruimte voor bedrijvigheid als het arbeidspotentieel (human capital).
- Beleidsdoel 4.3 Erfgoed, cultuur en toerisme. Vanuit de gedachte dat investeren in het aanwezige erfgoed, archeologie en cultuur en het gericht betrekken van bewoners en bezoekers positief bijdraagt aan het vestigingsklimaat, welzijn en daarmee aan een concurrerend Zuid-Holland.

De beleidsevaluatie van beleidsdoel 4.3 is een zelfstandige evaluatie met een brede scope. Onder beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme' zijn totaal vijf beleidskeuzes beschreven<sup>4</sup>. De evaluatie vindt plaats op het niveau van deze beleidskeuzen:

1. **Beschermen van erfgoed.** De betekenis van erfgoed voor de omgeving, de bijdrage die het levert aan de ruimtelijke kwaliteit en identiteit van het landschap en bijdraagt aan de leefbaarheid en het welbevinden van bewoners en bezoekers (wonen, werken en recreëren).
2. **Beleven en benutten van erfgoed.** Sinds 2012 maakt de provincie de geschiedenis van Zuid-Holland beter zichtbaar en beleefbaar met zeven erfgoedlijnen. Voor het beleven van erfgoed is het van belang dat inwoners en bezoekers van Zuid-Holland bekend raken met het verhaal van de geschiedenis en het erfgoed kunnen bezoeken. Naast de erfgoedlijnen stimuleert de provincie restauratie en het herbestemmen van Rijksmonumenten om deze te kunnen blijven beleven en benutten.
3. **Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden.** De provincie draagt zorg voor het beschermen en bewaren van bekende archeologische waarden. Hierbij gaat het om bekende terreinen van provinciaal archeologisch belang en de bekende en in Unesco-verband vastgestelde waarden van de Neder-Germaanse Limes. De provincie zorgt ervoor dat de huidige en de toekomstige inwoners van de provincie deze zichtbare en onzichtbare waarden kunnen benutten, beleven en doorgeven aan toekomstige generaties.
4. **Toerisme in balans.** Omdat er binnen Zuid-Holland zowel plekken zijn waar overlast van toerisme wordt ervaren, als ook plekken waar nog volop mogelijkheden zijn, ligt er een opgave om dit met elkaar in balans te brengen. Toerisme is geen doel op zich, maar wordt ingezet als middel dat bijdraagt aan een aantrekkelijk woon- werk en leefklimaat in Zuid-Holland. Vanuit een toeristische invalshoek worden economie, cultureel erfgoed, (recreatieve) infrastructuur, groengebieden en recreatie met elkaar verbonden en versterkt.
5. **Cultuurparticipatie en bibliotheken.** De provincie ondersteunt cultuureducatie en bibliotheken, onder andere om kinderen met kunst en cultuur in aanraking te laten komen en laaggeletterdheid te bestrijden.

### 2.2 Beleidsindicatoren bij de provincie

In 2020 heeft Gedeputeerde Staten ervoor gekozen om de indicatoren die tot dan toe werden gebruikt in de begroting 2020 niet opnieuw op te nemen. Reden hiervoor was dat zij de opzet en inrichting van de begroting meer in lijn wilde brengen met het Coalitieakkoord. Dit heeft ertoe geleid dat er op het niveau van de beleidskeuzen op dit moment geen beleidsindicatoren beschikbaar zijn. Voor de activiteiten die worden uitgevoerd zijn soms wel beleidsindicatoren beschikbaar. In het onderzoek zijn de beschikbare indicatoren meegenomen.

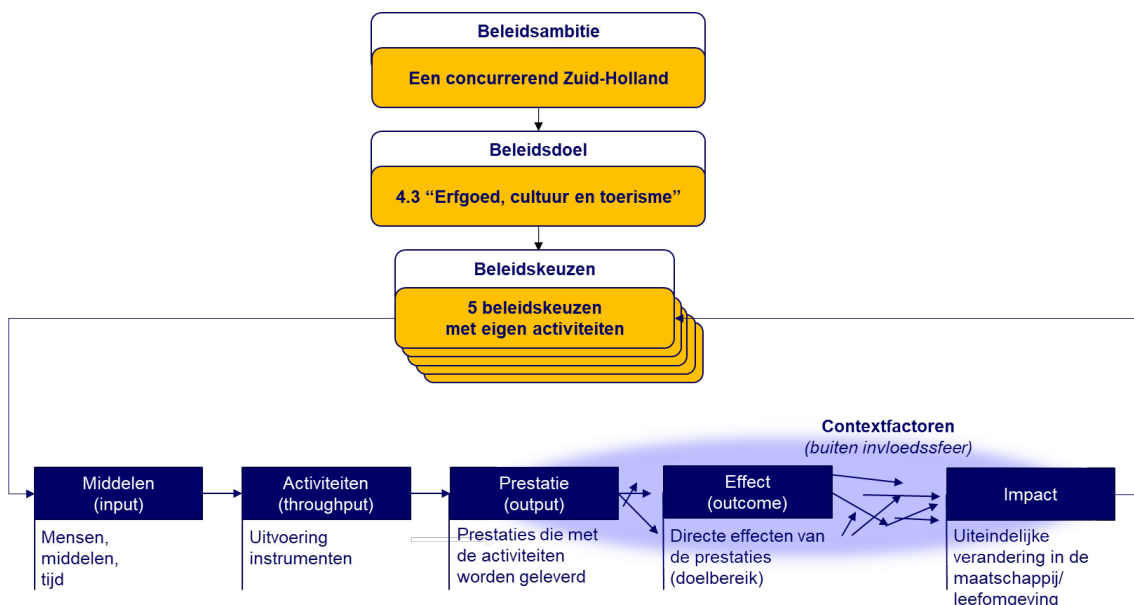
<sup>4</sup> <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/omgevingsvisie/ambities/29f4f9fe-d7d4-4dea-b3ba-c5759eead19f>

Op dit moment wordt gewerkt aan de Beleidsmonitor. Het doel van deze monitor is om de monitoring een plaats te geven in het beleid van de provincie Zuid-Holland. Daarvoor zijn er de afgelopen tijd beleidstheorieën opgesteld met indicatoren. Deze indicatoren worden nog getoetst op haalbaarheid. Zodra deze beschikbaar komen kunnen de verschillende organisatieonderdelen hiervan gebruik maken.

## 2.3 Doeltreffendheid en doelbereik

Tijdens de voorbereiding van de evaluatie is er voor ieder van de 5 beleidskeuzen een beleidstheorie opgesteld, volgens onderstaand model. De beschikbare bestaande beleidstheorieën zijn hiervoor als basis gebruikt. Deze beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen, middelen en activiteiten om de doelen te bereiken, inclusief de onderlinge samenhang. Ook zijn in de beleidstheorie de beoogde prestaties en effecten opgenomen, die de activiteiten teweeg moeten brengen. Deze beleidstheorieën vormen de basis van de evaluatie. Met behulp hiervan kunnen in de evaluatie onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette activiteiten (instrumenten) in relatie tot de beleidskeuze. Daarnaast kan aan de hand van de beleidstheorie inzicht worden gegeven in de ‘knoppen’ waar de provincie aan kan draaien om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, maar ook om medewerkers van de provincie te faciliteren bij het verkrijgen van meer inzicht in en grip op de uitwerking van de beleidskeuzes (leren van evalueren). Belangrijk om hierbij te vermelden is dat bij de middelen in eerste instantie is gefocust op de huidige de arbeidscapaciteit, exclusief inzet vanuit bijvoorbeeld communicaties, subsidies, financiën etc. In onderstaande figuur zijn de elementen van de beleidstheorie weergegeven. Onder de figuur wordt toegelicht hoe we doeltreffendheid en doelmatigheid in dit evaluatieonderzoek definiëren.

**Figuur 2.** Theoretische uitwerking beleidstheorie



### Definitie en beoordeling doeltreffendheid en doelbereik

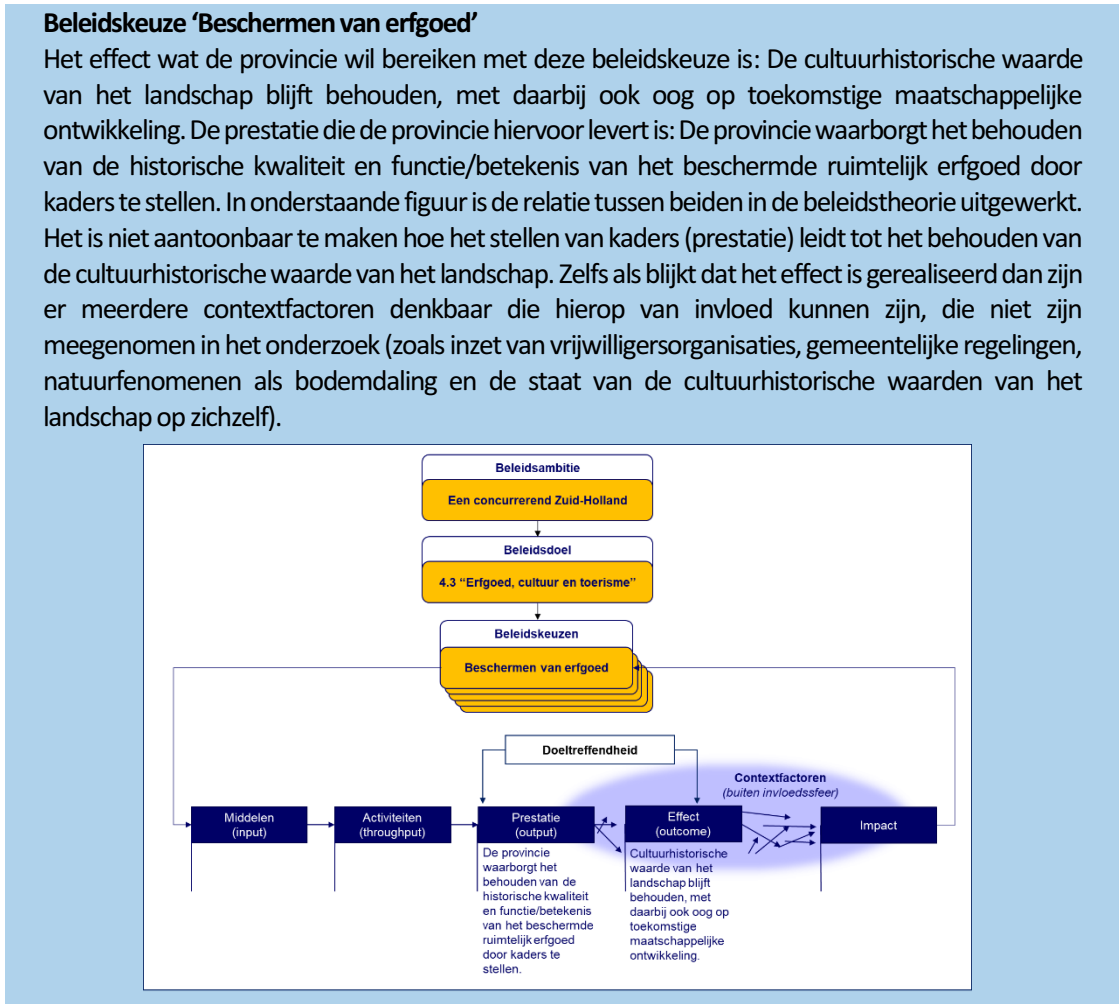
Doeltreffendheid in de klassieke zin is de mate waarin beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid.<sup>5</sup> Het betreft de relatie tussen de verwachte prestaties van het ingezette instrument en de beoogde effecten, aan de hand van de beleidstheorie.

Bij het opstellen van de beleidstheorieën voor deze beleidsevaluatie bleek dat de beoogde effecten voor iedere beleidskeuze op een hoog abstractieniveau zijn beschreven. Dit maakt dat er veel verschillende (maatschappelijk) contextfactoren zijn die in meer of mindere mate bijdragen aan het realiseren van de beoogde effecten. Hierdoor is de relatie tussen de prestaties en het beoogde effect moeilijk aan te tonen en

<sup>5</sup> Deze definitie van doeltreffendheid is opgesteld door het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid, te vinden via [het Beleidskompas](#).

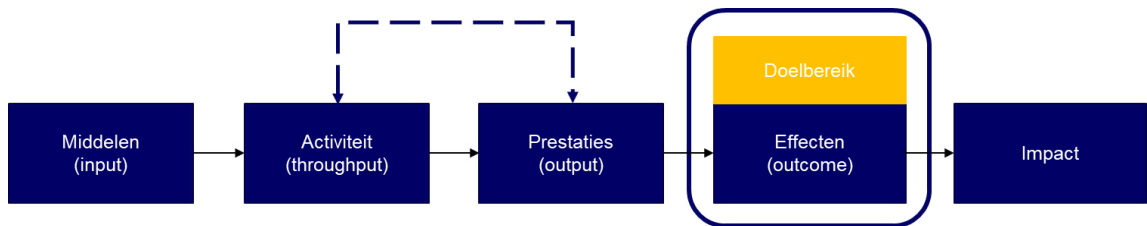
kan deze in de beleidsevaluatie niet worden beoordeeld op doeltreffendheid. Ter illustratie waarom deze beoordeling niet kan is dit in onderstaand tekstkader voor de beleidskeuze 'beschermen van erfgoed' uitgewerkt.

**Tekstkader 1.** Voorbeeld niet kunnen beoordelen van doeltreffendheid



Om deze reden is ervoor gekozen om het **doelbereik** van de beleidskeuze te bepalen. Doelbereik in een beleidsevaluatie verwijst naar de mate waarin de doelen van een beleid of programma zijn gerealiseerd. Het is een belangrijke maatstaf om te beoordelen of het beleid effectief is geweest in het bereiken van de beoogde resultaten. Bij doelbereik kijken we expliciet *niet* naar hoe aannemelijk en aantoonbaar de relatie tussen de gerealiseerde prestaties en gerealiseerde effecten is. Wel brengen we 1) de relatie tussen activiteiten en prestaties in beeld, en gaan we na 2) in welke mate de beoogde effecten van de beleidskeuze zijn gerealiseerd. Hierbij gaan we ook in op mogelijke verklaringen, zoals het ontbreken van activiteiten. Als beide onderdelen aangetoond kunnen worden, spreken we in deze beleidsevaluatie van doelbereik. In onderstaande figuur is dit visueel weergegeven.

**Figuur 3.** Visuele weergave doelbereik in deze beleidsevaluatie



Voor het beoordelen van de mate van doelbereik maken we gebruik van de doelbereikscore, zoals hieronder weergegeven. We onderkennen hierin vijf niveaus, die aangeven in welke mate sprake is van doelbereik voor de beleidskeuze.

**Figuur 4.** Indeling scores voor doelbereik



Bij de beoordeling van de mate van doelbereik van de beleidskeuze wordt gekeken naar de volgende twee aspecten:

- Beoogde prestaties van de activiteit(en) binnen de beleidskeuzen zijn gerealiseerd, én er is sprake van een causaal verband tussen de activiteit en de gerealiseerde prestaties.
- Beoogde effecten van de beleidskeuze zijn gerealiseerd.

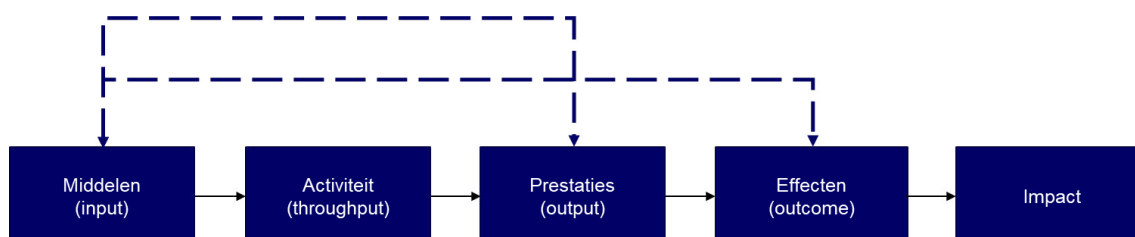
## 2.4 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen wordt bewerkstelligd. Doelmatigheid van het beleid kan op twee niveaus in kaart worden gebracht:

1. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering (ook wel de 'kleine doelmatigheid') betreft de relatie tussen input (middelen) en output (prestaties).
2. De doelmatigheid van het beleid (ook wel de 'grote doelmatigheid') betreft de relatie tussen de input (middelen) en outcome (effecten).

In onderstaande figuur is dit visueel weergegeven.

**Figuur 5.** Visuele weergave doelmatigheid



Een voorwaarde om doelmatigheid van beleid in kaart te brengen is dat je weet hoe doeltreffend het beleid was. Omdat er in dit onderzoek voor is gekozen om te kijken naar doelbereik is het volledig in kaart brengen van doelmatigheid niet mogelijk. Verder lag de focus in de afgelopen jaren niet op een kwantificering van de middelen zoals uitvoeringlasten en administratieve lasten in relatie tot de beleidsresultaten. Aanvullend is er bij aanvang van de uitvoering van de beleidskeuzen niet specifiek in kaart gebracht of in een vergelijkbare situatie met minder middelen hetzelfde doel bereikt kan worden.

Op het niveau van de beleidskeuze kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid. In enkele gevallen is het wel mogelijk geweest om een beoordeling van doelmatigheid te doen op het niveau van de activiteit zelf. Deze beoordeling van doelmatigheid is in dat geval opgenomen in een tekstkader bij de beoordeling van doeltreffendheid van de beleidskeuze.

## 2.5 Inbreng verschillende betrokkenen

Om te komen tot een onderbouwde uitspraak over de prestaties en effecten van de activiteiten zijn verschillende betrokkenen ondervraagd vanuit hun eigen rol en positie. Er is intensief samengewerkt met de ambtelijk opdrachtnemers van iedere beleidskeuze. Op basis van hun inzichten en de beschikbare informatie zijn ook externe betrokkenen benaderd (organisaties en burgers). De ambtelijk opdrachtnemers zijn meegenomen in de opzet van de evaluatie, bij de voortgang en het resultaat. Aan dit proces heeft ook de onafhankelijk deskundige deelgenomen. Deze deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Zijn oordeel is opgenomen in een separate brief.

## 2.6 Gebruikte methoden

Op verzoek van Gedeputeerde Staten is, gezien het tijdschema, het onderzoek in eerste instantie gericht op het gebruikmaken van bestaande evaluaties en overige relevante informatie. Informatie voor deze beleidsevaluatie is versnipperd aanwezig in uiteenlopende documenten. Dit onderzoek heeft dan ook als uitgangspunt de informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen, zodat er een overkoepelend beeld van het doelbereik van het beleid ontstaat. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- **Documentanalyse.** Voor meerdere activiteiten binnen de beleidskeuzen hebben de afgelopen jaren evaluaties plaatsgevonden. Daarnaast zijn er een aantal beleidskeuzen die indicatoren hebben geformuleerd en hierover rapporteren. De informatie uit deze documenten is op een gestructureerde manier in kaart gebracht en geanalyseerd. Op basis hiervan is besloten of verder onderzoek noodzakelijk was of de bestaande documenten voldoende inzicht geven om een uitspraak te doen over doelbereik. In de hoofdstukken per beleidskeuze is aangegeven welke documenten zijn gebruikt.
- **Schriftelijke uitvraag.** Daar waar relevant zijn externe betrokkenen en samenwerkingspartners gevraagd hun ervaringen weer te geven over een bepaalde activiteit. Samen met de ambtelijk opdrachtnemers is een hiervoor een korte vragenlijst opgesteld en is een analyse gemaakt van de te betrekken personen en samenwerkingspartners. De resultaten hiervan zijn meegenomen per beleidskeuze.
- **(Interne) gesprekken.** Specifieke deskundigen op een bepaald gebied zijn bevraagd in een gesprek. Ter voorbereiding hierop hebben zij vragen ontvangen op basis waarvan het gesprek vervolgens is gevoerd. Een kort verslag hiervan is teruggekoppeld naar de deskundigen. De resultaten hiervan zijn meegenomen in de hoofdstukken per beleidskeuze.

# 3 Beschermen van erfgoed

## 3.1 Toelichting op de beleidskeuze

De doelstelling bij deze beleidskeuze is: De cultuurhistorische waarde van het landschap blijft behouden, met daarbij ook oog op toekomstige maatschappelijke ontwikkeling. Dit betekent dat het werelderfgoed en ander aangewezen erfgoed in Zuid-Holland ten minste wordt behouden voor huidige en toekomstige generaties; en dat de historische kwaliteit en/of functie daarvan in het landschap zichtbaar blijft. Specifiek gaat het voor deze beleidskeuze om 4 soorten erfgoed die beschermd worden door middel van de in de provinciale Omgevingsverordening opgenomen regels inclusief toelichting. Het gaat om 4 Werelderfgoederen, 12 kroonjuwelen, 225 molenbiotopen en ongeveer 110 landgoedbiotopen en ongeveer 30 kasteelbiotopen.

### Maatschappelijke meerwaarde van de beleidskeuze

Bij deze beleidskeuze gaat het om het bovengenoemde beschermde ruimtelijk erfgoed in relatie tot de fysieke leefomgeving. In eerste instantie gaat het daarbij om het erfgoed met direct provinciaal belang. Werelderfgoed is van unieke en universele waarde, en zodoende van groot belang voor de kwaliteit en identiteit van de fysieke leefomgeving in Zuid-Holland. Kroonjuwelen zijn zeer karakteristieke en waardevolle cultuurlandschappen. Ze bepalen de kwaliteit en identiteit van de bebouwde en groene ruimte in de provincie en vertellen de geschiedenis van Zuid-Holland. Historische windmolens zijn iconen. De provincie telt 224 complete molens, een vijfde van het Nederlandse molenbestand. Zuid-Holland zonder zijn historische windmolens is ondenkbaar. Het zijn blikvangers in het landschap en op buitenlandse toeristen hebben zij een grote aantrekkingskracht. Landgoederen, buitenplaatsen en kastelen zijn een kenmerkende combinatie van cultuurhistorie, natuur en landschap voor Zuid-Holland. Daarbij gaat het niet alleen om het monument op zich maar ook om zijn omgeving en de ensemblewaarde (landgoed- en kasteelbiotoop).

### Huidige en toekomstige ontwikkelingen van de beleidskeuze

Naast de taken rondom bovengenoemd erfgoed zorgt de provincie ervoor dat het bredere (ruimtelijk) erfgoedbelang wordt geborgd. Daar werkt de provincie op verschillende manieren aan:

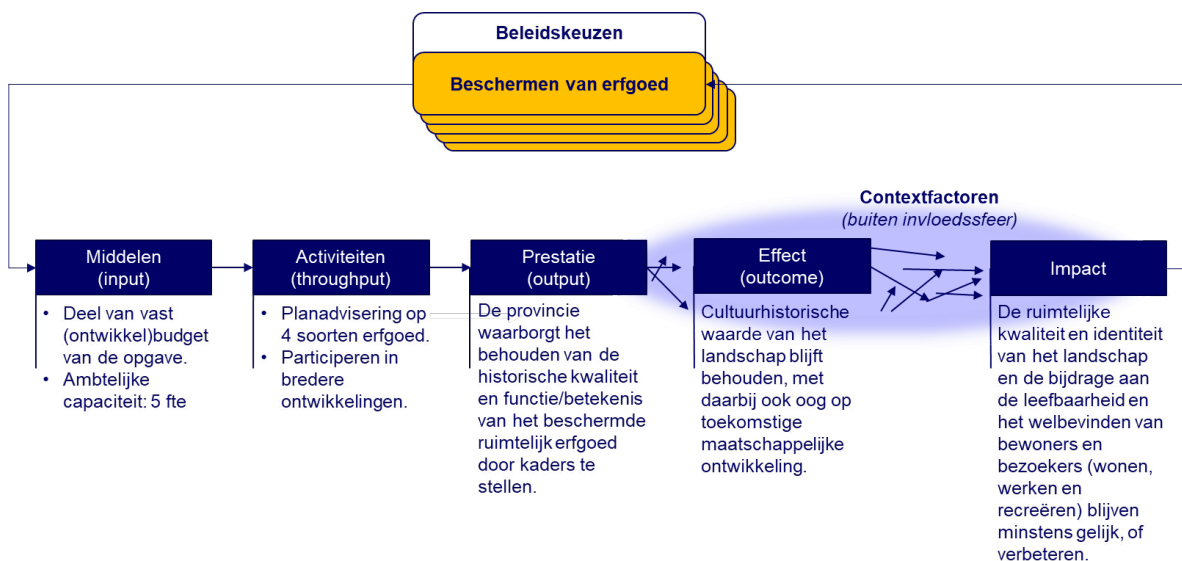
- Participeren in en adviseren over grote ruimtelijke opgaven in de provincie, zoals de ruimtelijke puzzel en de zoektocht naar energieopwekgebieden.
- Daarnaast heeft de provincie ook aandacht voor andere vormen van geografisch samenhangend erfgoed, zoals bijvoorbeeld historische boerderijlinten. Hierbij wordt onderzocht of en zo ja hoe de provincie aan behoud en passende ontwikkeling van dergelijk erfgoed kan bijdragen.
- Om de overkoepelende opgave 'culturele identiteit, erfgoed en ruimtelijke kwaliteit' in te vullen in de ruimtelijke puzzel, wordt vanuit erfgoed gewerkt aan het opstellen van een biografie van Zuid-Holland. De biografie biedt hulp om erfgoed in te zetten bij de ruimtelijke opgaven. Het doel is om dit in juni 2024 klaar te hebben.
- Samenwerking met de betrokken partners voor Werelderfgoed Kinderdijk, de Hollandse Waterlinies en de Neder-Germaanse Limes.

Kern van deze beleidskeuze is het beschermen van erfgoed in de fysieke leefomgeving. Erfgoed staat echter ook midden in de samenleving. De provincie wil erfgoed daarom ook als inspiratiebron gebruiken en ontwikkelingsgericht inzetten. Belangrijke redenen hiervoor zijn de ruimtelijke transitieopgaven zoals wonen, werken, energie, water en bodem waar de provincie voor staat. Een van de middelen is de biografie van Zuid-Holland, die onder meer ontwikkelprincipes bevat om historie en erfgoed een stevige plek te geven bij de realisering van deze ruimtelijke ontwikkelingen binnen de fysieke leefomgeving.

## Beleidsstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de beleidskeuze beschermen van erfgoed samengevat weergegeven.

**Figuur 6.** Uitwerking beleidstheorie Bescherming van erfgoed



## 3.2 Activiteiten

De activiteiten onder de beleidskeuze beschermen van erfgoed zijn samen te vatten in planadvies en participeren in bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Deze activiteiten zijn hieronder uitgewerkt. In bijlage I staat een overzicht van de documenten die zijn gebruikt bij de onderbouwing van de uitwerking.

Het doel van planadvies is ervoor zorgen dat bij ruimtelijke plannen van andere overheden de cultuurhistorische waarde van het erfgoed behouden blijft bij ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie toetst of geplande wijzigingen en vergunningen niet in strijd zijn met de belangen van de provincie. Gedeputeerde Staten hebben aangegeven in welke gevallen planadvies nodig is voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan). Op deze manier wordt er gewaarborgd dat ruimtelijke ontwikkeling niet ten koste gaat van het erfgoed, rekening houdend met maatschappelijke ontwikkelingen, of dat zelfs de cultuurhistorische waarde van erfgoed versterkt kan worden.

In Zuid-Holland zijn er op dit moment vier Werelderfgoederen: de Van Nellefabriek in Rotterdam, het molengebied Kinderdijk-Elshout, de Vestingstad Gorinchem e.o. als onderdeel van de Hollandse Waterlinies en de Neder-Germaanse Limes. In drie van de vier genoemde Werelderfgoederen vindt samenwerking plaats met de betrokken partners. Er is een platform opgericht voor het Werelderfgoed Kinderdijk (SWEK) en de Hollandse Waterlinies. Voor de Neder-Germaanse Limes is gekozen voor een samenwerkingsvorm tussen de provincies Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in de Nederlandse Limes Samenwerking (NLS). Genoemde samenwerking is vastgelegd in de Centrumregeling NLS. Voor de Van Nellefabriek is de coördinatie in handen van de gemeente Rotterdam.

Beoogd is dat planadvies ertoe leidt dat de provincie de historische kwaliteit en functie van het beschermde ruimtelijke erfgoed behoudt door kaders te stellen. Om te achterhalen of deze beoogde prestatie is gerealiseerd zijn vier casussen<sup>6</sup> onderzocht en is een interview<sup>7</sup> uitgevoerd.

Op basis van de beleidstheorie en het casuonderzoek blijkt dat het behalen van hiervoor genoemde prestatie wordt gemeten aan de hand van het aantal zienswijzen (beleidsindicator). Met een zienswijze wordt een

<sup>6</sup> Er is een casus uitgewerkt per onderwerp: werelderfgoed, kroonjuwelen, landgoed- en kasteelbiotopen (hierbij ging het om een landgoedbiotoop) en molenbiotopen.

<sup>7</sup> Een schriftelijk intern interview over planadvisering

formele reactie gegeven op een ontwerpbesluit. Het meeste planadvies gaat echter onderhands, zonder gebruik te maken van een zienswijzenprocedure. Vaak wordt er naar aanleiding van een plan van een andere overheid contact met die overheid opgenomen en wordt er op basis van goed vertrouwen geadviseerd. Per casus wordt een mapje in het ICT-systeem van de provincie gemaakt. Het gaat om zo'n 100 mappen per jaar, waarbij casussen soms jaren overschrijden. Dit maakt dat niet volledig bekend is om hoeveel adviezen het daadwerkelijk gaat. Het aantal keer dat er in totaal planadvies is gegeven is ruw geschat tussen de 80 à 90 per jaar. Onderstaand is het aantal ingediende zienswijzen weergegeven vanaf het moment dat deze zijn bijgehouden, namelijk 2020.

**Tabel 1.** Aantal zienswijzen per jaar 2020-2023

Jaartal	Ingediende zienswijzen
2020	2
2021	9
2022	5
2023	4

De casussen geven meer invulling aan het effect van planadvies. Van de 4 ingediende casussen is er 3 keer een zienswijze ingediend. Het doel van het indienen van deze zienswijzen verschilde. Bij de casus over het kroonjuweel was er niet goed genoeg onderbouwd waarom het noodzakelijk was om iets te bouwen. Bij de casus over de molenbiotoop ging het om een onjuiste vaststelling van de toegestane hoogtes van de bebouwing, terwijl hoogtes van de geplande bebouwing wel vielen binnen de provinciale norm. Bij het de casus over het werelderfgoed ging het om een onvolledige archeologische opgraving waardoor de waarde van het erfgoed verminderd werd.

Bij de casus over het kroonjuweel had de zienswijze geen invloed op het uiteindelijke besluit, omdat de extra informatie afdoende bleek. Bij de casus over de molenbiotoop had de zienswijze invloed op de theoretisch toegestane maximale hoogtes. Het is goed mogelijk dat de molenbiotoop hierdoor ook in de toekomst beschermd blijft. Bij het de casus over het werelderfgoed heeft de gemeente de aanbesteding van de opgraving aangepast.

Bij de casus over de landgoedbiotoop heeft het planadvies niet geleid tot een zienswijze. Dat komt omdat de indiener van het plan, de bewoner van de landgoedbiotoop, verhuisde en daardoor afzag van zijn ruimtelijke plan. Voor deze verhuizing is wel het plan aangepast, naar aanleiding van een voornemen van de provincie. Het is de vraag of ook met de aanpassing de cultuurhistorische waarde van het erfgoed behouden bleef, maar het feit blijft dat het plan geen toestemming heeft gekregen.

Uit het casuonderzoek kan meer afgeleid worden. Zo bleek in elk van de onderzochte casussen dat het werk van de provincie het gewenste effect had op de plannen. De casussen die onderzocht zijn, laten zien dat door planadvies de cultuurhistorische waarde van het erfgoed behouden blijft en specifiek, in één geval, dat de economische noodzaak voor het ruimtelijke plan, waarmee het uiterlijk van het erfgoed zou veranderen, is aangetoond. In dat geval is er dus rekening gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen. Daarmee kan gesteld worden dat de beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

Daarnaast is het aantal beroepsprocedures per jaar bijgehouden. Deze indicator zegt iets over het effect van de zienswijzen. Als er een beroepsprocedure in gang wordt gezet, betekent dit namelijk dat de zienswijze niet het gewenste effect heeft gehad (ofwel dat het plan niet naar wens is aangepast zodat erfgoed beschermd blijft). In onderstaande tabel is het aantal beroepsprocedures vanaf 2020 weergegeven.

**Tabel 2.** Aantal beroepsprocedures per jaar in de periode 2020-2023

Jaartal	Aantal beroepsprocedures
2020	1
2021	0
2022	1
2023	0

Zienswijzen leiden niet vaak tot beroepsprocedures. Dat betekent dat het een effectieve manier is om plannen die invloed zouden kunnen hebben op de cultuurhistorische waarde bij te stellen of beter in te passen in de omgeving. Hoewel het aantal beroepsprocedures als indicator sec gezien niets zegt over de bescherming van erfgoed, is het aannemelijk dat de plannen worden uitgevoerd zoals ingediend. Daarom is het redelijk om te stellen dat deze indicator het effect van planadvies kan meten. Helaas is niet bekend wat de invloed van onderhandse planadviezen is, wel dat dit niet vaak leidt tot zienswijzen. Daarmee is het aannemelijk dat deze effectief zijn. Hierbij valt er een parallel met mediation te trekken. Doordat er afspraken zijn gemaakt, wordt het opstarten van een officiële procedure voorkomen. Dit is heel aannemelijk, maar moeilijk te bewijzen. Voor onderhandse planadviezen is dit ook zo. Het is aannemelijk dat er een verbetering is geweest in de ruimtelijke plannen, omdat deze bijna nooit tot zienswijzen leiden, maar het is niet zonder meer vast te stellen dat dit komt doordat de provincie effectief is zonder verder onderzoek.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie, deze zijn gerealiseerd. Het is aannemelijk dat het werk van de provincie nut heeft om ruimtelijke plannen zo aan te passen dat ze binnen de cultuurhistorische waarde van het erfgoed passen en dus dat het beoogde effect gerealiseerd is.

### Participeren in bredere maatschappelijke ontwikkelingen

Het doel van het participeren in bredere maatschappelijke ontwikkelingen is dat erfgoed in ruimtelijke plannen en processen vanaf de start meegenomen wordt. Daarbij moet erfgoed niet een belemmering zijn, maar iets waarmee rekening wordt gehouden waardoor het zelfs meerwaarde kan hebben voor de betreffende ontwikkeling, c.q. een echte kwaliteitsimpuls kan zijn.

De beoogde prestatie van deze activiteit is dat de historische kwaliteit en functie van het beschermde ruimtelijk erfgoed behouden blijft door kaders te stellen. Op basis van het gehouden interview blijkt dat deze activiteit heeft geleid tot deelname aan projecten die gaan over bredere maatschappelijke ontwikkelingen:

- Nationale Omgevingsvisie extra (Novex). Programma waarin alle overheden samenwerken aan een plan voor de inrichting van Nederland. Er zijn kaarten samengesteld waar beschermde erfgoedzaken liggen.
- De ruimtelijke puzzel. Traject gestart door de Rijksoverheid waarin deze iedere provincie vraagt om nationaal gestelde opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, deze in te passen en te combineren met bestaande provinciale en lokale opgaven.
- Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG). In dit programma brengt de provincie de belangen van natuur, water, stikstof en klimaat als randvoorwaarde samen voor een vitaal platteland. Er zijn kaarten samengesteld waar beschermde erfgoedzaken liggen.
- Regionale Energie Strategie (RES). Er is contact met de ambtelijk opdrachtnemer van de RES om beter aan bod te komen bij alle RES's en er wordt aangesloten bij twee van de zeven RES'en. Deelnemen aan het RES-overleg is effectief omdat de locaties waar erfgoed een rol speelt in de context worden besproken. Dit kan vertraging en onduidelijkheden voorkomen in een later stadium.

Uit het intern interview blijkt dat er weinig capaciteit beschikbaar is om actief deel te nemen aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Op dit moment gaat het om minder dan 1 fte. Om erfgoed goed aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen kan worden nagedacht over meer capaciteit, een slimmere samenwerking (ook tussen de verschillende beleidsvelden) en kennisdeling (denken in gezamenlijke kansen (functiecombinaties) in plaats van ieder strak vanuit het eigen beleidsveld de eigen belangen bewaken).

Bovenstaande prestaties liggen grotendeels in lijn met de beoogde prestatie van het participeren in bredere maatschappelijke ontwikkeling. Grotendeels, maar niet volledig, omdat bijvoorbeeld nog niet duidelijk is of de biografie van Zuid-Holland als kader kan dienen. Hoewel het niet meetbaar is gemaakt aan de hand van indicatoren, kan wel gesteld worden dat de prestatie grotendeels is gerealiseerd. Door het ontbreken van een indicator voor het meten van het effect, is niet na te gaan of het effect gerealiseerd is.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie, prestatie is grotendeels gerealiseerd. Het beoogde effect is (nog) niet gerealiseerd.

### 3.3 Doelbereik beleidskeuze

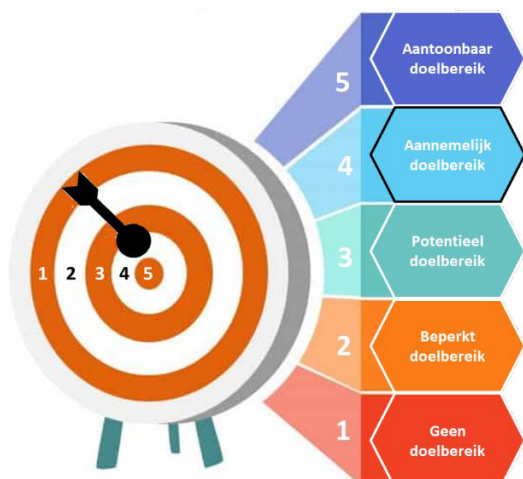
Beide activiteiten leiden tot de prestaties. Van planadvies kan gesteld worden dat de prestaties zijn gerealiseerd, van participeren in bredere maatschappelijke ontwikkeling zijn de prestaties grotendeels gerealiseerd. Het beoogde effect van de beleidskeuze als geheel was dat de cultuurhistorische waarde van het landschap behouden bleef, met oog op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Specifiek betekent dit dat werelderfgoed en ander aangewezen erfgoed in Zuid-Holland ten minste wordt behouden en dat de historische kwaliteit en/of functie daarvan in het landschap zichtbaar blijft.

Voor beide activiteiten geldt dat het aannemelijk is dat zij bijdragen aan het realiseren van dit effect. Wel moet er breder gekeken worden dan de ruimtelijke plannen en projecten om aan te tonen of dit effect volledig behaald is. Bij het onderzoek naar de casussen zijn namelijk een aantal dingen opgevallen:

- Het is mogelijk dat er in individuele gevallen een gelegitimeerde reden is om bebouwing toe te staan, maar dat dit in zijn geheel leidt tot aantasting van de identiteit van de cultuurhistorische waarde van het erfgoed.
- Er is geen goed overzicht hoe vaak er planadvies per gebied is uitgevoerd en wat daar het resultaat van is. Er bestaat daarmee een risico dat bij een opeenvolging van plannen het geheel uit het oog wordt verloren. Bijvoorbeeld als erfgoed uit meerdere gebouwen bestaat of een groter gebied omvat. Op die manier is het mogelijk dat de unieke waarden van het erfgoed toch verloren gaan. De biografie van Zuid-Holland kan hier waarschijnlijk bij helpen, maar als het om een reeks aan plannen binnen het erfgoed gaat blijft het lastig om te achterhalen.
- De provincie is afhankelijk van gemeenten en melders in het proces van planadvies. Op het moment dat een gemeente de provincie niet (tijdig) betreft kan dit betekenen dat er aantasting plaatsvindt van de cultuurhistorische waarde van het erfgoed.
- In één specifiek geval was sprake van illegale bebouwing. Als er geen ruimtelijk plan was ingediend, was die illegale bebouwing niet opgemerkt. Dit doet de vraag rijzen hoe vaak illegale bebouwing van erfgoed voorkomt. Er zijn geen onderzoeken bekend naar de frequentie van illegale bebouwing. Het controleren op illegale bebouwing is in principe een taak van gemeenten.

Hoewel de prestaties van de individuele activiteiten gerealiseerd zijn, garandeert dit niet dat de cultuurhistorische waarde van het landschap gelijk blijft en dus of erfgoed beschermd blijft. De algemene staat van het erfgoed en de naleving van de verordening van gemeenten worden namelijk niet bijgehouden en er wordt niet gecontroleerd in welke staat erfgoed zich bevindt. Dit kan nadelig zijn voor het beschermen van het erfgoed en dus voor de cultuurhistorische waarde van het landschap. Het is echter aannemelijk dat het effect van de beleidskeuze wordt gerealiseerd door beide activiteiten. De opgestelde indicatoren onder planadvies geven hiervoor een duidelijke indicatie. Het doelbereik van deze beleidskeuze wordt daarom beoordeeld als **aannemelijk**.

Figuur 7. Beoordeling doelbereik van de beleidskeuze beschermen van erfgoed.



# 4 Beleven en benutten van erfgoed

## 4.1 Toelichting op de beleidskeuze

De kern van het erfgoedbeleid van Zuid-Holland is het behoud van erfgoed door het beschermen, beleven en benutten van erfgoed. Beschermen van erfgoed vormt de basis van waaruit de provincie werkt aan een beter beleefbaar en benut erfgoed. Deze beleidskeuze bestaat uit drie onderdelen:

- Restaureren en herbestemmen Rijksmonumenten
- Onderhouden en laten draaien van historische windmolens
- Erfgoedlijnen ontwikkelen en beleefbaar maken

### Maatschappelijke meerwaarde van de beleidskeuze

Zuid-Holland is bijzonder rijk aan gebouwd erfgoed. Met zo'n 9.000 rijksmonumenten is de provincie zelfs bijna koploper in Nederland. De vele monumentale landhuizen, molens, boerderijen, kerkgebouwen, fabrieksgebouwen en andere grote en kleine monumenten sieren het provinciale landschap. Zij vertellen prachtige verhalen uit het verleden en dragen bij aan een mooie leefomgeving. Dit erfgoed maakt de provincie uniek en geeft het een eigen identiteit. Binnen het provinciale beleid vallen de zogenaamde 'niet als woonhuis gebouwde rijksmonumenten'; dit betreft ongeveer 3.600 rijksmonumenten, bestaande uit ongeveer 5.150 individuele objecten.<sup>8</sup>

De provincie Zuid-Holland wil een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat bieden aan inwoners en bezoekers van de provincie. Hiervoor is het niet alleen van belang dat erfgoed behouden blijft. De provincie wil erfgoed ook ontwikkelen en beleefbaar maken voor (toekomstige) inwoners en bezoekers van Zuid-Holland. Sinds 2012 maakt de provincie de geschiedenis van Zuid-Holland beter zichtbaar en beleefbaar met 7 erfgoedlijnen. De erfgoedlijnen maken belangrijke hoofdstukken uit de geschiedenis van Zuid-Holland beleefbaar: Atlantikwall, Historisch Haringvliet, Landgoederenzone, Neder-Germaanse Limes, Oude Hollandse Waterlinie, Trekvaarten en Waterdriehoek. Erfgoedlijnen zijn opgebouwd uit drie kenmerkende elementen:

- Een geografische structuur, zoals een rivier, de strandwallen of de kust die gemeentegrenzen overschrijdt;
- Een gezamenlijk verhaal dat de monumentale objecten met de geografische structuur verbindt;
- Een open netwerk van belanghebbenden (overheden, private sector en maatschappelijke middenveld): de zogenaamde erfgoedtafels. Het ontwikkelen van de erfgoedlijnen kan de provincie namelijk niet alleen.

### Huidige en toekomstige ontwikkelingen van de beleidskeuze

De provincie stimuleert het restaureren en toekomstbestendig maken van rijksmonumenten. Dit zorgt ervoor dat bedoeld erfgoed voor de toekomst behouden blijft. De provincie doet dit door het verlenen van subsidies, door de inzet van de aanjagers voor herbestemming van rijksmonumenten, financieren van adviezen op maat voor herbestemming, inzet op verduurzaming en inspelen op klimaatverandering en het stimuleren van de werkgelegenheid en het vakmanschap in de restauratiebranche. Om te bepalen welke opgave de provincie heeft op het gebied van rijksmonumenten, wordt jaarlijks de Erfgoedmonitor uitgevoerd. Hierin staan bijvoorbeeld gegevens over de staat van (rijks)monumenten. De grootste opgave ligt bij agrarisch, industrieel en religieus erfgoed, bij het streven naar herbestemming ligt de focus dan ook op deze categorieën.

De volgende toekomstige ontwikkelingen zijn van belang bij de doorontwikkeling van de beleidskeuze:

- **Erfgoedlijnen.** Het is van belang om met de erfgoedlijnen maatschappelijk relevant te blijven voor de samenleving. Voor (toekomstige) inwoners en bezoekers van Zuid-Holland ontwikkelt de provincie de erfgoedlijnen. Dit betekent iets voor de keuze van de verhalen, de manier waarop deze worden verteld, en aan welke doelgroepen en hoe de provincie het instrumentarium inzet. In het Coalitieakkoord 'Krachtig Zuid-Holland' staat het voornemen om de erfgoedlijnen te herijken. De provincie gaat hiermee de komende periode aan de slag. Enerzijds door terug te kijken op wat er de afgelopen periode is bereikt,

<sup>8</sup> Bron: Update Erfgoedmonitor Zuid-Holland 2024, Fenicks

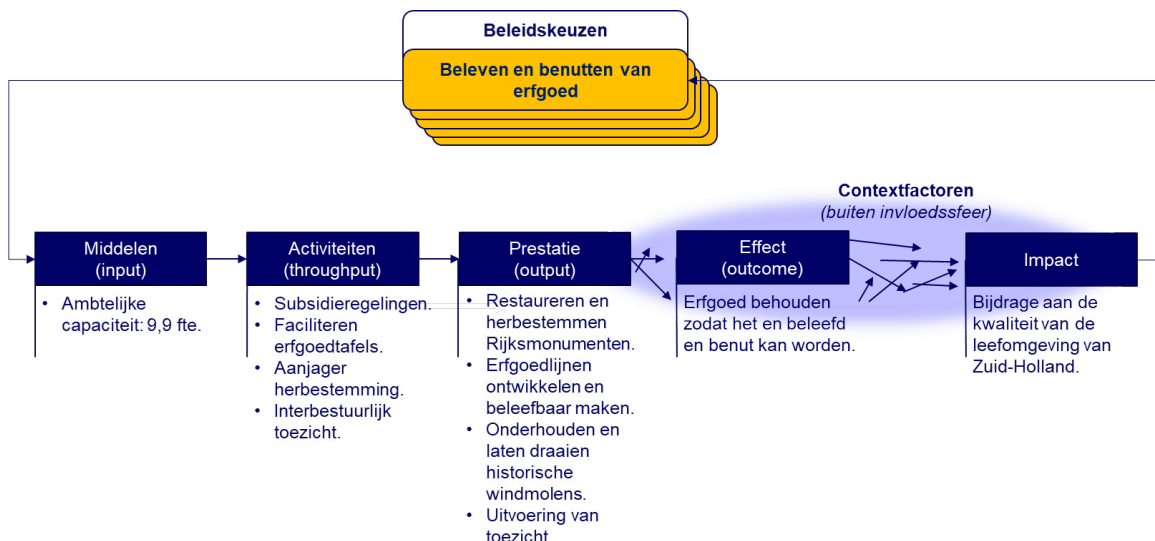
maar ook door vooruit te kijken en te inventariseren of de provincie nog de goede dingen doet en te bepalen of er kansen zijn die benut kunnen worden.

- **Agrarisch erfgoed.** De bestaande subsidieregeling restauratie rijksmonumenten is uitgebreid met een paragraaf voor groot onderhoud van daken van agrarische rijksmonumenten.
- **Bestuursdwang.** Deze regeling is ook uitgebreid met de mogelijkheid voor subsidie ten behoeve van de toepassing van bestuursdwang voor instandhouding van rijksmonumenten.
- **Windmolens.** De provincie draagt zorg voor het onderhouden en laten draaien van historische windmolens. De provincie stimuleert dit door het verlenen van subsidies voor (groot)onderhoud en het beschikbaar stellen van draaipremies. Met het molenveld zal onderzocht gaan worden op welke wijze de subsidiesystematiek ten behoeve van molens mogelijk beter kan aansluiten bij de behoefte.
- **Interbestuurlijk toezicht.** In 2012 is de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wrgt) in werking getreden. Daarmee is een aantal toezichttaken van het Rijk naar de provincies verschoven waaronder taken voor het domein erfgoed (monumenten en archeologie). In samenspraak met het IPO is op verzoek van het Rijk een nieuwe werkwijze voor toezicht ontwikkeld. Deze wordt momenteel geïmplementeerd.
- **Verduurzaming.** Om bij te dragen aan de doelen uit het Klimaatakkoord is een routekaart verduurzaming monumenten opgesteld. Het is de ambitie van de betrokken partijen uit de monumentensector om een CO2-reductie van 40% in 2030 en 60% in 2040 te realiseren als gemiddelde over de gehele monumentenvoorraad in Nederland. De reductie dient te leiden tot kostenefficiëntie en energie-efficiëntie (eerst besparen, dan opwekken) met behoud van monumentale waarden. Deze opgave is breder dan de beleidskeuze 'beleven en benutten van erfgoed' omdat het betrekking heeft op de gehele monumentenvoorraad, dus inclusief 'woonhuizen' en 'gemeentelijke monumenten'. Voor de opgave is een gezamenlijk plan van aanpak uitgewerkt met team Energie voor de bebouwde omgeving. De afgelopen periode is bijgedragen aan diverse activiteiten, waaronder: opzetten van een duurzaamheidsloket door Erfgoedhuis/Monumentenwacht, inrichten van een apart monumentenspoor binnen de Ontzorgingsregeling Maatschappelijk Vastgoed, uitvoeren van een nulmeting van het energiegebruik in de Monumentenmonitor en diverse activiteiten in relatie tot kennisontwikkeling en kennisdeling. Van belang daarbij is dat de activiteiten complementair zijn aan de beschikbare middelen en activiteiten die al door andere partijen worden aangeboden. De opgave rond verduurzaming van rijksmonumenten wordt mogelijk verbreed ten behoeve van toekomstbestendigheid van monumenten door hier ook andere duurzaamheids- en transitie-opgaven aan te verbinden (zoals klimaatadaptatie, circulair en biobased).

## Beleidstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de beleidskeuze Beleven en benutten van erfgoed samengevat weergegeven.

**Figuur 8.** Uitwerking beleidstheorie Beleven en benutten van erfgoed



## 4.2 Activiteiten

De activiteiten onder beleidskeuze beleven en benutten van erfgoed omvatten:

- Uitvoeren van 3 subsidieregelingen: Restauratie Rijksmonumenten Zuid-Holland 2013, Erfgoedlijnen Zuid-Holland, Subsidieregeling Molens Zuid-Holland (draaipremie en (groot) onderhoud)
- Faciliteren erfgoedtafels (netwerkvorming)
- Ondersteuning gemeenten en erfgoedsector door middel van de boekjaarsubsidie erfgoedhuis
- Inzet aanjager herbestemming
- Interbestuurlijk toezicht

In bijlage I staat een overzicht van de documenten die zijn gebruikt bij de onderbouwing van de uitwerking.

### Subsidieregeling Restauratie Rijksmonumenten Zuid-Holland 2013

In Nederland staan ruim 62.000 rijksmonumenten, waarvan ruim 9.000 in de provincie Zuid-Holland, die vanwege hun karakteristieke en unieke waarde beschermd worden. Rijksmonumenten niet-woonhuizen (ongeveer 3.600 rijksmonumenten, bestaande uit ongeveer 5150 individuele objecten) kunnen subsidie ontvangen via de subsidieregeling restauratie rijksmonumenten, voor:

- Restauratie van rijksmonumenten
- Herbestemming en toegankelijkheid van rijksmonumenten
- Groot onderhoud aan daken van agrarische rijksmonumenten (sinds 2023)
- Bestuursdwang voor het instandhouding rijksmonumenten

Het doel van de subsidieregeling is dat rijksmonumenten bijgedragen aan een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat, de toegankelijkheid verbeteren voor mensen met een functiebeperking en duurzaamheidsmaatregelen worden getroffen ten behoeve van de herbestemming van rijksmonumenten.

**Tabel 3.** Verleende subsidies aan rijksmonumenten per categorie, per jaar.

Jaar	Categorie	Aantal subsidies Verleend	Beschikbaar Budget	Aangevraagd
2019	Restauratie	20	€ 2.852.602	€ 5.706.740
	Restauratie binnen erfgoedlijnen	11	€ 1.150.000	1.148.400
	Herbestemming	4	€ 450.000	€ 438.106
	Groot onderhoud daken agrarisch	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2020	Restauratie	8	€ 1.336.469	€ 6.648.286
	Restauratie binnen erfgoedlijnen	13	€ 1.150.000	€ 1.467.271
	Herbestemming	5	€ 300.000	€ 616.995
	Groot onderhoud daken agrarisch	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2021	Restauratie	20	€ 1.350.000	€ 4.796.143
	Restauratie binnen erfgoedlijnen	12	€ 1.150.000	€ 1.115.324
	Herbestemming	4	€ 250.000	€ 250.995
	Groot onderhoud daken agrarisch	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2022	Restauratie	15	€ 3.350.000	€ 6.933.130
	Restauratie binnen erfgoedlijnen	15	€ 1.100.000	€ 1.060.590
	Herbestemming	4	€ 250.000	€ 575.021
	Groot onderhoud daken agrarisch	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2023	Restauratie	16	€ 3.100.000	€ 5.341.767
	Restauratie binnen erfgoedlijnen	7	€ 750.000	€ 833.363*
	Herbestemming	5	€ 250.000	€ 542.414
	Groot onderhoud daken agrarisch	11	€ 250.000	€ 680.223

\* Aangevuld met ontwikkelbudget.

In de periode 2019 – 2023 heeft de provincie Zuid-Holland in totaal 79 subsidies verleend voor de restauratie van rijksmonumenten, 22 subsidies verleend voor herbestemming van rijksmonumenten en 11 subsidies verleend voor groot onderhoud aan daken van agrarische rijksmonumenten (enkel vanaf 2023). Uit bovenstaande gegevens blijkt duidelijk dat er jaarlijkse een overvraging is van de beschikbare subsidiemiddelen.

De beoogde prestatie van de subsidieregeling zoals opgenomen in de beleidstheorie van de beleidskeuze is het verlenen van subsidies voor de bovengenoemde categorieën. Op basis van het aantal verleende subsidies kan gesteld worden dat deze prestatie is gerealiseerd.

Om aan te tonen hoeveel verleende subsidies hebben geleid tot restauratie en herbestemming dient het aantal uitgevoerde restauraties en het aantal maatadviezen voor herbestemming als effectindicator. De subsidieregeling is in 2021 geëvalueerd door Sira Consulting. In deze evaluatie is deze subsidie beoordeeld als bewezen doeltreffend op niveau van het subsidiedoel. Het is gebleken dat subsidie erin slaagt om de bouwkundige staat te verbeteren en de monumentale waarden te behouden. Uit de evaluatie bleek ook dat dit zonder subsidie slechts beperkt tot stand was gekomen. Daarnaast worden de subsidieresultaten door de provincie gecontroleerd en gemonitord aan de hand van het Restauratievolume<sup>9</sup>. Daarmee is met zekerheid te zeggen dat de Rijksmonumenten zijn gerestaureerd of dat herbestemming heeft plaatsgevonden.

Het beoogde effect van de beleidskeuze is het 'waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden'. Op basis van het voorgaande is aan te tonen dat de verleende subsidies leiden tot restauraties en herbestemmingen. De gerestaureerde monumenten en herbestemmingen maken het mogelijk dat beleving en benutting van erfgoed plaatsvindt, waardoor sprake is van een directe link met dit effect. Dit maakt het aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Het is door middel van indicatoren aannemelijk dat het beoogde effect gerealiseerd is.

### Subsidieregeling Erfgoedlijnen

Het subsidieonderwerp Erfgoedlijnen Zuid-Holland is in 2013 in werking getreden en heeft betrekking op verschillende monumentale bezienswaardigheden in een bepaalde geografische locatie die een gezamenlijk verhaal vormen. De subsidie is gericht op het beschermen en beleefbaar maken van erfgoed en landschappen met grote cultuurhistorische waarde zodat een aantrekkelijke leefomgeving en een aantrekkelijk vestigingsklimaat ontstaan.

In de periode 2015 t/m 2022 zijn 552 aanvragen beschikt voor een totaalbedrag van ongeveer € 31,4 miljoen. Het vastgestelde subsidieplafond voor deze periode is daarmee niet overschreden. In alle jaren is het beschikbare subsidieplafond vrijwel geheel benut en was het aandeel cofinanciering (zowel geldelijk als gekapitaliseerde inzet van vrijwilligers) groot. De vrijwel gehele benutting van het subsidieplafond en met name ook de gerealiseerde cofinanciering laten zien dat de beschikbare subsidie goed aansluit op de vraag uit de samenleving.

De beoogde prestatie van de subsidieregeling zoals opgenomen in de beleidstheorie is het verlenen van subsidies voor de ontwikkeling van Erfgoedlijnen. Op basis van benutting van het subsidieplafond kan gesteld worden dat deze prestatie is gerealiseerd.

De subsidieregeling is in 2021 geëvalueerd door Sira Consulting. In deze evaluatie is deze subsidie beoordeeld als bewezen doeltreffend op niveau van het subsidiedoel. Dit blijkt onder andere uit het Maatregelenpakket erfgoedlijnen, waarin de projecten en de aanvragers zijn opgenomen die in aanmerking komen voor subsidie. Uit de eerdere evaluatie blijkt dat de projecten in het Maatregelenpakket zonder de subsidie helemaal niet, niet in de huidige omvang, met de huidige kwaliteit of binnen de beschikbare tijd tot stand zouden komen.

De bijdrage van de projecten aan de doelen van een betreffende erfgoedlijn worden beoordeeld door erfgoedtafels. Dit gebeurt via een afwegingskader dat is opgesteld door deze tafels, waardoor alle projecten in dienst staan van de ambitie van de betreffende erfgoedtafel. Alleen projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van de erfgoedlijn worden opgenomen in het Maatregelenpakket Erfgoedlijnen. De subsidie is

---

<sup>9</sup> Dit is een verplichting die voortvloeit uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

daarmee doorslaggevend in het realiseren van projecten met betrekking tot de ontwikkeling van erfgoedlijnen, die in lijn liggen met de ambitie per erfgoedlijn.

Het beoogde effect van de beleidskeuze met betrekking tot dit onderwerp is dat erfgoed beschermd, zichtbaar en beleefbaar wordt gemaakt door middel van erfgoedlijnen. Op basis van bovenstaande is het aannemelijk dat dit effect gerealiseerd is.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot prestaties, prestatie is gerealiseerd. Het is door middel van indicatoren aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

### Faciliteren Erfgoedtafels (netwerkvorming)

Het realiseren van erfgoedlijnen kan de provincie niet alleen. Daar zijn vele partijen bij betrokken. Iedere erfgoedlijn kent een netwerk van stakeholders; de zogenaamde erfgoedtafels. De erfgoedtafels zijn niet statisch en staan permanent open voor nieuwe partijen met nieuwe ideeën. Gedurende de uitvoering kunnen stakeholders aanhaken. De erfgoedtafels formuleren een gezamenlijk streefbeeld en een logisch daaruit voortvloeiende agenda van activiteiten en projecten. Om te bepalen welke projecten het meest bijdragen aan het gezamenlijke streefbeeld, heeft iedere erfgoedtafel een afwegingskader ontwikkeld. Partijen kunnen aan de erfgoedtafel een project of activiteit inbrengen. De erfgoedtafel bepaalt collectief of dit project bijdraagt aan het streefbeeld en of het wordt voorgedragen aan de provincie ter financiering. Dit proces resulteert jaarlijks in een lijst met projecten per erfgoedlijn waarvoor een bijdrage van de provincie noodzakelijk is. Deze lijst dient als advies aan de provincie Zuid-Holland. Elke erfgoedtafel wordt voorgezeten door een, door de provincie voorgedragen, onafhankelijke voorzitter en de provincie heeft per erfgoedlijn ambtelijke ondersteuning beschikbaar gesteld. Deze zogenaamde projectleiders vervullen de rol van secretaris, brengen ideeën, partijen en middelen bij elkaar en zijn het provinciale aanspreekpunt.

De beoogde prestatie van deze activiteit is erfgoedlijnen ontwikkelen en beleefbaar maken waarbij specifiek aandacht is voor vitale erfgoedtafels met een actueel ambitiedocument per Erfgoedlijn.

In 2024 is door onderzoeksbureau Kurtosis de vierde meting van de monitor erfgoedlijnen uitgevoerd. In dit onderzoek zijn de erfgoedtafels beoordeeld op onderstaande criteria, onderverdeeld in 3 categorieën. Informatie over de criteria komt uit enquêtes, gesprekken en interviews.

1. Functioneren. Samenwerking, samenstelling, omvang, aanwas nieuwe deelnemers, behoud bestaande deelnemers, identificatie ontbrekende belanghebbenden, werkwijze van de erfgoedtafel, toepassen beoordelingskader.
2. Realisatie. Voorgang van de projecten, invloed coronapandemie.
3. Financiering. Verhouding cofinanciering, verhouding inzet vrijwilligers.

De genoemde criteria vormen samen indicatoren voor de uitvoerkracht en vitaliteit van het netwerk en de realisatie van projecten.

De resultaten uit de vierde monitor laten zien dat de deelnemers in het algemeen positief zijn over het functioneren van de erfgoedtafels (gemiddeld een 4 uit 5).

Allereerst is er sprake van sterke betrokkenheid en enthousiasme onder de deelnemers, waaronder een grote groep vrijwilligers. De deelnemersgroep blijft stabiel in samenstelling en omvang, wat bijdraagt aan de continuïteit en kennis consistente dynamiek. Daarnaast is de relatie met niet-erfgoedorganisaties versterkt, zoals bijvoorbeeld Staatsbosbeheer en het Waterschap. Deze samenwerking draagt bij aan een breder perspectief en een meer diverse betrokkenheid bij initiatieven. Jaarlijks worden er door verschillende deelnemers diverse projectaanvragen ingediend, wat de veelzijdigheid van de Erfgoedlijnen benadrukt.

Aanvullend blijkt uit de eerdere evaluaties van Sira Consulting dat ambitiedocumenten per Erfgoedlijn zijn opgesteld. De projectrealisatie verloopt grotendeels volgens plan. Ondanks de uitdagingen van de coronapandemie, met name op het gebied van publieksactiviteiten, blijft de impact relatief beperkt. Het commitment en de veerkracht van de deelnemende organisaties komt hier nadrukkelijk tot uiting. Daarmee kan gesteld worden dat de prestaties zijn gerealiseerd.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Er zijn geen effectindicatoren vastgesteld om het beoogde effect (erfgoed behouden zodat het beleefd en benut kan worden) te meten, maar het is aannemelijk dat erfgoedtafels bijdragen aan het realiseren van het beoogde effect.

### Subsidieregeling draaipremie molens en (groot) onderhoud

De activiteit is gericht op het behouden van historische windmolens in Zuid-Holland. Molens worden gezien als belangrijk onderdeel van de ruimtelijke identiteit in Zuid-Holland. Deze subsidie richt zich erop deze in functionele staat te behouden. In de provincie Zuid-Holland staan ongeveer 225 molens die mogelijk in aanmerking komen voor subsidie. Het subsidieonderwerp bestaat uit drie losse onderdelen, namelijk:

1. Onderhoud
2. Groot onderhoud (dit is in 2016 toegevoegd aan dit subsidieonderwerp)
3. Het doen draaien van de molens (draaipremies)

In de periode 2016 t/m 2022 zijn 95 subsidies aangevraagd voor groot onderhoud waarvan er 58 zijn beschikt voor een totaalbedrag van ongeveer €2,2 miljoen. Het totaal vastgestelde subsidieplafond voor de periode 2016 t/m 2022 wordt volledig benut, waarbij het verstrekte subsidiebedrag gemiddeld € 38.000 per aanvrager bedraagt. De volledige benutting van het subsidieplafond laat zien dat het beschikbare subsidiebedrag goed aansluit op de vraag uit de samenleving.

De beoogde prestatie van de subsidieregeling zoals opgenomen in de beleidstheorie is het verlenen van subsidies voor bovenstaande categorieën. Op basis van volledige benutting van het subsidieplafond kan gesteld worden dat deze prestatie is gerealiseerd. Het aantal verleende subsidies is hierbij een indicator.

Om aan te tonen hoeveel verleende subsidies hebben geleid tot het onderhouden en draaiende houden van molens dient het aantal draaiende molens als effectindicator. De subsidieregeling is in 2021 geëvalueerd door Sira Consulting. In deze evaluatie is deze subsidie beoordeeld als bewezen doeltreffend op niveau van het subsidiedoel. Met behulp van de subsidie worden molens geconserveerd, hersteld en/of vernieuwd. Hierdoor kunnen molens niet alleen draaien, maar ook voldoende draaiuren maken. Deze draaiuren zijn belangrijk ter voorkoming van extra onderhoudskosten. Daarmee is met zekerheid te zeggen dat de subsidie ertoe leidt dat molens in functionele staat behouden worden.

Het beoogde effect van de beleidskeuze is het 'waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden'. Goed onderhouden en draaiende molens dragen bij aan het beleefbaar maken van cultureel erfgoed in de provincie, waardoor sprake is van een directe link met dit effect. Het is wel de vraag of molens altijd moeten draaien om deze optimaal beleefbaar te maken. Hiervoor is geen heldere onderbouwing. Desondanks is het aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot prestatie, prestatie is gerealiseerd. Het is door middel van indicatoren aannemelijk dat het beoogde effect van de beleidskeuze is gerealiseerd.

### Ondersteuning gemeenten en erfgoedsector met boekjaarsubsidie Erfgoedhuis

Het Erfgoedhuis zet zich in voor het behouden, benutten en beleven van het cultureel erfgoed van Zuid-Holland. Dit doet het Erfgoedhuis door de provincie te ondersteunen bij de uitvoering van haar cultureel erfgoedbeleid, waarbij zij een brede inhoudelijke expertise combineert met kennis van communicatie, educatie en publieksbereik. Taken van het Erfgoedhuis zijn ondersteuning bij erfgoedlijnen, publieksbereik erfgoed en archeologie, erfgoededucatie, ondersteuning (wettelijke) erfgoedtaken van gemeenten, deskundigheidsbevordering bij stakeholders en vrijwilligers, monumentenwacht Zuid-Holland, ondersteunen van het Molennetwerk Zuid-Holland, projecten op het gebied van digitalisering en erfgoedcollecties en bijdragen aan herbestemming en verduurzaming van erfgoed. Dit resulteert in een constante aanvoer van projecten en publicaties.

De provincie verleend, op basis van het door het Erfgoedhuis ingediend jaarplan, een structurele boekjaarsubsidie aan Erfgoedhuis (zie onderstaande tabel). Ten behoeve van monitoring wordt (ongeveer) 6-wekelijks ambtelijk afgestemd: verantwoording vindt plaats door middel van indienen van jaarverslagen.

**Tabel 4.** Boekjaarsubsidie Erfgoedhuis

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023
Subsidiebedrag	€ 1.670.000	€ 1.830.000	€ 2.056.591*	€ 1.984.696	€ 2.168.168

\*€ 1.856.591 aangevuld met € 200.000 eenmalig

De beoogde prestatie van deze activiteit is dat gemeenten ondersteund worden ten behoeve van de uitvoering van erfgoedtaken en dat de erfgoedsector ondersteund en geadviseerd wordt. Door de structurele subsidierelatie kan Erfgoedhuis haar ondersteunende taken uitvoeren en worden gemeenten en erfgoedinstellingen ondersteund. Daarmee kan gesteld worden dat deze prestatie is gerealiseerd.

Het beoogde effect van de beleidskeuze met betrekking tot dit onderwerp is 'waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden'. Gezien de verscheidenheid aan ondersteunende taken en activiteiten van Erfgoedhuis is het aannemelijk dat het beoogde effect behaald is. Er zijn echter geen indicatoren om dit effect te meten, waardoor dit niet aantoonbaar gemaakt kan worden.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie, prestatie is gerealiseerd. Het is niet aantoonbaar dat het beoogde effect gerealiseerd is, maar de activiteiten van het Erfgoedhuis liggen wel in lijn met het beoogd effect.

### Inzet aanjager herbestemming

Het doel van de aanjagersfunctie herbestemming is om eigenaren van monumentaal vastgoed te helpen bij het vinden van nieuwe bestemmingen voor hun vastgoed. Dit zijn veelal complexe vraagstukken en de aanjager is er om belemmeringen bij het herbestemmen van vastgoed te verminderen, bijvoorbeeld door advisering en heeft hiertoe beschikking over het instrument Advies op Maat.

De beoogde prestatie van deze activiteit is dat opdrachten zijn verleend voor Adviezen op Maat voor herbestemming. Het aantal verstrekte opdrachten of begeleide trajecten door de aanjager zijn hierin een indicator.

Deze activiteit is in 2020 geëvalueerd door onderzoeksbureau Tympan. Uit die evaluatie bleek dat de aanjagers volgens hun opdracht functioneerden. Hierbij werd de vraag gesteld of de toenmalige taakverdeling efficiënt was: drie aanjagers die elk gingen over één specifiek soort monumenten, zijnde 1) agrarisch, 2) industrieel en 3) religieus erfgoed. Deze splitsing is sindsdien opgeheven; er is nu nog maar één aanjager die verantwoordelijk is voor alle vormen van monumentaal vastgoed.

In de werkwijze van de aanjagersrol is sindsdien niets veranderd. De vraag voor onderhavige beleidsevaluatie is daarom of de resultaten van de aanjagersrol met deze aanpassing van drie naar één aanjager, is veranderd. Hiertoe is een vragenlijst uitgezet onder partijen die contact hebben gehad met de aanjager. Hierop zijn 7 valide reacties teruggekomen. Uit de reacties op deze vragenlijst blijkt dat bezitters van vastgoed nog steeds tevreden zijn met de aanjager. Alle zeven respondenten gaven aan dat de aanjager hen op concrete manieren heeft kunnen helpen met het proces. Verder gaven zes respondenten aan dat de aanjager het proces heeft versneld en gaven zeven respondenten aan dat het waarschijnlijk was dat zij de aanjager zouden aanraden bij andere vastgoedeigenaren in vergelijkbare situaties.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de aanjagersrol bijdraagt aan het vergemakkelijken van het herbestemmen van monumenten. Hierdoor is een directe link zichtbaar met het beoogde effect van deze activiteit, 'waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden'. Echter benoemden meerdere respondenten dat de hulp van de aanjager niet voldoende was om hun problemen op te lossen. Dit geeft aan dat, hoewel de aanjagersrol goed functioneert, meer instrumenten nodig zijn om het uiteindelijke beoogde beleidsresultaat (herbestemming/restauratie van monumenten) (volledig) te behalen.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot prestatie, prestatie is gerealiseerd. Het is op basis van indicatoren aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

### Interbestuurlijk toezicht monumenten

Onder de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wrgt) is een aantal toezichttaken met betrekking tot monumenten en archeologie van het Rijk naar de provincies verschoven. Onder dit stelsel voert de provincie toezicht op monumentaal erfgoed. De provincies vullen zelf in hoe ze dit toezicht vormgeven. Het functioneren van het hele stelsel is in 2020 geëvalueerd door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Op basis van dit onderzoek worden sindsdien gesprekken gevoerd over een nieuwe inrichting van dit systeem. Omdat deze nieuwe inrichting nog niet doorgevoerd is en omdat geen nieuwere informatie voorhanden is, verwijzen wij in onderhavige evaluatie naar de in 2020 getrokken conclusies en aanbevelingen.

In de praktijk houdt het toezicht in dat navraag wordt gedaan naar de aanwezigheid, het functioneren en de onafhankelijkheid van een gemeentelijke monumentencommissie (waarbij er ook op gelet wordt of er een adviescommissie archeologische monumentenzorg is). Voldoende toezicht wordt volgens de provincie overigens vooral bereikt door regelmatig contact tussen provincie en gemeenten. Provincie Zuid-Holland heeft geen meldpunt specifiek voor monumenten of archeologie. Er is wel een algemeen Interbestuurlijk toezicht (IBT)-meldpunt te vinden op de webpagina IBT van de provincie. In een overkoepelende IBT-rapportage wordt de aanwezigheid van een adviescommissie (Rijks)monumenten (per gemeente) als indicator genoemd. In 2023 voldoen alle gemeenten hieraan. Uitgezonderd de overkoepelende IBT-rapportage, zijn gegevens over het IBT in Zuid-Holland niet openbaar.

De beoogde prestatie van deze activiteit is dat toezicht wordt uitgevoerd ten aanzien van de uitvoering van wettelijke taken van gemeenten voor rijksmonumenten en archeologie. Op basis van voorgaande kan gesteld worden dat deze prestatie is gerealiseerd. De provincie houdt zich aan haar wettelijke taken voor het uitvoeren van interbestuurlijk toezicht. Echter geeft de provincie aan niet te kunnen inschatten of zij door de invulling en uitvoering van haar toezicht voldoende zicht heeft op de taakuitvoering van gemeenten. Daarom is niet duidelijk hoe groot of hoe beperkt deze bijdrage is. Toch worden de risico's op het vlak van de gemeentelijke uitvoering van medebewindstaken door de Rijksoverheid als beperkt ingeschat.

Door het ontbreken van indicatoren is niet duidelijk of het effect gerealiseerd is. Bij toekomstige evaluaties moet dan ook expliciet worden nagevraagd of dit deel van het beleid sindsdien inhoudelijk is herzien, met welke concrete doelen en taken dit is herzien en of deze zijn behaald.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot prestatie, in de zin dat er voldaan wordt aan wat er in de wet staat over interbestuurlijk toezicht. Het is lastig in te schatten wat het effect hiervan is op gemeenten. Het is daarmee niet aantoonbaar of het beoogde effect is gerealiseerd.

## 4.3 Doelbereik beleidskeuze

Voor alle activiteiten onder de beleidskeuze 'Beleven en benutten van erfgoed' geldt dat er sprake is van een causale relatie tussen de activiteiten en de prestaties. Het overgrote deel van de vooraf beoogde prestaties is gerealiseerd.

Het doel van deze beleidskeuze is het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving in Zuid-Holland. Het beoogde effect is om te waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden. Voor alle activiteiten geldt dat zij in lijn liggen met het beoogde effect.

Alle subsidieregelingen binnen deze beleidskeuze dragen aantoonbaar bij aan het realiseren van het doel. Ervan uitgaande dat een draaiende molen bijdraagt aan het beleven en benutten van erfgoed is subsidiëring voor het draaiende houden van molens een goede inzet. Het aantal draaiende molens is in dat geval een goede indicator om dit effect qua *benutten* zichtbaar te maken (behoud). Echter is het de vraag of molens wel altijd moeten draaien om ze optimaal *beleefbaar* te maken. De link tussen restauratie van Rijksmonumenten en het beleven en benutten van erfgoed is duidelijker. Het aantal uitgevoerde restauraties is dan ook een goede indicator om dit effect zichtbaar te maken.

Voor de activiteit ondersteuning gemeenten en erfgoedsector met boekjaarsubsidie Erfgoedhuis geldt dat het gerealiseerde effect niet aantoonbaar is, maar wel aannemelijk.

De inzet van de aanjager herbestemming bij complexe vraagstukken over het herbestemmen van vastgoed heeft een directe link met het beoogde effect 'waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut

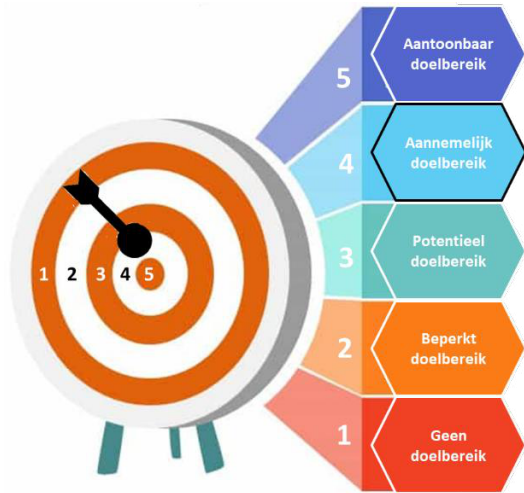
kan worden'. Omdat er geen effectindicatoren zijn vastgesteld is het doelbereik aannemelijk maar niet aantoonbaar.

De erfgoedtafels kijken terug op een 10-jarig bestaan. Met behulp van de laatste monitor is aangetoond dat deze direct bijdragen aan het realiseren van het beoogde effect.

Voor de activiteit interbestuurlijk toezicht monumenten voldoet de provincie aan de wettelijke taak, echter geeft de provincie zelf weinig zicht te hebben op de invulling en uitvoering van haar toezicht op gemeenten.

Voor nagenoeg alle activiteiten geldt dat de prestaties (aantoonbaar) zijn gerealiseerd en dat zij bijdragen aan het beleven en benutten van erfgoed. Daarmee is het doelbereik onder deze beleidskeuze **aannemelijk**.

**Figuur 9.** Beoordeling doelbereik van de beleidskeuze beleven en benutten van erfgoed.



# 5 Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden

## 5.1 Toelichting op de beleidskeuze

De doelstelling bij deze beleidskeuze is tweeledig:

1. Het behouden van archeologische waarden voor toekomstige generaties (wettelijke taak provincies).
2. Het creëren van draagvlak voor (de beleving van) archeologie in Zuid-Holland.

Het beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden vormt de kern van het archeologiebeleid van Zuid-Holland en wordt gerealiseerd door:

- Regelgeving voor de bescherming van bekende en onbekende archeologische waarden en vindplaatsen (in de Omgevingsverordening);
- Het archeologisch depot Zuid-Holland (voor het bewaren, de benutting en de beleving van archeologische vondsten en achterliggende gegevens);
- Het met een subsidieregeling stimuleren van het draagvlak voor archeologie (voor de beleving van de archeologie in Zuid-Holland).

Hiermee zorgt de provincie ervoor dat de huidige en de toekomstige inwoners van de provincie deze zichtbare en onzichtbare archeologische waarden kunnen benutten, beleven en doorgeven.

### Maatschappelijke meerwaarde van de beleidskeuze

Archeologie vertelt het verhaal van het Zuid-Hollandse verleden. De provincie en haar partners willen deze kennis doorgeven en tonen aan volgende generaties. Een groot deel van de archeologische waarden in Zuid-Holland bevindt zich echter in de bodem en onttrekt zich zo aan het oog van de geïnteresseerde inwoner. De natte bodem van Zuid-Holland met zijn hoge grondwaterstand bewaart organisch materiaal, zoals bot, hout en leer of textielresten, uitstekend. Dat maakt de provincie uit archeologisch oogpunt behoorlijk uniek. Bovendien heeft de bodem, door haar ontstaansgeschiedenis, een gelaagde opbouw die zich bij een opgraving als bladzijden uit een boek laat aflezen.

Behoud van deze eeuwenoude kwetsbare waarden is een complexe zaak en gaat niet vanzelf. Mede op grond van de Omgevingswet stelt de provincie regels voor behoud van deze waarden. Uitgangspunt van het internationaal, nationaal en provinciaal beleid is zoveel mogelijk behoud 'in situ' van archeologische waarden; dat wil zeggen dat het archeologisch erfgoed in principe niet verstoord mag worden. Archeologische waarden kunnen zowel binnen als buiten bestaande stads- en dorpsgebieden worden aangetroffen. De bekende en te verwachten archeologische vindplaatsen zijn aangegeven in de provinciale Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS); de bekende archeologische waarden zijn ook opgenomen in beleidskaart behorende bij Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV). De geometrische begrenzing is vastgelegd in bijlage II bij de verordening.

### Huidige en toekomstige ontwikkelingen van de beleidskeuze

Om de kwaliteit van de archeologie in Nederland – en daarmee Zuid-Holland – te verhogen, zetten de provincie in op onder meer onderstaande opgaven. Deze komen voort uit de aanbevelingen in de beleidsreactie OCW ten aanzien van het advies Archeologie bij de Tijd van de Raad voor Cultuur:

- Verbetering van de kwaliteit en diepgang van archeologisch onderzoek.
- Actualisatie van de Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie (POA) en de waardenkaart. Voor de Neder-Germaanse Limes, als een van de thema's in de POA, komt een (inter)nationale onderzoeksagenda; op nationaal niveau is de provincie gevraagd te participeren in een gezamenlijk platform voor archeologisch onderzoek.
- Publieksbereik en publieksparticipatie. De Rijksoverheid is voornemens het Besluit Erfgoedwet archeologie te actualiseren. Aan de provincie is gevraagd om een actieve rol op zich te nemen met betrekking tot de doorwerking van publieksbereik en publieksparticipatie bij provinciale onderzoeken. De

provincie handelt al zo veel mogelijk naar deze ontwikkelingen, zoals bij de RijnlandRoute, maar onderzoekt de mogelijkheden hoe nog beter in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen.

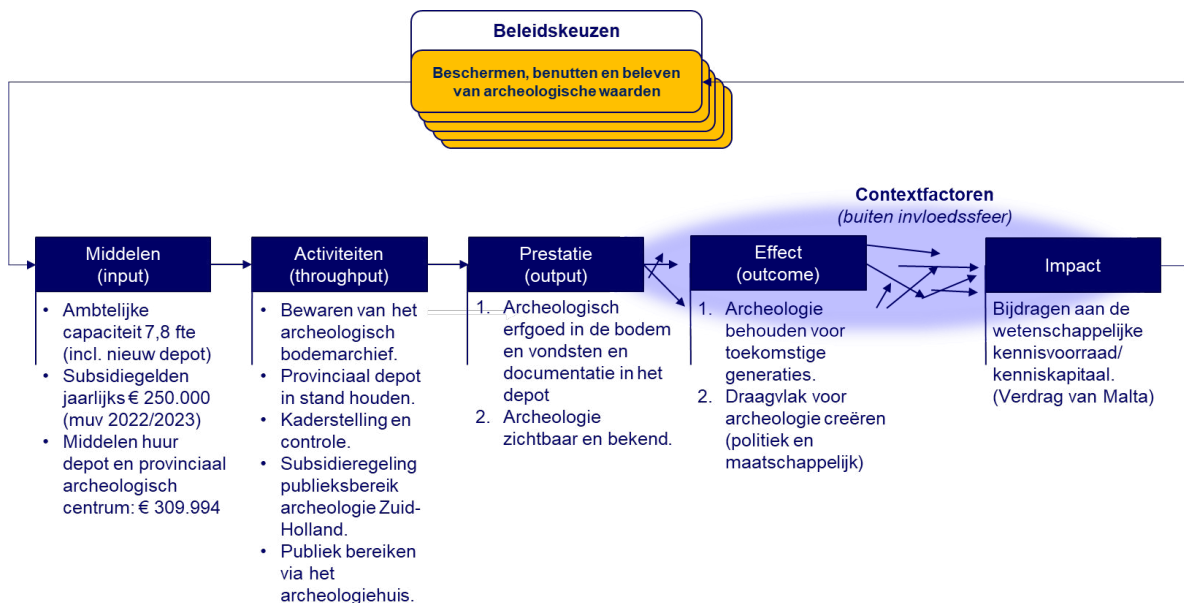
- Mede ingegeven door de landelijke ontwikkelingen wordt de subsidieregeling Publieksbereik Archeologie Zuid-Holland geactualiseerd. Participatie krijgt een rol in het beleid waardoor het draagvlak voor het archeologisch erfgoed vergroot wordt en beter beschermd.
- Vooruitlopend hierop wordt deze regeling in 2024 weer opengesteld.
- Definiëring van de rol van archeologie in de ruimtelijke puzzel, waarbij ten behoeve van de grote transitieopgaven water en bodem leidend zijn. Door de grote schaal van de ontwikkelingen is de schaal van archeologisch onderzoek groter. Dit vraagt om een integrale benadering, waarbij een meer overkoepeld verhaal kan worden verteld over het verleden.
- Er is onderzocht of de provincie haar rol ten aanzien van de onderlinge samenwerking van gemeentelijke en regionale archeologische diensten kan verbeteren. Hiertoe is in april 2024 een vragenlijst uitgezet onder de deelnemers van de netwerktafel Archeologie.

Het huidige archeologisch depot voldoet niet aan de huidige normen, daarom wordt nieuwe huisvesting gerealiseerd. Dit is gepland in het nieuw te ontwikkelen Limes Erfgoedcentrum in Katwijk, met een bezoekerscentrum.

### Beleidsstheorie

In onderstaand figuur is de beleidsstheorie voor de beleidskeuze Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden samengevat weergegeven.

**Figuur 10.** Uitwerking beleidsstheorie Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden



## 5.2 Activiteiten

De activiteiten onder de beleidskeuze beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden zijn hieronder uitgewerkt. Omdat de beleidskeuze een tweeledige doelstelling heeft is voor onderstaande activiteiten aangegeven waaraan zij het meest bijdragen. Dit is geen wederzijds uitsluitende indeling en in de praktijk zal er overlap zijn tussen bijdrage aan behouden en creëren van draagvlak.

- Bewaren van het archeologisch bodemarchief (behouden)
  - Behoud in de bodem (in situ) door beperken van verstoring middels regelgeving.
  - Behoud van kennis van het archeologisch bodemarchief middels opgraving en deponering (ex situ).
  - Bewaren van vondsten pgravingsdocumentatie in het provinciaal archeologisch depot.
- Provinciaal depot in stand houden (behouden en draagvlak)
  - (Behouden) Aanwijzen gemeentelijke depots
  - (Behouden) Provinciaal depot in stand houden
  - (Behouden/draagvlak) Materiaal en kennis beschikbaar stellen voor onderzoek
  - (Behouden/draagvlak) Vrijwilligers toegang geven tot depot en die ondersteunen in onderzoek
  - (Draagvlak) Materiaal uitlenen aan musea en andere instellingen
  - (Draagvlak) Onderhouden website Provinciaal Archeologisch Depot Zuid-Holland
- Kaderstelling en controle (behouden)
  - Regels stellen in de verordening
  - Adviseren op ruimtelijke plannen
  - Begeleiden archeologisch onderzoek als provincie zelfverstoorder is of bij gemeentegrens-overschrijdende projecten
  - Via erfgoedhuis gemeentes stimuleren tot kwaliteitsverbetering van archeologie binnen een gemeente
- Subsidieregeling publieksbereik archeologie Zuid-Holland (draagvlak)
- Publiek bereiken via het Archeologiehuis Zuid-Holland (draagvlak)

In bijlage I staat een overzicht van de documenten die zijn gebruikt bij de onderbouwing van de uitwerking.

### Bewaren van het archeologisch bodemarchief

Het bewaren van bodemarchief en opgravingsdocumentatie is een wettelijke taak die de provincie uitvoert. De verordening gaat er tragsgewijs van uit dat vondsten in situ (in de bodem) worden behouden. De aanname hierbij is dat bewaring in situ maximaal kennisbehoud biedt. Bij opgravingen wordt vaak vanuit een bepaald perspectief gedacht en naar de vondst gekeken. Het belang wat op dat moment aan de vondst wordt gehecht is gekleurd door de tijdgeest. Elementen uit dezelfde vondst kunnen dan verloren gaan die vanuit een ander (nu misschien nog onbekend) perspectief wel van belang blijken. Ook kan ervan worden uitgegaan dat toekomstige generaties andere vragen zullen stellen aan het bodemarchief, vanuit een ander perspectief en daarbij geholpen door nieuwe technieken.

Er zijn verschillende redenen om van in situ naar ex situ over te gaan. Bijvoorbeeld door omstandigheden, zoals droogte, zetting of verzilting, waardoor het bodemarchief wordt aantast. Maar ook door de ruimtelijke opgave (bijvoorbeeld energietransitie; er moet een warmtenet komen) is het bewaren van het bodemarchief in situ niet altijd mogelijk. Bij weging van deze maatschappelijke belangen kan eventueel dan worden overgegaan tot ex situ behoud.

Het opgraven van een archeologische site gebeurt door een gecertificeerd bedrijf, op basis van een programma van eisen en volgens de KNA-eisen (Kwaliteitseisen Nederlandse Archeologie) en protocollen. Tot 2 jaar na opgraving is er tijd om de vondsten in onderzoek te nemen. Daarna worden de vondsten en opgravingsdocumentatie overdragen naar het depot. De deponhouder stemt in met de overgedragen selectie van vondsten op basis van voornoemd programma van eisen en bijbehorende deselectielijst. De deselectielijst bestaat uit overige vondsten die tijdens de opgraving zijn gevonden maar niet bewaard hoeven te worden. Bijvoorbeeld houtsplinters van een niet nader te duiden object. Uit een interview met medewerkers van het depot blijkt dat discussies vaak gaan over objecten die niet gedeselecteerd hadden moeten zijn. Hieraan hangt vaak een kostenaspect (vondsten dienen geconserveerd aangeleverd te worden). De selectie bestaat uit de vondsten die van meerwaarde zijn om te behouden omdat deze bijvoorbeeld exposabel kunnen zijn. De

objecten worden geconserveerd en herleidbaar opgeslagen in het provinciaal archeologisch depot. Van alle vondsten wordt documentatie opgesteld. Deze data worden herleidbaar gearhiveerd en gedeeld met het landelijk e-depot.

De beoogde prestatie is 'archeologisch erfgoed in de bodem en vondsten in dozen in het depot'. Het aantal opgravingen zegt iets over de vondsten die van in situ naar ex situ zijn gegaan. Daarmee is dit ook een indicator voor het beoogde effect 'archeologie behouden voor toekomstige generaties'. De vondsten zijn behouden (hoewel niet in situ). Omdat de provincie, in navolging van (internationale) afspraken, behoud van het bodemarchief in situ nastreeft is het lastig om aantoonbaar te maken dat het beoogde effect is gerealiseerd. Het is onbekend hoe omvangrijk het bodemarchief in situ is. Hoewel waarden en verwachtingen redelijk goed in kaart zijn gebracht, is daadwerkelijke kennis van het bodemarchief pas mogelijk door destructief onderzoek. PZH participeert in een onderzoek van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) - als vak vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg (IPO) - naar behoud in situ. Het onderzoek betreft een steekproefonderzoek met als doelstelling:

- Een representatie, kwantitatief en onderbouwd beeld te krijgen van de mate van behoud in situ die in Nederland via de archeologische monumentenzorg-keten is gerealiseerd
- Inzichtelijk te maken welke factoren en actoren hierop van invloed zijn.

Het onderzoek is drie keer eerder uitgevoerd (2012, 2014 en 2020) en het huidige onderzoek betreft dus de 4e meting, dit keer over de periode 2018-2021. In totaal zijn er gegevens vanaf 2007. De trend over meerdere jaren laat een sterkere daling zien van in situ bewaarde archeologische vindplaatsen vanaf 2013 tot aan 2018. Er blijkt dus minder vaak gekozen te worden voor behoud in situ. Het is nog niet bekend of deze daling zich heeft voortgezet. De provincie zou kunnen overwegen om bij te houden in hoeveel gevallen bij ontdekking van een vondst wordt besloten deze niet op te graven, maar bewust wordt behouden in situ.

In onderstaande tabel zijn de gegevens over het aantal gedeponeerde onderzoeken per jaar opgenomen. Het aantal vondsten zegt niets over de omvang van het onderzoek en de benodigde opslagcapaciteit. Daarom houdt het depot het aantal dozen bij (waarin vondstmateriaal wordt bewaard) die zij opslaan.

**Tabel 5.** Ex situ – aantal onderzoek en aangeleverde dozen

	2020	2021	2022	2023
Gedeponeerde onderzoeken	204	133	306	106
Gedeponeerde dozen	435	302	641	480

De discrepantie tussen het aantal gedeponeerde onderzoeken en dozen komt doordat er vaak kleine onderzoeken worden aangeleverd. Het kan voorkomen dat een doos is aangeleverd met hierin de vondsten van 20 verschillende booronderzoeken. Aanlevering van grote hoeveelheden dozen vanuit dezelfde (grootschalige) opgraving komt minder vaak voor. Dit betreft vaak oud-onderzoek. Zo kreeg het depot in 2023 meer dan 100 dozen aangeleverd van een opgraving die tussen 1985-1988 werd uitgevoerd door de Gemeente Rotterdam. De onderzoeken die gecertificeerde opgravingsbedrijven tegenwoordig uitvoeren zijn vaak begeleidingen met vaak één tot enkele dozen met vondsten.

**Conclusie:** Het bewaren van het bodemarchief, liefst in situ, en van opgravingsdocumentatie is een wettelijke taak die de provincie uitvoert. De activiteit leidt tot de prestatie en de prestaties zijn gerealiseerd, voor die vondsten die van in situ naar ex situ zijn gegaan. Wanneer we kijken naar het beoogde effect 'archeologie behouden voor toekomstige generaties' (ex situ) is het aannemelijk dat dit doel wordt bereikt.

### Provinciaal depot in stand houden

Het hebben van een depot is een wettelijke taak die de provincie uitvoert. Het provinciaal depot gaat alleen over opgravingen op provinciaal grondgebied. De provincie heeft 9 gemeenten<sup>10</sup> toestemming verleend<sup>11</sup> voor het houden van een eigen gemeentelijk archeologisch depot. Als er een opgraving plaatsvindt binnen gemeentegrenzen én de gemeente heeft hiervoor eigen beleid en een daartoe geschikt archeologisch depot, dan hoeft deze vondst niet teruggekoppeld te worden aan de provincie. Bij een opgraving die meerdere grenzen doorkruist worden onderdelen van die vondst bewaard in het depot wat valt binnen de gemeente waar dat onderdeel van de vondst is opgegraven. Zo zijn naar aanleiding van archeologisch onderzoek bij de aanleg van de Rijnlandroute vondsten en documentatie opgeslagen in het provinciaal depot, maar ook bij twee gemeentelijke depots. De documentatie van deze vondsten komt weer bij elkaar in het nationaal e-depot.

Naast het conserveren, documenteren en opslaan van vondsten wordt vanuit het provinciaal depot materiaal beschikbaar gesteld voor onderzoek (gemiddeld 20 keer per jaar) en uitgeleend (gemiddeld 80 objecten worden per jaar uitgeleend aan musea, historische verenigingen en universiteiten). Verder verleent het depot regelmatig toegang aan vrijwilligers die ondersteunen in onderzoek. Er worden bijna nooit verzoeken afgewezen. Daarmee vervult het depot een belangrijke taak in het ondersteunen van de onderzoek behoeften en draagt het (via het uitlenen van objecten) bij aan de zichtbaarheid van archeologie.

Het depot houdt een website<sup>12</sup> bij waarop de meest bijzondere vondsten zijn te zien in een digitale (doorzoekbare) collectie. Een aantal vondsten zijn 3D gefotografeerd en kunnen 360-graden worden bekeken. De website van het depot ontvangt iedere maand 500 unieke bezoekers. Er is geen vergelijking van vergelijkbare websites waarmee de 500 unieke bezoekers niet is aan te duiden als veel of weinig.

Het provinciaal depot is niet toegankelijk voor publiek. Vondsten en archeologische topstukken uit de Zuid-Hollandse bodem zijn voor het publiek onder meer te zien in het Archeologiehuis Zuid-Holland.

**Conclusie:** Het is niet eenduidig aan te geven of de activiteit leidt tot de prestaties omdat meerdere onderdelen bijdragen aan twee prestaties en beoogde effecten:

- Onderdelen gericht op behouden: deze leiden tot de prestatie en de prestatie is gerealiseerd.
- Onderdelen gericht op het zichtbaar en bekend maken van archeologie: er is een directe link met de prestatie en het is aannemelijk is dat de onderdelen bijdragen aan het realiseren van deze prestatie.

Het beoogde effect wordt daarmee gedeeltelijk gerealiseerd.

### Kaderstelling en controle

De provincie houdt bij vaststelling van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening met de in de grond aanwezige, dan wel te verwachten, archeologische waarden. Doel daarbij is om deze specifieke waarden zoveel mogelijk 'in situ' te behouden, hetgeen wil zeggen dat het archeologisch erfgoed in principe met rust gelaten dient te worden.

De bekende en te verwachten archeologische vindplaatsen zijn aangegeven in de provinciale Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS). Mede op grond van de Erfgoedwet, Wro en Omgevingswet heeft de provincie als wettelijke taak de provinciale archeologische waarden met behulp van haar ruimtelijk instrumentarium aan te geven en erop toe te zien dat gemeenten die waarden daadwerkelijk beschermen. Bijvoorbeeld doordat gemeenten de desbetreffende terreinen voorzien van een dubbelbestemming in het omgevingsplan.

De provincie voldoet aan deze wettelijk verplichte doelstelling door:

- Kadern te stellen via de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening ZHOV (als onderdeel van het Omgevingsbeleid) en deze actueel te houden

<sup>10</sup> Den Haag, Rijswijk, Gouda, Rotterdam, Leiden, Gorinchem, Dordrecht, Delft en Vlaardingen.

<sup>11</sup> Op basis van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) (Monumentenwet 1988 § 6, artikel 51, thans Erfgoedwet § 5.3, artikel 5.8)

<sup>12</sup> [Home - Provinciaal Archeologisch Depot Zuid-Holland](#)

- Advisering op ruimtelijke plannen (en waar mogelijk aandacht te vragen bij gemeenten en waterschappen voor behoud en inpassing van archeologische waarden bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (zie onder 3. Beschermen van erfgoed);
- Bij (grote) projecten waarbij de provincie zelf verstoorder is of bij gemeentegrensoverschrijdende projecten archeologisch onderzoek te begeleiden en op die manier te waarborgen dat de AMZ (archeologische monumentenzorg) cyclus op een verantwoorde manier wordt toegepast en uitgevoerd.

Daarnaast stimuleert de provincie kwaliteitsverbetering van archeologie binnen een gemeente, door inzet van het Erfgoedhuis Zuid-Holland. Het Provinciaal Steunpunt Monumenten, Cultuurlandschap en Archeologie (van het Erfgoedhuis) biedt gemeenten ondersteuning bij het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van hun wettelijke taken ten aanzien van het cultureel erfgoed: monumenten, cultuurlandschap en archeologie (zie toelichting onder Beleven en benutten erfgoed).

Het Erfgoedhuis organiseert, in opdracht van de provincie, ongeveer drie keer per jaar een Archeologietafel (provincie, gemeentelijke en regionale Omgevingsdiensten en archeologische samenwerkingsverbanden en de RCE) ten behoeve van netwerkvorming, afstemming en kwaliteitsverbetering. Sporadisch organiseert de provincie eigenstandig bijeenkomsten ten behoeve van kennisontwikkeling.

In april 2023 is een vragenlijst verstuurd onder de deelnemers aan de Archeologietafel (totaal 31 deelnemers + 3 medewerkers van de provincie) over de rol van de provincie ten aanzien van de onderlinge samenwerking van gemeentelijke en regionale archeologische diensten. Hierop zijn 11 reacties teruggekomen van de deelnemers, niet zijnde medewerkers van de provincie. Over het algemeen zijn de reacties positief over het bestaan van de Archeologietafel en wordt de meerwaarde hiervan aangegeven. Een verbeterpunt is aandacht voor samenwerkingspartners die nu niet deelnemen maar hiervoor wel zouden moeten worden uitgenodigd. Tot slot organiseert het Erfgoedhuis een jaarlijkse Netwerkdag Archeologie. Deze netwerk- bijeenkomst is populair bij de omschreven doelgroepen en kent een deelnemersaantal van 100 tot 120 mensen.

**Conclusie:** kaderstelling en controle is een wettelijke taak die de provincie uitvoert. De activiteit leidt tot de prestatie en de prestaties zijn gerealiseerd. Omdat er geen indicatoren bekend zijn is niet het niet aan te geven of het beoogde effect aantoonbaar is bereik. Het is wel aannemelijk.

### Subsidieregeling publieksbereik archeologie Zuid-Holland

Om de inwoners van de provincie Zuid-Holland meer bekend te maken met wat er allemaal wordt gevonden in de Zuid-Hollandse bodem is een subsidieregeling gecreëerd met als specifiek doel het vergroten van het publieksbereik voor archeologie. De subsidie wordt verstrekt voor (kleinschalige en laagdrempelige) activiteiten, gericht op publieksbereik van archeologie, die leiden tot een beter beleefbaar en benut archeologisch erfgoed in Zuid-Holland. De subsidie is niet bedoeld voor grote ruimtelijke projecten. Voorbeelden zijn het inrichten van een ruimte waar geïnteresseerden (inter)actief mee kunnen doen aan archeologie, organiseren van een aansprekende archeologische tentoonstelling op een frequent bezochte plek, openbaar toegankelijk maken van een archeologische opgraving, waarbij actieve deelname van belangstellenden wordt gestimuleerd en maken van een gemakkelijk leesbare en rijk geïllustreerde publicatie van de resultaten van een opgraving, onuitgewerkt veldonderzoek of synthetiserend onderzoek.

De thematiek van de activiteiten sluit aan bij in elk geval één van de vijf prioritaire thema's uit de Provinciale Onderzoeksagenda Archeologie (POA) Zuid-Holland:

1. Strijd tegen en leven met het water;
2. Overgangsfasen in de bewoningsgeschiedenis;
3. Leven en wonen rond de Limes;
4. Holland, ontstaan en vorming van het graafschap;
5. Stad en platteland in de vroegmoderne tijd.

Het subsidieonderwerp is op 1 juli 2016 in werking getreden tot 2022. In 2022 en 2023 is de subsidieregeling niet opengesteld, vanwege het ontbreken van een subsidieplafond. Sinds 2016 is het subsidieplafond jaarlijks vastgesteld op € 250.000. Onderstaande tabel bevat het aantal aanvragen en toekenningen van subsidies tussen 2019-2021. In 2024 is de subsidieregeling opnieuw opengesteld.

**Tabel 6.** Overzicht verleende subsidies, aantal en bedrag.

Jaar	Subsidieaanvragen	Toekenningen
2019	43	22
2020	19	17
2021	12	11

Tussen 2016-2021 hebben deze subsidies geleid tot:

- 33 ingerichte archeologische ruimtes. Ruimtes om mee te doen aan archeologie zoals boren, opgravingen, determineren of innovatieve of culturele activiteiten, escaperooms, spelkisten en evenementen.
- 66 archeologische tentoonstellingen: expositie, vertoning, musical en film, nieuwe spel- en 3D technieken, wandel/fietsroutes, en digitale lezingen en rondleidingen.
- 10 archeologische opgravingen. Informatiebord(en) en het organiseren van rondleidingen, livestreams, timelaps producties, mensen waar mogelijk mee te laten graven.
- 32 archeologische publicaties. Publicatie(s) over resultaten van een opgraving, veldonderzoek of ander onderzoek.

Lokale projecten dragen in versterkte mate bij aan draagvlak voor en waardering van archeologie. Er wordt een brede doelgroep bereikt zoals schoolklassen, jongeren, winkelend publiek, ouderen en buitenlandse toeristen (waaronder doelgroepen die gevestigde instellingen niet weten te vinden of weinig kennis hebben). De beleidsresultaten van de subsidie worden gemonitord aan de hand van indicatoren, zoals het aantal archeologische ruimtes, tentoonstellingen, het aantal openbaar toegankelijke opgravingen of het aantal publicaties. Het is daarmee aantoonbaar dat de prestatie is gerealiseerd (zichtbaarheid en bekendheid van archeologie). Door het bevorderen van de verbinding tussen archeologie en de burger is het aannemelijk dat hiermee het draagvlak onder de inwoners van Zuid-Holland voor archeologie is vergroot. Hiervoor zijn geen effectindicatoren.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie en de prestatie is aantoonbaar gerealiseerd. Het is aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

#### Publiek bereiken via het Archeologiehuis Zuid-Holland<sup>13</sup>

In het Archeologiehuis Zuid-Holland zijn vondsten uit het Provinciaal Depot tentoongesteld. Het Archeologiehuis waar het Provinciaal Archeologisch Centrum onderdeel van is, is tot stand gekomen in samenwerking met de Archeologische Werkgemeenschap Nederland en Archeon. De ruimte van het van het Provinciaal Archeologisch Centrum in het Archeologiehuis Zuid-Holland wordt gehuurd van de Stichting Museumpark Archeon. De wisselwerking tussen het Archeologiehuis en Archeon zorgt voor een groeiend bezoekersaantal voor beide organisaties. Educatieve programma's in het museum worden afgenomen door basisscholen en voortgezet onderwijs, regionaal en nationaal. Het aantal deelnemende leerlingen wordt gezien als indicator voor het realiseren van de prestatie (archeologie zichtbaar en bekend). In onderstaande tabel zijn deze aantallen weergegeven.

**Tabel 7.** Deelname leerlingen en begeleiders aan educatieve programma's (uit jaarverslag Archeon, 2022)

	2019	2020	2021	Gem. 2017-2022
Leerlingen*	54.803	9.074	26.868	39.226
Begeleiders	7.342	1.313	3.802	5.366

\* Van de geboekte schoolreizen komt 60% van het primair onderwijs, 38% van het voortgezet onderwijs en 2% van het hoger onderwijs.

<sup>13</sup> [Archeologiehuis Zuid-Holland \(archeologiehuiszuidholland.nl\)](https://www.archeologiehuiszuidholland.nl)

Ook worden er regelmatig lezingen georganiseerd door experts zoals archeologen en historici, met uiteenlopende onderwerpen die aansluiten op de collectie. Het aantal lezingen zal met de jaren groeien, waarbij ook weer een groeiend aantal academici van universiteiten uit binnen- en buitenland betrokken worden. Het doel is om maandelijks een lezing te faciliteren. Hiermee wordt het aantal lezingen gezien als indicator voor het realiseren van de prestatie (archeologie zichtbaar en bekend). In onderstaande tabel zijn de georganiseerde lezingen per jaar van de afgelopen jaren weergegeven.

**Tabel 8.** Georganiseerde lezingen door het Archeologiehuis Zuid-Holland (website en jaarverslag Archeon, 2022)

	2021	2022
Lezingen	11	14

De bezoekers van Archeon zien een bezoek aan het Archeologiehuis Zuid-Holland als een integraal deel van het bezoek. Het bezoekersaantal is daarmee een indicator voor het realiseren van de prestatie (archeologie zichtbaar en bekend). Uit het jaarverslag van het Archeon (2022) blijkt dat het bezoekersaantal van het Archeologiehuis Zuid-Holland na sluiting door Covid het laatste jaar weer is gestegen van 54.749 naar 72.804 bezoekers. Het overgrote deel hiervan zijn gezinnen (bijna 90%).

**Tabel 9.** Bezoekers van het Archeologiehuis Zuid-Holland

	2019	2020	2021	2022
Bezoekers	98.414	68.238	59.160	66.431

Via enquêtes en evaluaties wordt de bezoekerservaring getoetst, waarop actie kan worden ondernomen om deze te verbeteren. In 2022 beoordeelde meer dan 90% van de bezoekers hun bezoek 'beter dan verwacht' of 'voldeed aan de verwachtingen'.

Door het bevorderen van de verbinding tussen archeologie en de burger is het aannemelijk dat hiermee het draagvlak onder de inwoners van Zuid-Holland voor archeologie is vergroot. Hiervoor zijn geen effectindicatoren.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie en de prestatie is aantoonbaar gerealiseerd. Het is aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd.

### 5.3 Doelbereik beleidskeuze

Voor alle activiteiten onder de beleidskeuze 'beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden' geldt dat er sprake is van een causale relatie tussen de activiteiten en de prestaties. Het overgrote deel van de vooraf beoogde prestaties is gerealiseerd.

Het doel van deze beleidskeuze is tweeledig:

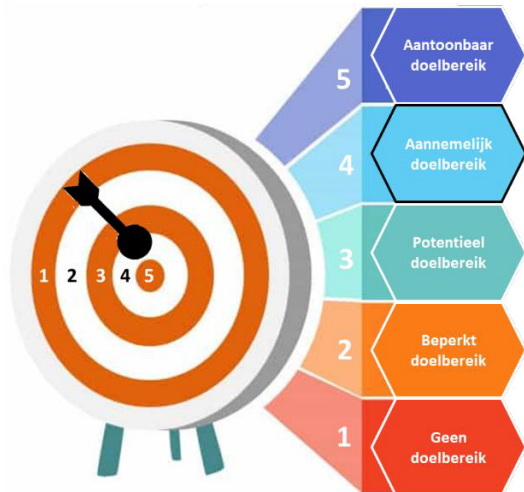
1. Het behouden van archeologische waarden voor toekomstige generaties (wettelijke taak provincies).
2. Het creëren van draagvlak voor (de beleving van) archeologie in Zuid-Holland.

Het bewaren van het bodemarchief, liefst in situ, en bewaren en toegankelijk maken van opgravingsdocumentatie is een wettelijke taak die de provincie uitvoert. Het is lastig om na te gaan hoeveel vondsten de provincie heeft behouden in situ. Enerzijds omdat niet wordt bijgehouden in hoeveel gevallen wordt afgezien van een opgraving om de vondst in situ te bewaren en anderzijds om dat niet bekend is wat zich in de grond bevindt wat nog niet is ontdekt (en daarmee in situ wordt behouden). Wanneer we alleen kijken naar het beoogde effect 'archeologie behouden voor toekomstige generaties' (zonder in situ) is het aannemelijk dat dit doel wordt bereikt.

Het in stand houden van het provinciaal depot is eveneens een wettelijke taak die bijdraagt aan beide onderdelen van de doelstelling van de beleidskeuze. De onderdelen van de activiteit gericht op het behouden dragen aantoonbaar bij aan het realiseren van het beoogde effect. Voor de onderdelen van de activiteit gericht

op het creëren van draagvlak is er wel een directe link met de prestatie. Daarnaast is het aannemelijk (maar niet aan te tonen) dat deze onderdelen bijdragen aan het beoogde effect.  
Voor de twee activiteiten (subsidieregeling en het Archeologiehuis) die gericht zijn op het creëren van draagvlak voor (de beleving van) archeologie in Zuid-Holland is zeer aannemelijk dat het beoogde effect is gerealiseerd. Het doelbereik van deze beleidskeuze wordt daarom beoordeeld als **aannemelijk**.

**Figuur 11.** Beoordeling doelbereik van de beleidskeuze Beschermen, benutten en beleven van archeologie.



# 6 Toerisme in balans

## 6.1 Toelichting op de beleidskeuze

De doelstelling bij deze beleidskeuze is dat in 2030 elke Zuid-Hollander profiteert van toerisme. Toerisme is geen doel op zich, maar wordt ingezet als middel dat bijdraagt aan een aantrekkelijk woon- werk en leefklimaat in Zuid-Holland. Vanuit een toeristische invalshoek kunnen economie, cultureel erfgoed, (recreatieve) infrastructuur, groengebieden en recreatie met elkaar verbonden en versterkt worden.

Om meer grip te krijgen op deze doelstelling is deze opgesplitst in 6 subdoelstellingen:

1. Versterken van de identiteit van de streek, koppelen aan toerisme.
2. Toerisme spreiden, zodat toeristische potenties worden benut en overlast beperkt.
3. Inkomsten uit toerisme investeren in natuur, recreatie, landschap en erfgoed.
4. Toeristisch vervoer, verblijf en vermaak verduurzamen.
5. Digitale bereikbaarheid van toeristische aantrekkelijke plaatsen verbeteren.
6. Mogelijkheden van toerisme als werk- en opleidingssector benutten.

### Maatschappelijke meerwaarde van de beleidskeuze

Zuid-Holland ontvangt jaarlijks veel toeristen. De provincie biedt een gevarieerd en aantrekkelijk aanbod voor een mooie wandeling, historische ontdekkingstocht, vaartocht, stedentrip of vakantie aan de kust. Dit biedt veel (economische) kansen, maar kent ook uitdagingen.

Het verzorgingsgebied van toeristische locaties of recreatiegebieden is vaak gemeente-overstijgend. De provincie is medeverantwoordelijk voor regionale economie, zorgvuldig gebruik van schaarse ruimte, het toedelen van de juiste functie op de juiste plek en de ruimtelijke kwaliteit. De provincie heeft belang bij de ontwikkeling van evenwichtige en duurzame bestemmingen die de bewoners én bezoekers verrijken. Zo zorgt toerisme voor werkgelegenheid, waarbij de sector ook banen biedt voor praktisch opgeleiden en sociaal kwetsbare groepen. Er is een sterk verband tussen geluk en vrije tijd. Recreatie en toerisme verbeteren het psychologisch welbevinden van inwoners, de gezondheid en stimuleert verbinding met anderen. De voorzieningen die door bezoekers in stand worden gehouden, kunnen zorgen voor een versterking van de leefbaarheid. Het zorgt bovendien voor bewustwording en draagvlak om cultuur, erfgoed, natuur en landschap te behouden. Hier zit een wederkerige relatie, omdat deze zaken ook een belangrijk onderdeel zijn van het toeristisch product.

De provinciale rol is daarbij vooral responsief en samenwerkend. Kansen kunnen worden benut als toeristische belangen samenvallen met provinciale belangen. Allemaal zo dat niet alleen de toerist maar ook de Zuid-Hollander daarvan profiteert.

De subsidieregeling toerisme Zuid-Holland werd ingezet als middel om dit doel te vervullen. De regeling werd door de doelgroep als zeer positief ervaren en voldeed dan ook aan een grote vraag. Daarnaast richtte de provincie zich in de periode 2019-2023 op het stimuleren van bovenlokale samenwerking en een meer data gedreven aanpak.

### Huidige en toekomstige ontwikkelingen van de beleidskeuze

De sector toerisme heeft flink moeten herstellen van de coronacrisis, en doet dit deels nog steeds. Het herstel van de markt in termen van aantal bezoekers is al redelijk terug op peil, maar in termen van investeringskracht zijn in een deel van de sector nog slagen te maken. Daarmee werkt de coronacrisis ook nog door op de huidige tijd.

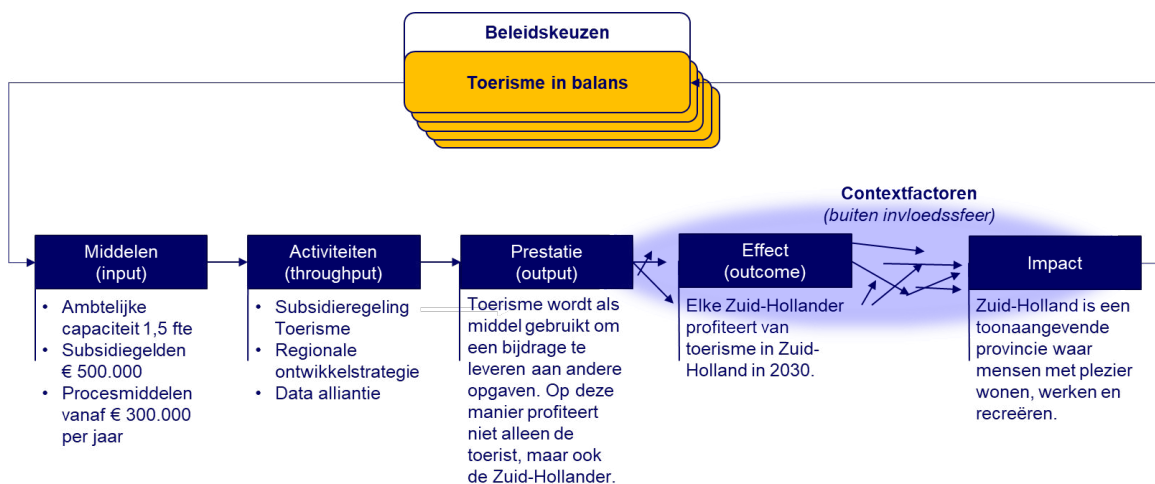
Hoewel het toerismebeleid in de breedte nog niet was geëvalueerd, is het beleid op basis van individuele evaluaties (subsidieregeling toerisme), bijeenkomsten, gesprekken, landelijke 'leidraden en routekaarten' en de uitvoering van projecten al wel aangescherpt. Dit heeft geresulteerd in de Kadernotitie toerisme die begin 2023 is vastgesteld. Deze kadernotitie vormt onder andere de basis voor een nieuwe beleidstheorie en aanpassingen in de omgevingsvisie (nu in procedure).

Toerisme is een samengesteld product (vervoer, verblijf, vermaak) en heeft raakvlakken met meerdere domeinen. Vorige collegeperiode was toerisme verbonden aan cultuur en erfgoed. In het huidige college is dit verbonden aan recreatie en sport. Hierbij staat de opgave ‘bestemmingen in balans’ nu meer centraal, waarbij er minder onderscheid wordt gemaakt tussen bezoekers met een recreatiedoel of een toeristisch doel. Dit onderscheid is in de praktijk vaak ook lastig te maken. Daarnaast blijft het van belang om de raakvlakken met alle domeinen te behouden, waaronder cultuur en economie.

### Beleidstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de beleidskeuze Toerisme in balans samengevat weergegeven.

**Figuur 11.** Uitwerking beleidstheorie Toerisme in balans



## 6.2 Activiteiten

De activiteiten onder de beleidskeuze Toerisme in balans bestonden uit het uitvoeren van de subsidieregeling toerisme, de regionale ontwikkelstrategie en de Data Alliantie. Deze activiteiten zijn hieronder uitgewerkt. In bijlage I staat een overzicht van de documenten die zijn gebruikt bij de onderbouwing van de uitwerking.

### Subsidieregeling toerisme

In 2022 is de subsidieregeling toerisme geëvalueerd. Hierin staat het doel van de subsidieregeling als volgt beschreven: 'het inzetten van activiteiten met een toeristisch oogmerk als vliegwiel voor provinciale opgaven, zodat in 2030 elke Zuid-Hollander profiteert van toerisme in Zuid-Holland en toerisme in balans is met haar omgeving'. Deze activiteit sluit aan bij alle beschreven subdoelen. Concreet betekent dit dat projecten alleen in aanmerking komen voor subsidie, wanneer zij aantoonbaar een bijdrage leveren aan één of meerdere provinciale opgaven. Provinciale opgaven waar toerisme een positieve bijdrage aan kan leveren zijn bijvoorbeeld: vaker en verder fietsen door de aanleg van openbaar toegankelijke fietsvoorzieningen bij toeristische locaties (vervoer), of het verbeteren van de beleefbaarheid van Rijksmonumenten die buiten de provinciale erfgoedlijnen vallen, zodat bezoekers bijdragen aan het behoud van het monument (erfgoed). De subsidieregeling is vier keer opengesteld (zie onderstaande tabel). Daarbij is in 2020 gestart met een brede regeling die tussentijds op verschillende punten in aangescherpt. Bij iedere openstelling was het subsidieplafond € 500.000.

**Tabel 10.** Overzicht totalen subsidieaanvragen en verleende subsidies per openstellingsronde

Jaar	Ontvangen aanvragen			Verleende subsidies		
	Aantal	Bedrag	Percentage	Aantal	Bedrag	Percentage
2020	88	€ 4.278.362	856%	10	€ 500.000	100%
2021	44	€ 1.589.190	318%	14	€ 500.000	100%
2022	19	€ 682.962	137%	13	€ 447.488	89%
2023	15	€ 578.603	118%	11	€ 448.911	90%

Het eerste jaar van de openstelling (2020) werd een veelheid van het subsidieplafond aangevraagd. Ook in de tweede, derde en vierde openstellingsronde was er een overvraging van het subsidieplafond, al was dit minder dan tijdens de eerste openstellingsronde. In de laatste twee openstellingsronde (2022 en 2023) ligt het totaalbedrag voor de verleende subsidies iets onder het plafond.

In totaal heeft de provincie Zuid-Holland 48 subsidies verleend met geplande productie en activiteiten die bijdragen aan één of meerdere provinciale opgaven, veelal in combinatie met aandacht voor regionale samenwerking, duurzaamheid of burgerprofijt. Uit de eerder uitgevoerde evaluatie bleek dat (onder andere door Corona) het merendeel van de gesubsidieerde projecten in 2022 nog niet zijn uitgevoerd. Anno 2024 is meer informatie beschikbaar over het realiseren van de projecten. Hoewel enkele projecten in 2023 en 2024 anders zijn uitgevoerd dan beoogd (onder andere door het niet verkrijgen van tijdelijke vergunningen), is het merendeel van de projecten gerealiseerd. Ook zijn enkele projecten momenteel nog in uitvoering. De gesubsidieerde projecten moeten zijn uitgevoerd om een bijdrage te kunnen leveren aan andere provinciale opgaven. De beoogde prestatie van de subsidieregeling zoals opgenomen in de beleidstheorie 'toerisme in balans' is daarmee grotendeels gerealiseerd.

Er zijn vooraf geen effectindicatoren opgesteld om het effect te meten. Hierdoor kon in de evaluatie van de subsidieregeling in 2022 nog geen onderbouwde uitspraak worden gedaan over de daadwerkelijke effecten van de regeling. Aangegeven werd dat meer tijd nodig is om te bezien of de subsidieregeling heeft geleid tot het beoogde effect (toerisme in balans is met haar omgeving, zodat in 2030 elke Zuid-Hollander profiteert van toerisme in Zuid-Holland). In de evaluatie van 2022 wordt de subsidieregeling daarom als potentieel doeltreffend beoordeeld.

Wel is het, redenerend vanuit de beleidstheorie van de subsidieregeling, aannemelijk dat de met subsidie geplande activiteiten hieraan bijdragen. Gesubsidieerde projecten dragen voornamelijk bij aan subdoelen 3 (Inkomsten uit toerisme investeren in natuur, recreatie, landschap en erfgoed), 4 (Toeristisch vervoer, verblijf en vermaak verduurzamen) en 5 (Digitale bereikbaarheid van toeristische aantrekkelijke plaatsen verbeteren). Hiervoor zijn ook criteria opgenomen in de subsidieregeling op vlak van duurzaamheid, digitalisering en toerisme dat bijdraagt aan onder andere cultuur en natuur. Omdat er in 2024 meer projecten tot uitvoering zijn gebracht, is het aannemelijk dat deze subdoelen worden gerealiseerd.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestatie, de prestaties zijn grotendeels gerealiseerd. Het beoogde effect is (nog) niet aantoonbaar gerealiseerd. Wel zijn er concrete aanwijzingen dat de gesubsidieerde projecten bijdragen aan de subdoelen.

### Regionale Ontwikkelstrategie

Het doel de regionale ontwikkelstrategie is om bestemmingsmanagement te verbeteren en beter op toerisme te kunnen sturen<sup>14</sup>. Dit in relatie tot de draagkracht van gebieden en een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Deze activiteit sluit vooral aan bij subdoelen 1 (Versterken van de identiteit van de streek) en 2 (Toerisme spreiden, zodat toeristische potenties worden benut en overlast beperkt).

Als een bestemming te maken heeft met onder- of overdruk van toerisme, kan de provincie ondersteunen in het opstellen van een regionale ontwikkelstrategie, waarbij maatregelen worden geformuleerd om dit beter met elkaar in balans te brengen. Deze kan voorzien in het aantrekkelijk maken van minder bekende plekken, of in het (thematisch) verbinden van een minder drukke plek met drukke(re) plekken<sup>15</sup>. Een belangrijk aspect om dit te realiseren is samenwerking en kennisdeling tussen (lokale) partners van de provincie. Het uitgangspunt van de provincie is dan ook dat met name gebruik wordt gemaakt van al bestaande structuren en initiatieven van partners om samenwerking op het gebied van toerisme te stimuleren.

Op basis van onder andere de Startnotitie Toerisme en het document Inzet Toerisme 2019-2023 blijkt dat deze activiteit tot de volgende prestaties heeft geleid:

---

<sup>14</sup> Startnotitie Toerisme en het document Inzet Toerisme 2019-2023

<sup>15</sup> Samenwerking tussen 'sfeergebieden' (gebieden met identiteit van stad, streek of dorp). Deze zijn de basis voor te nemen toeristische maatregelen: past de ontwikkeling binnen de kenmerken van het betreffende landschap of gebied.

- Werksessies en bijeenkomsten met regionale en lokale partners. Belangrijke samenwerkingspartners zijn de MRDH, Het Groene Hart, Nationaal Park Hollandse Duinen, Uitvoeringscoalitie Waterdriehoek, Samenwerking Midden-Delfland, Regiodeel Zuid-Hollandse Delta, de 5 grote DMO's (Destinatie/City Management Organisaties), NBTC, Hollandia Netwerk, Hiswa-Recron en de KHN. Door middel van verschillende werksessies, presentaties en bijeenkomsten hebben de samenwerkingsverbanden gekeken op welke wijze het meest efficiënt kan worden aangesloten op bestaande structuren en initiatieven voor samenwerking in het toeristisch domein.
- Uitvraag onder gemeenten over de impact van corona op toerisme, in 2020. Hierin is onder andere uitgevraagd hoe het met de toeristische sector gesteld staat na de coronacrisis en welke acties of maatregelen nodig zijn om het (essentiële) toeristisch aanbod te ondersteunen.
- Uitgevoerd draagkrachtonderzoek Nationaal Park Hollandse Duinen in 2023 t.b.v. een aanpak voorbezoekersmanagement. Uit het draagkrachtonderzoek zijn vier vervolgacties gekomen en opgepakt. Dit betreft het doen van onderzoek naar bezoekersstromen, onderzoek naar de impact van toerisme op de natuur, een bewustwordingscampagne en de uitwerking van een zoneringskaart.
- Bevorderen van samenwerking en kennisontwikkeling op landelijk en regionaal niveau om te komen tot toeristische visies en ontwikkelprincipes. In verschillende regio's zijn toeristische visies uitgewerkt, zoals in Voorne Putten. In andere regio's zijn (ruimtelijke) ontwikkelkaders uitgewerkt, zoals in Goeree-Overflakkee.
- In de MRDH hebben gemeenten gewerkt aan de ontwikkeling van verschillende sfeergebieden.

De beoogde prestatie van deze activiteit is het faciliteren van regionale samenwerking, om op die manier te stimuleren dat toerisme een positieve bijdrage levert aan de regionale opgaven en aansluit op de identiteit van de regio (sfeergebieden).

Hoewel de beschikbare bronnen (onder andere door het ontbreken van prestatie-indicatoren) niet volledig aantonen dat de beoogde prestaties zijn gerealiseerd, maken ze het wel aannemelijk. De verschillende acties die zijn genomen op het bevorderen van samenwerking en kennisontwikkeling om te komen tot toeristische visies, ontwikkeling van sfeergebieden, of het toepassen van een regionale ontwikkelstrategie, liggen in lijn met de beoogde prestaties. Hierdoor wordt geconcludeerd dat de beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

Het is aannemelijk dat de gerealiseerde prestaties van de regionale ontwikkelstrategie een bijdragen leveren aan subdoel 1 (Versterken van de identiteit van de streek) en 2 (Toerisme spreiden, zodat toeristische potenties worden benut en overlast beperkt). Hier is een directe link zichtbaar met het de verschillende (regionale) samenwerkingsverbanden en het draagkrachtonderzoek bij NP Hollandse Duinen. Er zijn echter geen effectindicatoren beschikbaar om de link aantoonbaar te maken.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties en de prestaties zijn gerealiseerd. Het beoogde effect is niet aantoonbaar gerealiseerd vanwege het ontbreken van effectindicatoren.

## Data Alliantie – Data, onderzoek en digitalisering

Het initiële doel van de data alliantie was om de beheersbaarheid en stuurbaarheid van toerisme te verbeteren en kennis hierover te delen (op zowel regionaal als landelijk niveau)<sup>16</sup>. Deze activiteit sluit vooral aan bij subdoelstellingen 5 (Digitale bereikbaarheid van toeristische aantrekkelijke plaatsen verbeteren) en 2 (Toerisme spreiden, zodat toeristische potenties worden benut en overlast beperkt). In de startnotitie werd voorgesteld dit doel te bereiken door aan te sluiten bij de Landelijke Data Alliantie<sup>17</sup> en toerisme-gerelateerde onderzoeken uit te voeren. Deze onderzoeken hebben als doel (i) netwerkondersteuning en (ii) het verzamelen van brede basisdata voor actiepunten op het gebied van toerisme in relatie tot brede welvaart.

Op basis van onder andere de Startnotitie Toerisme en het document Inzet Toerisme 2019-2023 blijkt dat deze activiteit tot de volgende prestaties heeft geleid:

- Aansluiting bij de Landelijke Data Alliantie (LDA). Deelnemende partners delen verzamelde data over recreatie en toerisme met elkaar en maken afspraken over nog te verzamelen data. In 2019 is de LDA opgericht. Provincie Zuid-Holland heeft deelgenomen aan meerdere LDA onderzoeken.
- Ondersteuning van regionale partners, zoals gemeenten, ondernemers en DMO's met een gemeenschappelijke kennisbasis. Op het Kennisplatform Recreatie, Toerisme, Landschap en Sport zijn verschillende onderzoeken (cijfers en trends) te vinden waaraan de provincie heeft bijgedragen en/of opdracht toe heeft gegeven. Deze zijn ook met kaartlagen samengebracht.
- Ondersteuning aan ondernemers in de vrijetijdsector en toerisme in coronatijd. In 2020 is het project Digitale Hulp ondernemers uitgevoerd met als doel om de zichtbaarheid in de digitale wereld van ondernemers te verbeteren en kennis van online marketing te vergroten. In dit project zijn in totaal 55 ondernemers in Zuid-Holland geholpen met onderwerpen als een SEO-check, fotografie of een Instagram KIT. In mei 2021 is opnieuw – in samenwerking met DMO's - hulp aangeboden op basis van drie onlinecursussen (online vindbaarheid, Instagram marketing en influencer marketing). Hieraan hebben 69 ondernemers deelgenomen.
- Uitwerking aanpak digitalisering en datamanagement (2020), samen met deelnemers van de (Zuid-Hollandse) data-alliantie, het toeristisch bedrijfsleven en de DMO's. Het doel hiervan was tweeledig: Hoe de provincie een bijdrage kan leveren aan 1) het verkrijgen van de juiste kennis en data voor strategie en besluitvorming en 2) het versterken van de digitale weerbaarheid van bedrijven. Dit heeft geleid tot verschillende adviezen op gebied van digitalisering en datamanagement.
- In 2022 is 'kennisontwikkeling en monitoring' benoemd als speerpunt voor 2023. Er is een bedrag gereserveerd dat als vliegwiel moet dienen om, samen met budgetten van externe stakeholders, tot integrale kennisontwikkeling te komen en een meer data gedreven aanpak van toerisme te stimuleren. Dit is in 2022 uitgewerkt in de aanpak 'Inzicht in waardevol toerisme' en is er een bedrag gereserveerd om te komen tot integrale kennisontwikkeling met uitwisseling kennis op Zuid-Holland schaal in de Zuid-Hollandse data-alliantie.
- Uitvoering van diverse onderzoeken ten behoeve van handelingsopties voor Toerisme in balans. Bijvoorbeeld marktverkenning naar verblijfsrecreatie in Zuid-Holland<sup>18</sup> (1-meting), opgeleverd in 2023.

---

<sup>16</sup> Startnotitie Toerisme

<sup>17</sup> Landelijke Data Alliantie is samenwerking tussen o.a. NBTC/NIPO, het CBS, CELTH en andere kennisinstellingen (hbo, universiteiten).

<sup>18</sup> Dit is een voorbeeld van een onderzoek dat ondersteuning heeft geboden aan de sector. Andere onderzoeken die zijn uitgevoerd ter ondersteuning van de sector zijn o.a. het Onderzoek Inkomend Toerisme, het Onderzoek Inkomend Dagtoerisme Duitsland en België, het Landelijk Vrijetijdsonderzoek, het CBS-onderzoek binnenlandse vakanties en het Onderzoek regeneratief toerisme.

Aan de hand van deze gerealiseerde prestaties kan gesteld worden dat van 2019 t/m 2023 veel gebeurd is op het gebied van data, onderzoek en digitalisering en het delen van kennis hierover. Op basis van de beleidstheorie 'toerisme in balans' waren de volgende prestaties voor deze activiteit vooraf beoogd:

- Partners zijn geholpen met (basis-)data en gericht onderzoek ten behoeve van "toerisme in balans", onder andere op gebied van bewonersprofiel en draagkracht;
- Beleid meer data gedreven (om hiermee beheersbaarheid en stuurbaarheid van toerisme te verbeteren);
- Aansluiting op de landelijke data-alliantie, met onderlinge kennisuitwisseling.

In gezamenlijkheid liggen de gerealiseerde prestaties in lijn met de beoogde prestaties. Hoewel dit niet is aangetoond aan de hand van (prestatie-)indicatoren, kan wel gesteld worden dat de beoogde prestaties grotendeels zijn gerealiseerd. Partners zijn op diverse manieren geholpen met (basis-)data en gericht onderzoek, zoals de marktverkenning en het project Digitale Hulp. Ook is aangesloten op de landelijke data-alliantie en wordt kennis uitgewisseld. Van de beoogde prestatie 'beleid is meer data gedreven' kan nog niet met zekerheid worden gesteld dat dit is gerealiseerd. Het vergt het tijd om beleid daadwerkelijk meer data gedreven te maken. De beoogde prestaties zijn daarom grotendeels gerealiseerd.

Het is aannemelijk dat de gerealiseerde prestaties van de data alliantie een bijdrage leveren aan subdoel 5 (Digitale bereikbaarheid van toeristisch aantrekkelijke plaatsen verbeteren). Hier is een directe link zichtbaar met het project Digitale Hulp aan ondernemers in de vrijetijdsector en toerisme. Ook is het aannemelijk dat de prestaties bijdragen aan subdoel 2 (spreiding) en 4 (verduurzamen toeristisch vervoer).

Daarnaast is in 2020 een onderzoeksagenda opgesteld waarbij ook de link met de andere provinciale opgaven en subdoelen wordt gelegd. Daarmee heeft de provincie goed zicht op hoe de beoogde prestaties moeten bijdragen aan de provinciale opgaven. Die bijdrage kan op basis van de gerealiseerde prestaties echter nog niet in alle gevallen worden aangetoond. Het ontbreken van beleidsindicatoren om prestaties en effecten te meten is hier een oorzaak van.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot de prestaties, prestaties zijn grotendeels gerealiseerd. Het beoogde effect is niet aantoonbaar gerealiseerd, maar de gerealiseerde prestaties hebben wel een directe link met bepaalde subdoelen.

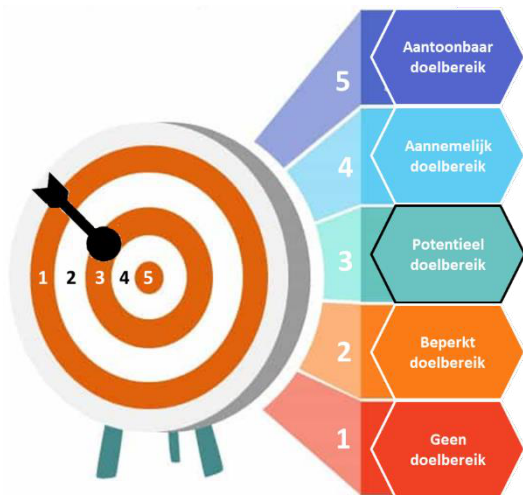
### 6.3 Doelbereik beleidskeuze

Voor alle activiteiten onder de beleidskeuze 'Toerisme in balans' geldt dat er sprake is van een causale relatie tussen de activiteiten en de prestaties. Het overgrote deel van de vooraf beoogde prestaties is gerealiseerd.

Het doel van deze beleidskeuze is dat in 2030 elke Zuid-Hollander profiteert van toerisme. Toerisme is daarbij geen doel op zich, maar wordt ingezet als middel dat bijdraagt aan een aantrekkelijk woon- werk en leefklimaat in Zuid-Holland. De rol en inzet van de provincie ten aanzien van toerismebeleid is daarmee volgend/indirect en beperkt gezien de inzet qua middelen en fte. Daarnaast zijn er meerdere maatschappelijke factoren die effect hebben op het realiseren van de beoogde effecten. Voor sommige activiteiten is wel een directe link zichtbaar met een van de subdoelen onder dit doel. Zo is het aannemelijk dat de subdoelen 1, 2 en 5 zijn gerealiseerd. Hoewel deze link niet aantoonbaar is gemaakt aan de hand van metingen, laat dit wel zien dat het aannemelijk is dat de activiteiten bijdragen aan het realiseren van de subdoelen. Daarnaast is het een aanname dat de subdoelen leiden tot het hoofdoel, ook dit kan (nog) niet worden aangetoond.

Hierdoor is het mogelijk dat er sprake is van doelbereik, maar er zijn nog te weinig aanwijzingen om dit aannemelijk of aantoonbaar te maken. Het doelbereik van deze beleidskeuze wordt daarom beoordeeld als **potentieel**.

**Figuur 13.** Beoordeling doelbereik van de beleidskeuze Toerisme in balans.



**Tekstkader 2.** Oordeel doelmatigheid

In de evaluatie van de subsidieregeling toerisme in 2022 is onderzocht in hoeverre de regeling zelf doelmatig is. Echter bleek uit de evaluatie dat het te vroeg was om hierover een uitspraak te doen. De geplande activiteiten van de gesubsidieerde projecten waren nog niet (volledig) ten uitvoer gebracht, waardoor het nog te vroeg was om een herleidbare relatie met de effecten te leggen. Daarnaast had de provincie geen doorgerekend inzicht in de uitvoeringskosten voor het instellen, opstellen en uitvoeren van de subsidieregeling. De administratieve lasten van de subsidieontvanger voor het aanvragen van subsidie zijn wel in kaart gebracht. Gezamenlijk met het opvolgen van enkele genoemde verbeterpunten, kan wel gesteld worden dat de doelmatigheid van de subsidieregeling verbeterd is.

# 7 Cultuurparticipatie en bibliotheken

## 7.1 Toelichting op de beleidskeuze

De doelstelling bij deze beleidskeuze is tweeledig:

1. Ondersteunen van openbare bibliotheken (wettelijke taak). Hierbij wordt het Zuid-Hollands netwerk van openbare bibliotheken versterkt van waaruit wordt zorggedragen dat alle inwoners van Zuid-Holland toegang hebben tot volwaardige bibliotheekvoorzieningen.
2. Ondersteunen van cultuurparticipatie door het realiseren van goede en gespreide cultuurparticipatie, waarbij cultuur bereikbaar is voor alle inwoners van Zuid-Holland. De provincie werkt vanuit de gedachte dat de mogelijkheid tot deelname aan cultuuractiviteiten een positieve bijdrage levert aan de samenleving. Gericht op een samenleving waarin iedereen meetelt en mee kan doen.

### Maatschappelijke meerwaarde van de beleidskeuze

Openbare bibliotheken zijn belangrijke maatschappelijke instellingen waar iedereen welkom is om zich te ontwikkelen en anderen te ontmoeten. De provincie ondersteunt de openbare bibliotheken in de provincie bij het vervullen van hun taak via een boekjaarsubsidie aan de provinciale ondersteuningsinstelling Probiblio. Cultuurparticipatie draagt bij aan een gezonde en veerkrachtige samenleving, aan de persoonlijke ontwikkeling van inwoners van Zuid-Holland, aan innovatie en aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De provincie stimuleert cultuurparticipatie via een boekjaarsubsidie aan provinciale ondersteuningsinstellingen in de zogenaamde "basisvoorziening cultuurparticipatie" (Kunstgebouw, Jeugdtheaterhuis ZH, Popunie en Stichting Educatieve Orkestprojecten).

### Huidige en toekomstige ontwikkelingen van de beleidskeuze

- Het huidige kabinet streeft naar een toekomstgerichte volwaardige bibliotheekvoorziening in elke gemeente. Hiervoor investeert de staatssecretaris in 2023 en 2024 incidenteel en vanaf 2025 jaarlijks structureel tientallen miljoenen. Daarnaast komt er een wijziging van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) waarin een zorgplicht van gemeenten en provincies voor respectievelijk de openbare bibliotheken en de provinciale ondersteuningsinstellingen wordt geregeld. Ook wordt toegewerkt naar een nieuw landelijk bibliotheekconvenant. Het is een taak van de provincie om interbestuurlijk toezicht (IBT) te houden op het uitvoeren van wettelijke taken door gemeenten, de zogenaamde medebewindstaken. Dit is geregeld in de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (RGT) die op 1 oktober 2012 in werking trad. Het beleggen van een medebewindstaak bij lagere overheden leidt dus automatisch tot interbestuurlijk toezicht.

Met de wijziging van de Wsob krijgen gemeenten vanaf 2026 een wettelijke taak die in medebewind wordt uitgevoerd. Volgens de principes van het generiek interbestuurlijk toezicht zullen de provincies hierop toezicht houden, wat leidt tot een nieuwe taak voor de provincies en waardoor de relatie met de gemeenten op dit dossier ook formeel wijzigt. Provincies kunnen binnen het wettelijk kader zelf invulling geven aan het interbestuurlijk toezicht en een systeem inrichten om mogelijke misstanden in de taakuitoefening van gemeenten te signaleren.

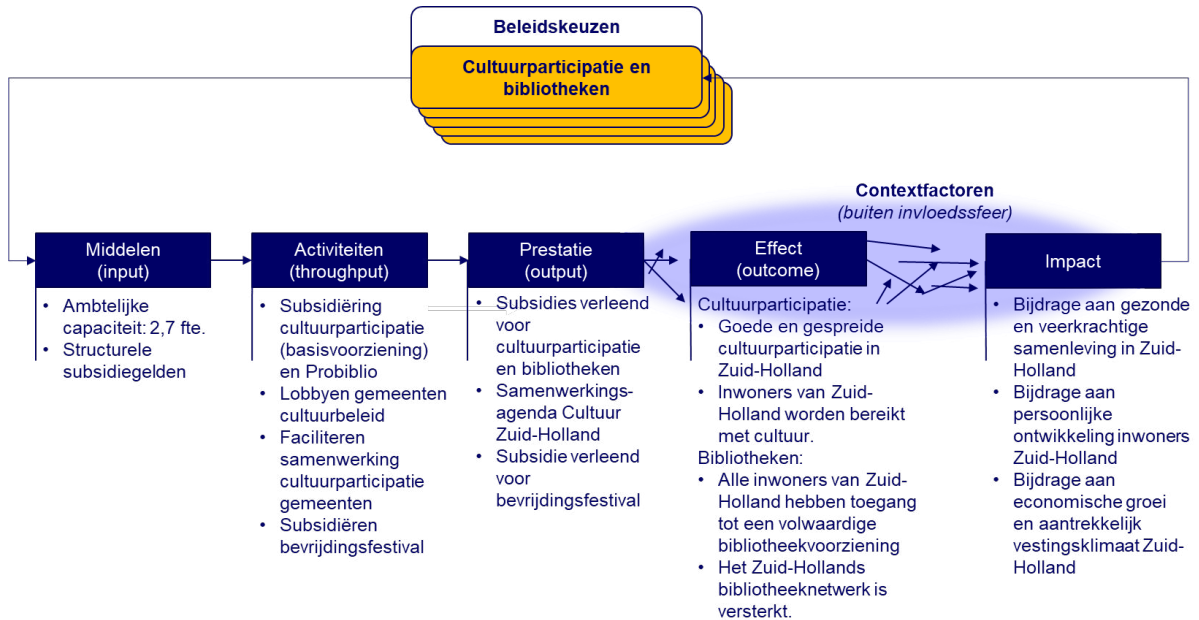
- Het huidige kabinet wil nieuwe bestuurlijke afspraken maken over cultuureducatie en cultuurparticipatie tussen het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in de vorm van een convenant voor het einde van 2024. De afspraken zullen zowel een algemeen deel, als een specifiek deel per provincie bevatten. In de loop van 2024 wordt duidelijk wat deze afspraken zullen inhouden. De verwachting is dat wordt ingezet op herijking en verbreding.
- Herijking cultureel bestel: de Raad voor Cultuur heeft begin 2024 advies uitgebracht over de herijking van het cultureel bestel. Over de rolverdeling, financiering en juridische verankering van taken van de overheden vindt de komende periode overleg plaats. Het nieuwe stelsel zal vanaf 2029 van kracht zijn.

- Provincie Zuid-Holland doet in aanvulling op deze beleidsevaluatie onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de basisvoorziening cultuurparticipatie.

### Beleidstheorie

In onderstaand figuur is de beleidstheorie voor de beleidskeuze Cultuurparticipatie en bibliotheken samengevat weergegeven.

**Figuur 13.** Uitwerking beleidstheorie Cultuurparticipatie en bibliotheken



## 7.2 Activiteiten

De activiteiten onder de beleidskeuze Cultuurparticipatie en bibliotheken bestaan uit het subsidiëren van het provinciaal bevrijdingsfestival, het lobbyen voor kleine en middelgrote gemeenten t.a.v. het cultuurbeleid, het faciliteren van samenwerking cultuurparticipatie gemeenten en het subsidiëren van de basisvoorziening cultuurparticipatie en het subsidiëren van Probiblio. Deze activiteiten zijn hieronder uitgewerkt.

In bijlage I staat een overzicht van de documenten die zijn gebruikt bij de onderbouwing van de uitwerking.

### Subsidiëren bevrijdingsfestival

Uit de door de provincie opgestelde beleidstheorie<sup>19</sup> blijkt dat het doel van deze projectbegrotingssubsidie is om meer publiek, kinderen en jongeren in aanraking te laten komen met cultuur door kwalitatief goede en gespreide cultuurparticipatie aan te bieden via festivals en publieksevenementen. Specifiek voor het bevrijdingsfestival vertaalt dit doel zich in het aantal kinderen en jongeren dat aan cultuurparticipatie doen te verhogen of behouden door:

- In een vooral voor jongeren aansprekende vorm tot brengen van de inhoudelijke boodschap over vrijheid van het Nationaal Comité 4 en 5 mei;
- Gratis toegankelijke vieringen voor bewoners waarbij het primaire uitgangspunt is om de boodschap 'vrijheid geef je door' effectief te vertalen naar jongeren.

De provincie subsidieert een aantal elementen van het bevrijdingsfestival, die gericht zijn op cultuureducatie voor jongeren.

De activiteit zelf betreft de organisatie en uitvoering van het festival. Het festival moet een aantal elementen bevatten, dat als de beoogde prestaties van de activiteit worden gezien. De beoogde prestaties zijn

<sup>19</sup> Het gaat om beleidstheorie 15.1, een intern document van de provincie.

onderverdeeld naar de doelgroepen die de provincie wil bereiken, te weten jongeren (15-25 jaar), scholieren (met name mbo), basisschoolleerlingen (gezinnen) en radiopubliek.

Deze zijn als volgt:

- Doelgroep jongeren: Een interactief debat met stand-up comedy's, muziek en een voorstelling van de Kunstbende.
- Doelgroep scholieren: PR van het festival door middel van een scholentour bij Mbo-scholen.
- Doelgroep lagereschoolkinderen: Een kinderprogramma op het festival
- Doelgroep radiopubliek: Radio Freedom op het festival

Omdat deze subsidie in de onderzoeksperiode in arrangement 1 valt (< € 25.000), is er sprake van ambtshalve vaststelling en hoeft de subsidieontvanger geen verantwoording te geven over het uitvoeren van de activiteiten en het realiseren van de prestaties in de toekenningsbeschikking. In 2022 viel deze subsidie echter in de steekproef, waardoor verantwoording wel heeft plaatsgevonden in de vorm van een verslag. Hieruit blijkt dat alle beoogde prestaties zijn gerealiseerd.

Het beoogde effect van de subsidie was dat jongeren, scholieren, basisschoolleerlingen en radiopubliek bewust zijn gemaakt van vrijheidsthema's. In het inhoudelijk verslag ter verantwoording is opgenomen dat een publieksonderzoek is uitgevoerd. Het doel van dit publieksonderzoek was echter om een beeld te krijgen van het publiek van het festival. Daarmee is de relatie tussen de subsidie en de bewustwording van het thema vrijheid onder jongeren niet onderzocht. Aan de hand van de beschikbare documenten kan dus niet gesteld worden of het beoogde effect van de subsidie is behaald. Ook zijn vooraf geen indicatoren opgesteld om dit effect te meten.

**Conclusie:** Activiteit leidt tot de prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Het beoogde effect is niet aantoonbaar gerealiseerd.

### Faciliteren samenwerking, afstemming en kennisdeling cultuurparticipatie gemeenten

Het doel van deze activiteit is het bevorderen van samenwerking, afstemming en kennisdeling tussen Zuid-Hollandse gemeenten binnen het domein cultuur en erfgoed, zodat deze elkaar versterken. Deze activiteit is ontstaan in coronatijd toen de culturele infrastructuur van Zuid-Holland in zwaar weer verkeerde.

In opdracht van de provincie Zuid-Holland heeft DSP-groep in 2021 een verkenning gedaan naar gedeelde thema's en belangen en naar de schaal waarop die thema's het beste aangepakt kunnen worden (samenwerkingsvorm). Dit heeft in 2021 geleid tot een Samenwerkingsagenda Cultuur van de Zuid-Hollandse gemeenten en de provincie Zuid-Holland. De beoogde prestatie (het opstellen van een Samenwerkingsagenda Cultuur) is daarmee gerealiseerd.

Onderdeel van de Samenwerkingsagenda Cultuur zijn netwerkbijeenkomsten cultuurparticipatie voor gemeenten. Deze bijeenkomsten zijn specifiek gericht op het bewerkstelligen van het doel van deze activiteit. Het doel van de bijeenkomsten is om samenwerking tussen specifiek gemeenten en de provincie Zuid-Holland te bevorderen op het vlak van cultuur(participatie). De volgende bijeenkomsten zijn door de provincie georganiseerd:

- Bestuurlijke bijeenkomst 'Samen voor cultuurparticipatie' – 25 november 2022
- Bijeenkomst 'Cultuurparticipatie Zuid-Holland' – 24 november 2023

Bij de bijeenkomsten waren wethouders cultuur van verschillende gemeenten aanwezig. Onder hen is een vragenlijst uitgezet over hun ervaring met de bijeenkomsten. Uit hun reacties blijkt dat de bijeenkomst nuttig en informatief was. Uit het merendeel van de reacties blijkt echter dat de bijeenkomsten niet hebben bijgedragen aan het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en de provincie. Aangegeven wordt dat de bijeenkomsten hier potentie toe hebben, maar dat het nog te vroeg is om hier uitspraak over te doen. Dit komt onder meer door het ontbreken van concrete actiepunten en de lage frequentie van de bijeenkomsten, waardoor doelstellingen minder snel bereikt worden.

Er zijn echter ook goede voorbeelden te noemen. Zo geeft een wethouder aan dat er naar aanleiding van de bijeenkomst intensief contact is ontstaan tussen de gemeente en de provincie en dat de opgedane kennis wordt gebruikt in gesprekken met de lokale cultuurpartners. Al met al kan echter gesteld worden dat het gewenste effect van de bijeenkomsten (nog) niet is gerealiseerd.

De netwerkbijeenkomsten onder de Samenwerkingsagenda Cultuur liggen in lijn met de beoogde effecten 'Goede en gespreide cultuurparticipatie in Zuid-Holland' en 'Inwoners van Zuid-Holland worden bereikt met cultuur', maar dragen hier nog niet aan bij. Door het ontbreken van indicatoren kan ook niet worden aangetoond of dit effect behaald is.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Het is nog te vroeg om aan te tonen of het beoogde effect van de netwerkbijeenkomsten gerealiseerd is. Het is niet aantoonbaar of het beoogde effect van de beleidskeuze zelf is gerealiseerd.

### Lobbyen voor kleine en middelgrote gemeenten

De provincie Zuid-Holland behartigt de belangen op het terrein van Cultuur en Erfgoed van gemeenten in Zuid-Holland, die niet zijn aangesloten bij één van de vier stedelijke cultuurregio's. Naast grote steden met (door het Rijk bekostigde) culturele instellingen van nationaal en internationaal belang, heeft de provincie Zuid-Holland ook regio's waar de toegang tot cultuur niet vanzelfsprekend is. Op deze plekken landen middelen van het Rijk minder vaak of helemaal niet. In deze regio's wonen echter ook makers en publiek. Het doel van deze activiteit is dan ook om de belangen van regio's (gemeenten) die niet in beeld zijn bij het Rijk, onder de aandacht te brengen. De activiteit is tot stand gekomen naar aanleiding van de Samenwerkingsagenda Cultuur Zuid-Holland (zie ook activiteit 'faciliteren samenwerking').

De provincie brengt de positie en belangen van deze regio's rechtstreeks onder de aandacht bij OCW en de Tweede Kamer. Zo zijn position papers geschreven bij het verschijnen van het Advies van de Raad voor Cultuur, voor de cultuurnotaperiode 2021-2025. Ook is in coronatijd een brief geschreven aan de staatssecretaris van OCW. Indirect behartigt de provincie de belangen van regio's via het IPO, de koepel van de 12 provincies. Waar mogelijk trekt de provincie Zuid-Holland hierin gezamenlijk op met andere provincies, die ook regio's hebben die niet in beeld zijn bij het Rijk.

In de beleidstheorie voor deze beleidskeuze zijn geen beoogde prestaties geformuleerd voor deze activiteit. Daardoor is niet aan te geven of de prestaties zijn gerealiseerd. Wel blijkt uit een interview met de provincie dat het huidige kabinet meer oog heeft gekregen voor de belangen van de regio. Het is echter moeilijk aan te tonen of deze ontwikkeling dankzij of ondanks de inspanningen van de provincie is gerealiseerd.

Het lijkt erop dat met deze activiteit wordt aangesloten op de beoogde effecten van deze beleidskeuze, 'Goede en gespreide cultuurparticipatie in Zuid-Holland' en 'Inwoners van Zuid-Holland worden bereikt met cultuur'. Er zijn echter geen indicatoren opgesteld om dit te meten. Dit maakt dat niet aantoonbaar is of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Toch passen de acties van de provincie binnen de bredere maatschappelijke tendens waarin aandacht wordt gevraagd voor 'de regio'.

**Conclusie:** Het is onbekend wat de beoogde prestatie was en of deze is gerealiseerd. De beoogde effecten zijn niet aantoonbaar gerealiseerd.

### Subsidiëren cultuurparticipatie (Afsprakenkader basisvoorziening cultuurparticipatie)

De activiteit omvat het subsidiëren van de organisaties die samen de basisvoorziening cultuurparticipatie in de provincie Zuid-Holland vormen. Het gaat om de organisaties Kunstgebouw, Jeugdtheaterhuis, Popunie en Stichting Educatieve Orkest Projecten (SEOP). Aan deze organisaties worden structurele boekjaarsubsidies verstrekt; deze zijn opgenomen in de begroting van de provincie. De inzet van de instellingen is verankerd in de provinciale omgevingsvisie.

Op basis van het eindrapport van Sira Consulting 'Administratieve lasten van boekjaarsubsidies cultuurinstellingen provincie Zuid-Holland' (2022) blijkt het doel van de subsidiëring het direct en indirect bevorderen van kunst en cultuur onder kinderen, jongeren en volwassenen. De basisvoorziening heeft als taak primair onderwijs, culturele instellingen en gemeenten te verbinden en hen te ondersteunen bij de ontwikkeling op gebied van cultuureducatie en cultuurparticipatie.

Het subsidiëren van de basisvoorziening cultuurparticipatie heeft als beoogde prestatie dat gemeenten, scholen en culturele instellingen ondersteund worden bij de uitvoering van taken op het gebied van cultuurparticipatie en -educatie, vooral gericht op jongeren. Door de structurele subsidierelatie kunnen de

instellingen van de basisvoorziening cultuurparticipatie hun ondersteunende taken uitvoeren, waarmee deze prestatie gerealiseerd is.

Een andere beoogde prestatie is dat afspraken over de samenwerking tussen de provincie en de basisvoorziening cultuurparticipatie landen in een afsprakenkader. Dit meerjarig afsprakenkader is eind 2020 opgesteld. Het afsprakenkader geeft richtlijnen waarbinnen de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd, zodanig dat een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van provinciale doelen op het gebied van cultuurparticipatie. In 2022 heeft een inventariserend onderzoek plaatsgevonden naar de werking van de afspraken en naar de meerwaarde van het kader. Hieruit blijkt dat de implementatie van diverse doelen en activiteiten uit het kader door corona wat achterlopen. Tegelijkertijd blijkt ook dat betrokkenen positief staan tegenover het kader, omdat het veiligheid en zekerheid biedt en een gelijkwaardige relatie tussen de provincie en instellingen bevordert. Daarmee kan gesteld worden dat ook deze prestatie is gerealiseerd.

In het afsprakenkader is onder andere opgenomen dat de provincie in overleg met gemeenten en grote steden zorg wil dragen voor spreiding en kwaliteit van het cultuurbeleid. Daarmee wordt aangesloten bij één van de beoogde effecten van de beleidskeuze, namelijk 'goede en gespreide cultuurparticipatie in Zuid-Holland'. Echter gaat het hier slechts om het benadrukken van een bepaalde rol en ambitie, maar worden effecten nog niet zichtbaar. Omdat er geen indicatoren zijn opgesteld om effecten te meten, is niet bekend of dit beoogde effect is gerealiseerd.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Beoogde effecten zijn niet aantoonbaar gerealiseerd.

#### Subsidiëren Probiblio (Provinciaal toetsingskader)

Probiblio krijgt als provinciale ondersteuningsinstelling structureel subsidie voor het ondersteunen van openbare bibliotheken. Het doel hiervan is dat iedereen in Zuid-Holland toegang heeft tot informatie en cultuur, op een laagdrempelige wijze. Probiblio voert wettelijke taken uit op grond van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob). De ondersteuningsfunctie houdt in dat Probiblio alle openbare bibliotheekorganisaties in Zuid-Holland ondersteuning geeft en zich inzet voor innovatie van lokale bibliotheken. Ook verzorgt Probiblio de logistiek van fysieke materialen tussen de bibliotheekvestigingen en levert als netwerkpartner van de Koninklijke Bibliotheek een bijdrage aan de totstandkoming van het gezamenlijke nationaal collectieplan. Aan deze organisatie wordt een structurele boekjaarsubsidie verstrekt. In 2017 hebben Gedeputeerde Staten het toetsingskader provinciale ondersteuningsinstelling Zuid-Holland vastgesteld. In dit kader staat wat de provincie van Probiblio verwacht en voor welke activiteiten subsidie kan worden aangevraagd en verstrekt. Dit kader is in 2022 geactualiseerd.

Het subsidiëren van de provinciale ondersteuningsinstelling Probiblio heeft als beoogde prestatie dat openbare bibliotheken en het bibliothekennetwerk in Zuid-Holland ondersteund worden (door Probiblio) door middel van het uitvoeren van de wettelijke taken (Wsob). Door de structurele subsidierelatie kan Probiblio haar ondersteunende taak uitvoeren, waarmee deze prestatie gerealiseerd is. De activiteit 'subsiëring' leidt direct tot het realiseren van deze prestatie.

Een andere beoogde prestatie is dat het provinciaal toetsingskader<sup>20</sup> geactualiseerd is in 2022.

Dit document dient als leidraad bij de beoordeling van de te subsidiëren activiteiten bij het beschikken en vaststellen van de boekjaarsubsidie van Probiblio. Zo is onder andere opgenomen welke prestaties Probiblio moet leveren. Ook wordt het gebruikt bij de periodieke provinciale evaluatie van de boekjaarsubsidie. Voor Probiblio biedt dit toetsingskader houvast bij het opstellen van het jaarwerkplan, de uitvoering van de activiteiten en de aanvraag voor subsidievaststelling.

De provincie ontvangt ieder jaar de bibliotheekmonitor Zuid-Holland. Daaruit blijkt dat alle gemeenten, op één na, tenminste één volwaardige bibliotheekvoorziening hebben en dat alle bibliotheken deelnemen aan het interbibliothecair leenverkeer. Deze monitor levert concrete indicatoren om het beoogde effect 'alle inwoners van Zuid-Holland toegang hebben tot een volwaardige bibliotheekvoorziening' te meten, waardoor het aannemelijk is dat dit effect gerealiseerd is.

---

<sup>20</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR677166/1>

Een andere wettelijke taak is het, samen met andere provinciale ondersteuningsinstellingen, ontwikkelen van innovaties voor en met de openbare bibliotheken in Zuid-Holland. Deze wettelijke taak sluit aan op het beoogde effect dat ‘het Zuid-Hollands bibliotheeknetwerk is versterkt’. Daarnaast hebben zich op Rijksniveau enkele ontwikkelingen voorgedaan die ervoor zorgen dat openbare bibliotheken (in Zuid-Holland) versterkt worden. Vanaf 2023 wordt structureel meer geld beschikbaar gesteld voor versterking van het bibliotheeknetwerk en voor versterking en doorontwikkeling van de onlinebibliotheek en digitale infrastructuur. Dit maakt het aannemelijk dat het beoogde effect gerealiseerd is. Er zijn nog geen vastgestelde indicatoren zijn om dit effect te meten. Wel is de bibliotheeksector samen met Probiblio bezig om meer in te zetten op effectonderzoek. Het is mogelijk dat dit in de toekomst gebruikt kan worden om ook als provincie hier een beter beeld bij te krijgen.

**Conclusie:** Activiteiten leiden tot prestaties, prestaties zijn gerealiseerd. Beoogde effecten zijn aantoonbaar gerealiseerd.

### 7.3 Doelbereik beleidskeuze

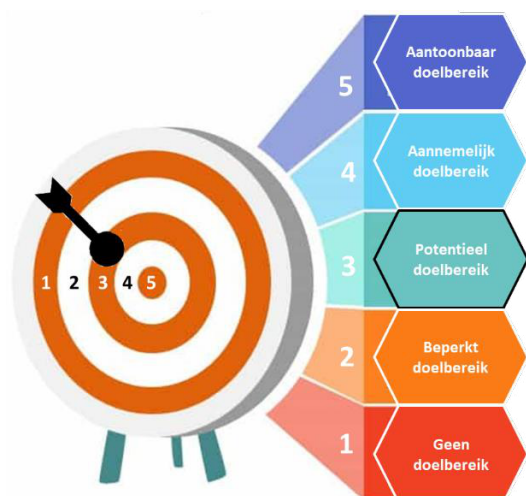
De beoogde effecten van de beleidskeuze bestaan uit effecten voor cultuurparticipatie en voor bibliotheken. Voor cultuurparticipatie betreffen deze ‘goede en gespreide cultuurparticipatie in Zuid-Holland’ en ‘inwoners van Zuid-Holland worden bereikt met cultuur’. Voor bibliotheken betreffen deze ‘alle inwoners van Zuid-Holland hebben toegang tot een volwaardige bibliotheekvoorziening’ en ‘het Zuid-Hollands bibliotheeknetwerk is versterkt (meer afstemming en samenwerking).’

Voor het merendeel van de activiteiten onder de beleidskeuze ‘Cultuurparticipatie en bibliotheken’ geldt dat de prestaties zijn gerealiseerd en dat er sprake is van een causale relatie tussen de activiteiten en de prestaties. Voor de activiteit lobbyen is niet duidelijk wat de beoogde prestatie was (o.b.v. de beleidstheorie), waardoor ook niet te achterhalen is of deze is gerealiseerd.

Voor bepaalde activiteiten, zoals het subsidiëren van Probiblio, kan aan de hand van effectindicatoren worden gesteld dat het effect gerealiseerd is. Voor andere activiteiten is wel een link zichtbaar met één van de beoogde effecten, maar kan door het ontbreken van indicatoren (nog) niet worden aangetoond of dit ook gerealiseerd is. Zo is het beoogde effect van de activiteit ‘Faciliteren samenwerking, afstemming en kennisdeling cultuurparticipatie gemeenten’ nog niet gerealiseerd. Dit maakt dat deze activiteit momenteel ook niet bijdraagt aan het realiseren van het beoogde effect van deze beleidskeuze.

Voor het onderdeel ‘bibliotheken’ is het aannemelijk dat de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Echter geldt dit voor het onderdeel ‘cultuurparticipatie’ niet, met name door het ontbreken van effectindicatoren. Het doelbereik van deze beleidskeuze in zijn geheel wordt daarom beoordeeld als **potentieel**.

**Figuur 14.** Beoordeling doelbereik van de beleidskeuze Cultuurparticipatie en bibliotheken



# 8 Conclusies en aanbevelingen

## 8.1 Conclusies

### **1. Het bleek tijdens de beleidsevaluatie niet mogelijk om de beleidskeuzen te beoordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid. In plaats daarvan is het doelbereik beoordeeld.**

---

Zoals toegelicht in het analysekader bleek beoordeling van de beleidskeuzen op doeltreffendheid (in navolging daarvan doelmatigheid) niet mogelijk. In deze beleidsevaluatie is besloten om de mate van doelbereik te beoordelen. Doelbereik verwijst naar de mate waarin de doelen van de beleidskeuzen zijn gerealiseerd. Het is een belangrijke maatstaf om te beoordelen of het beleid effectief is geweest in het bereiken van de beoogde resultaten. Voor deze beleidsevaluatie is per beleidskeuze gekeken naar 1) de relatie tussen activiteiten en prestaties (en de mate waarin deze prestaties zijn gerealiseerd) en 2) in welke mate de beoogde effecten van de beleidskeuze zijn gerealiseerd. Er is in deze evaluatie dus expliciet *niet* gekeken naar hoe aannemelijk en aantoonbaar de relatie tussen de gerealiseerde prestaties en gerealiseerde effecten is.

### **2. Het doelbereik van de onderzochte beleidskeuzen is voor drie beleidskeuzen aannemelijk en voor twee beleidskeuzen potentieel.**

---

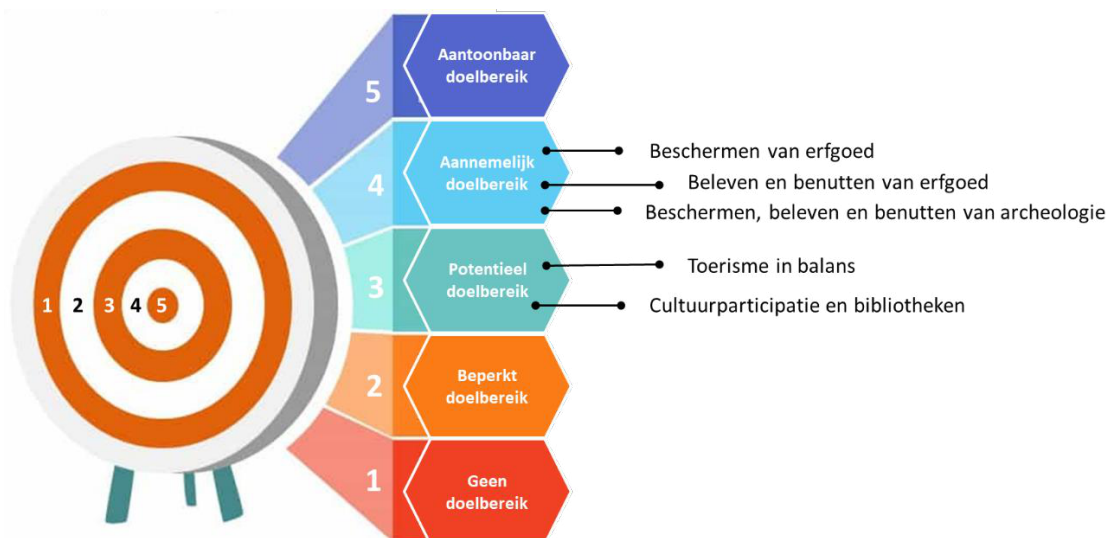
Voor alle beleidskeuzen geldt dat de beoogde prestaties grotendeels zijn gerealiseerd. Ook bleek van alle activiteiten dat ze leiden tot deze prestaties. In bepaalde gevallen is dit aantoonbaar gemaakt aan de hand van prestatie-indicatoren. Bijvoorbeeld het aantal keer dat planadvies is gegeven en het aantal zienswijzen dat hieruit voortkwam. Deze indicatoren werden ingezet om te meten of de historische kwaliteit en functie van het beschermde ruimtelijke erfgoed behouden blijft (prestatie onder beleidskeuze 'Beschermen van erfgoed'). Daarentegen was het moeilijker om aan te tonen of de beoogde effecten van de beleidskeuzen zijn gerealiseerd. Enerzijds had dit te maken met het ontbreken van effectindicatoren, anderzijds met het niet concreet genoeg of te 'hoog over' formuleren van de beoogde effecten.

De beleidskeuzen waar sprake is van aannemelijk doelbereik hadden over het algemeen concrete aanwijzingen dat het beoogde effect gerealiseerd is. Die concrete aanwijzingen kwamen vaak voort uit een prestatie-indicator die het directe resultaat van een activiteit goed kan meten, of uit een concrete effectindicator. Bijvoorbeeld de effectindicator 'aantal uitgevoerde restauraties en maatadviezen voor herbestemming' laat de zien dat het aannemelijk is dat het beoogde effect 'het waarborgen dat erfgoed behouden blijft en beleefd en benut kan worden' gerealiseerd is (effectindicator onder beleidskeuze 'Beleven en benutten van erfgoed'). Ook bevat de monitor bibliotheeknetwerk Zuid-Holland concrete indicatoren om aan te tonen dat 'alle inwoners van Zuid-Holland toegang hebben tot een volwaardige bibliotheekvoorziening' (onder beleidskeuze 'Cultuurparticipatie en bibliotheken').

Bij de beleidskeuzen waar sprake is van potentieel doelbereik ontbraken deze concrete aanwijzingen. Zo zijn voor de beleidskeuze 'Toerisme in balans' subdoelen opgesteld, waar de activiteiten onder de beleidskeuzen een (directe) link mee lijken te hebben. Dit is echter niet aantoonbaar gemaakt aan de hand van metingen, en daarnaast is het een aanname dat de subdoelen leiden tot het hoofddoel. Hierdoor is het mogelijk dat er sprake is van doelbereik, maar zijn er te weinig aanwijzingen in de vorm van prestatie- en effectindicatoren om dit aantoonbaar te maken. Om die reden is bij deze beleidskeuze, evenals bij de beleidskeuze 'Cultuurparticipatie en bibliotheken' sprake van potentieel doelbereik.

In onderstaand figuur is het doelbereik van de vijf beleidskeuzen visueel weergegeven.

**Figuur 15.** Doelbereik beleidskeuzen



### **3. De onderbouwing waarom de provincie voor bepaalde activiteiten kiest, kan beter.**

Uit de evaluatie blijkt dat met name goed is onderbouwd *hoe* bepaalde activiteiten worden uitgevoerd, maar minder goed waarom specifiek voor deze activiteiten gekozen is. Uitzondering hierop zijn de wettelijk verplichte activiteiten.

De provincie heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking die ingezet kunnen worden om een doel te bereiken. Wat ontbreekt is een heldere beschrijving over hoe de provincie verwacht dat juist die activiteit bijdraagt aan het bereiken van het doel (en voor de beleidstheorie ook vertaald naar het effect en de impact). Met andere woorden: niet alle activiteiten zijn aantoonbaar gericht op het realiseren van het doel. Dit hangt samen met de aannames over onderlinge samenhang van onderdelen van de beleidstheorie, die niet altijd concreet en expliciet zijn gemaakt.

### **4. De beleidskeuzen zoals geformuleerd, hebben geen heldere afbakening.**

De vijf beleidskeuzen onder beleidsdoel 4.3 'Erfgoed, cultuur en toerisme' impliceren een afbakening van een bepaald beleidsterrein, met bijhorende onderwerpen. Tijdens de beleidsevaluatie is gebleken dat er onderwerpen zijn die raakvlakken hebben met meerdere beleidskeuzen.

Voorbeeld 1. Erfgoedlijnen. Deze vallen onder beleidskeuze 'Beleven en benutten van erfgoed' maar de ruimtelijke principes zijn interessant voor alle beleidskeuzen. Door het werken met een thematische benadering (erfgoedlijnen) maakt de provincie het beleid grijpbaar en toegankelijk. Het ondersteunt bij het maken en uitleggen van integrale (beleidsmatige) keuzen die worden gemaakt rondom het thema erfgoedlijnen. En het verbindt belanghebbenden door het bieden van een helder uitgangspunt. Daarnaast draagt het bij aan het vertellen van het verhaal en het overbrengen hiervan aan een breed publiek.

Voorbeeld 2. Biografie van Zuid-Holland. Dit valt onder de beleidskeuze 'Beschermen van erfgoed', maar de inhoud hiervan heeft raakvlakken met alle beleidskeuzen. De biografie geeft invulling aan de overkoepelende opgave 'culturele identiteit, erfgoed en ruimtelijke kwaliteit' vanuit de ruimtelijke puzzel. Het biedt onderbouwing om erfgoed in relatie tot ruimtelijke kwaliteit ontwikkelingsgericht in te zetten bij de ruimtelijke opgaven. Daarnaast vertelt ook deze biografie een verhaal waarmee het belanghebbenden verbindt. Het doel is om dit in juni 2024 klaar te hebben.

Overwogen kan worden of beleidskeuzen de meest logische wijze is om het beleid vorm te geven, of dat er vormen zijn wellicht passender zijn bij de werkwijze of ambitie van de provincie. Zo kan gedacht worden aan het centraal stellen van focusgebieden, of het nemen van belangrijke onderwerpen zoals Erfgoedlijnen als uitgangspunt van beleid. Het is van belang om met elkaar helder te hebben welke ambities worden nagestreefd, hoe er idealiter gewerkt wordt en welke inrichting van beleid hiermee in lijn ligt.

## 8.2 Aanbevelingen

### 1. Maak onderscheid tussen verschillende evaluatieniveaus.

---

Er bestaan verschillende soorten evaluaties. Waar bij een beleidsevaluatie (zoals deze) overkoepelend beleid met meerdere beleidsdoelen, instrumenten en activiteiten wordt geëvalueerd, zijn er ook evaluaties die op één enkel beleidsinstrument focussen. Bij een beleidsevaluatie wordt over het algemeen een breder perspectief gehanteerd, waardoor dit soort evaluaties als meer 'hoog over' wordt gezien. Een evaluatie van één beleidsinstrument heeft vaak een specifieke focus, waardoor dit als meer concreet wordt gezien.

Bij elke evaluatie is het van belang om na te gaan met welk doel geëvalueerd wordt. Wat wil je uit het evaluatieonderzoek halen? Is het voldoende om inzicht te hebben in hoeverre de doelen van beleid of het beleidsinstrument zijn behaald (zonder na te gaan of dit door toedoen van het beleid of het instrument komt)? Of is het noodzakelijk om aan te tonen in hoeverre het beleid of het instrument heeft bijgedragen aan het realiseren van gestelde doelen?

Afhankelijk van het doel van evalueren, kan onderscheid worden gemaakt in verschillende evaluatieniveaus. Een mogelijk onderscheid tussen evaluatieniveaus ziet er als volgt uit:

1. **Inzicht in doelen en doelgerichtheid.** Op dit niveau wordt enkel inzichtelijk gemaakt welke doelen het beleid of het beleidsinstrument kent en in hoeverre activiteiten hierop gericht zijn. Dit geeft inzicht in de onderbouwing van waarom je dingen doet. Er wordt géén effectmeting gedaan, wat wil zeggen dat niet wordt onderzocht of beoogde effecten zijn gerealiseerd.
2. **Inzicht in doelbereik.** Op dit niveau wordt aangetoond in hoeverre de doelen van het beleid of het beleidsinstrument zijn behaald. Er wordt hier wél onderzoek uitgevoerd naar de realisatie van de prestaties en effecten, maar de relatie tussen deze twee elementen wordt niet in kaart gebracht. Op dit niveau gaat het om het doelbereik van het beleid(instrument) zelf (datgene wat geëvalueerd wordt). Er wordt dus niet gekeken naar de aannemelijke bijdrage aan hogere beleidsdoelen of opgaven.
3. **Inzicht in doeltreffendheid.** Op dit niveau wordt inzicht gegeven in de causaliteit van de relatie tussen prestaties en effecten. Mede hierdoor kan worden aangetoond of het beleid(instrument) heeft bijgedragen aan het realiseren van hogere beleidsdoelen of opgaven.

Door verschillende evaluatieniveaus te hanteren, kan passender worden aangesloten op de vraag die de evaluatie moet beantwoorden. Voor bepaald beleid is het wellicht voldoende om inzicht te verschaffen in doelbereik, terwijl het voor een bepaald beleidsinstrument wenselijk is om de doeltreffendheid ervan in beeld te brengen. Het hanteren van verschillende evaluatieniveaus zorgt ervoor dat altijd een passende invulling kan worden gegeven aan de evaluatie.

Bij deze aanbeveling moet rekening worden gehouden met de wettelijke verplichting om periodiek onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hen gevoerde bestuur.

### 2. Stel vooraf duidelijke beleidstheorieën op, met concrete doelen en indicatoren.

---

Zowel voor het vergroten van de effectiviteit, als voor de evalueerbaarheid van beleid, is het van belang om aan de voorkant een duidelijke beleidstheorie op te stellen. Een beleidstheorie beschrijft de veronderstelde werking van het beleid of het beleidsinstrument. Concreet betekent dit dat de onderlinge samenhang tussen (beleid)doelen, middelen (in euro's en fte), activiteiten en de beoogde prestaties en effecten zichtbaar zijn gemaakt.

Met behulp van een beleidstheorie kunnen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het beleid(instrument). Daarvoor moet de beleidstheorie aan een aantal randvoorwaarden voldoen:

- Er zijn (waar mogelijk) concrete (SMART) doelen geformuleerd
- Er is concreet gemaakt tot welke prestaties en effecten het beleid(instrument) moet leiden
- Er zijn concrete beleidsindicatoren geformuleerd om deze prestaties en effecten te meten
- De (aannames over) onderlinge samenhang tussen onderdelen van de beleidstheorie is expliciet gemaakt. Dit is *extra* belangrijk bij beleid waarbij veel contextfactoren spelen.

Een duidelijke en concrete beleidstheorie is noodzakelijk om in het toekomstbeleid op een goede manier te heroverwegen.

### **3. Zorg ervoor dat activiteiten doelgericht zijn.**

---

Doelgerichtheid betekent dat alle activiteiten gericht zijn op het realiseren van de gestelde doelen (of beoogde effecten). Dit ligt in het verlengde van een duidelijke beleidstheorie met concrete doelen. Door terug te redeneren vanuit de gestelde doelen, kan helder worden nagegaan hoe activiteiten hieraan moeten bijdragen. Maak ook de aannames die hierin zitten zichtbaar. Als een activiteit niet gericht is op het realiseren of bijdragen aan dit doel, dan moet overwogen worden of dit de juiste activiteit is. Door expliciet na te gaan welke activiteiten nodig zijn om het doel te realiseren, wordt het doelbereik vergroot.

### **4. Zorg ervoor dat aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan voordat beleid geëvalueerd wordt.**

---

Uit deze beleidsevaluatie zijn een aantal inhoudelijke lessen naar voren gekomen, die betrekking hebben op het goed inrichten en uitvoeren van een beleidsevaluatie in de toekomst. Met onderstaande punten moet in ieder geval rekening worden gehouden:

- Zorg in de toekomst voor een recente versie van de erfgoedmonitor, die voorafgaat of gelijkloopt met de evaluatie van het beleid. In deze beleidsevaluatie kwam de meest recente versie van de erfgoedmonitor pas beschikbaar na het uitvoeren van het onderzoek, waardoor het meest recente beeld niet meegenomen is. Dit is zonde en kan voorkomen worden door hier in de planning van de evaluatie rekening mee te houden.
- Zet meer in op monitoring van activiteiten waarover inzichten opgehaald dienen te worden. Doe bijvoorbeeld een keer per jaar een steekproef van de staat van het erfgoed en doe daarvoor met een onderzoek een nulmeting. Controleer of bij de uitvoering van de gemeentelijke plannen, illegale bebouwing en of een opvolging van plannen de cultuurhistorische waarde behouden blijft, waardoor inzicht wordt verkregen op sprake is van problemen op deze vlakken. Daarnaast is het raadzaam om bij te houden hoeveel ruimtelijke plannen er zijn per erfgoed en of dat invloed heeft op de cultuurhistorische waarde door erfgoed te bezoeken als er meerdere ruimtelijke plannen in het gebied zijn geweest. Zo wordt inzicht verkregen in hoe erfgoed de ruimtelijke kwaliteit beïnvloedt. Hierop monitoren zorgt ook voor duidelijkere inzichten in de beleidsevaluatie.

# Bijlage I: bronnen

## Beschermen van erfgoed

De evaluatie is gebaseerd op onderstaande onderzoeken:

- 4 casuonderzoeken naar planadvies. Er is een casus uitgewerkt per onderwerp: werelderfgoed, kroonjuwelen, landschaps- en kasteelbiotopen (hierbij ging het om een landschapsbiotoop) en molenbiotopen, uitgevoerd in 2024
- Intern interview over participatie in bredere ontwikkeling, uitgevoerd in 2024
- Schriftelijke interne interviews over planadvisering, uitgevoerd in 2024

## Beleven en benutten van erfgoed

De evaluatie is gebaseerd op onderstaande bestaande evaluaties, document en onderzoeken:

- Beleidsevaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020, Sira Consulting, 2021
- Administratieve lasten van boekjaarsubsidies cultuurinstellingen provincie Zuid-Holland, Sira Consulting, 2022
- Rapport doorlichting Erfgoedhuis Zuid-Holland, KWINK Groep, 2018
- Monitor erfgoedlijnen provincie Zuid-Holland (derde meting), Tympaan, 2020
- Monitor erfgoedlijnen provincie Zuid-Holland (vierde meting), Kurtosis, maart 2024
- Evaluatie aanjagen herbestemming rijksmonumenten in Zuid-Holland, Tympaan, 2020
- Rapport Een lappendeken: zicht op toezicht door provincies, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2020
- Interne uitvraag gegevens met betrekking tot indicatoren, uitgevoerd in 2024
- Extern betrokkenen: vragenlijst aanjagersrol herbestemming rijksmonumenten, uitgevoerd in 2024

## Beschermen, benutten en beleven van archeologische waarden

De evaluatie is gebaseerd op onderstaande bestaande evaluaties, document en onderzoeken:

- Beleidsevaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020, Sira Consulting, 2021
- Interview met medewerkers van het provinciaal depot, uitgevoerd in 2024
- Brief nummer 3473, Gedeputeerde Staten 'Gemeentelijke archeologische depots en beleid en privécollecties, 28-12-2019
- Monitor monumenten en archeologie 2021-2022, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2023
- Jaarverslag Archeon, 2022
- Infographic Subsidie voor publieksbereik Archeologie 2016-2021, Provincie Zuid-Holland, 2022

## Toerisme in balans

De evaluatie is gebaseerd op onderstaande bestaande evaluaties en documenten:

- Inzicht in waardevol toerisme, Provincie Zuid-Holland, 2022
- Inzet toerisme (bijlage bij de Kadernotitie Toerisme), Provincie Zuid-Holland, 2023
- Rapportage marktverkenning verblijfsrecreatie, Ginder, 2023
- Evaluatie subsidieregeling Toerisme, Sira Consulting, 2023
- Verslag interviewronde met toeristische partners, Hollandia Netwerk, 2022
- Gespreksverslag Toerismetafel, Provincie Zuid-Holland, 2021
- Eindrapportage project digitale hulp Zuid-Holland, Honeyguide, 2020
- Eindrapport aanpak digitalisering en datamanagement, Bloc, 2022
- Startnotitie toerisme Zuid-Holland, Provincie Zuid-Holland, 2020
- Verslag bestuurlijke conferentie Erfgoed en Toerisme, Provincie Zuid-Holland, 2021

## Cultuurparticipatie en bibliotheken

De evaluatie is gebaseerd op onderstaande bestaande evaluaties en documenten:

- Administratieve lasten van boekjaarsubsidies cultuurinstellingen provincie Zuid-Holland, Sira Consulting, 2022
- Inventarisatie afsprakenkader. Provincie Zuid-Holland en vijf instellingen voor cultuurparticipatie/ erfgoed, DSP-groep, 2022
- Oplegnotitie portefeuille-overleg, deelname Hollandia Netwerk, Provincie Zuid-Holland, 2022
- Uitgezette vragenlijst onder wethouders voor deelname netwerkbijeenkomsten cultuurparticipatie, uitgevoerd in 2024
- Intern interview betreffende Bevrijdingsfestival, uitgevoerd in 2024
- Intern interview betreffende lobbyen, uitgevoerd in 2024
- Monitor bibliotheeknetwerk Zuid-Holland, 2022