

Beleidsevaluatie Recreatie & Sport 2019 – 2023

Mei 2024
Versie 07-05

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond evaluatie.....	4
1.2 Doel en onderzoeksvragen	4
1.3 Scope	5
1.4 Analyse kader.....	5
1.5 Onderzoeks aanpak.....	7
1.6 Leeswijzer.....	8
2. Opgave en doelen.....	9
2.1 Coalitieakkoord 2019-2023	9
2.2 Beleidsdoel	9
2.3 Beleidsprestaties	10
3. Beheer en ontwikkeling van recreatiegebieden	11
3.1 Beheer en onderhoud provinciale recreatiegebieden.....	11
3.2 Kwaliteitsimpuls Recreatie	15
3.3 Recreatie om de Stad	16
3.4 Stad-land verbindingen	17
4. Groenparticipatie	19
5. Ontwikkeling recreatief netwerk en beheer routestructuren	21
5.1 Beheer en onderhoud recreatieve routenetwerken	21
5.2 Kwaliteit recreatieve routenetwerken.....	22
5.3 Bekendheid en vindbaarheid recreatieve routenetwerken	24
5.4 Waterrecreatie	24
6. Sport en bewegen.....	28
6.1 Beweegvriendelijke leefomgeving.....	28
6.2 Participatie in beweging achterblijvende doelgroepen	31
7. Recreatie & Sport algemeen	33
7.1 Algemene beleidsinstrumenten.....	33
7.2 Budget en capaciteit	34
7.3 Integraliteit van beleid	35
7.4 Een samenhangende beleidscyclus	36
8. Conclusies en aanbevelingen	38
8.1 Conclusies.....	38
8.2 Aanbevelingen.....	39

Bijlage I: Bronnenlijst	41
Bijlage II: Beoordelingstabel doeltreffendheid	43

1. Inleiding

1.1 Achtergrond evaluatie

Binnen de provincie worden periodiek (veelal vierjaarlijks) evaluatieonderzoeken uitgevoerd voor alle opgaven. Het doel daarbij is steeds gelijk: het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Het gaat hierbij niet alleen om de vraag of beleid het beoogde effect heeft of goed wordt uitgevoerd, het is ook belangrijk om te onderzoeken hoe het beleid of de uitvoering verbeterd kunnen worden. De regels voor evaluaties zijn vastgelegd in de Verordening beleidsevaluaties en opgenomen in een Lange Termijn Agenda voor Provinciale Staten. In dit document richten we ons op de evaluatie voor het beleid van Recreatie & Sport.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze evaluatie is om tot bevindingen te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde recreatie- en sportbeleid in de collegeperiode 2019-2023 (inclusief heel 2023). Het gaat om de mate waarin de beleidsdoelen zijn bereikt dankzij de inzet van de provinciale beleidsinstrumenten.

De evaluatie is erop gericht om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te beoordelen. Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin het beleid effect heeft (of zal hebben).¹ Hierbij speelt ook de vraag een rol onder welke omstandigheden het beleid effectief is geweest en hoe het beleid beoordeeld wordt.

Bij doelmatigheid kijken we naar de verhouding tussen de investering (zoals uitvoeringskosten) en de opbrengst. Daarbij draait het om de vraag of de verhouding tussen de kosten en de beleidsprestaties optimaal is en tevens om de verhouding tussen kosten en beleidseffecten.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

Doeltreffendheid

1. In welke mate zijn de drie in de begroting opgenomen beleidsdoelen bereikt?
2. Wat is het beleidsinstrumentarium, waarom is hiervoor gekozen en in welke mate draagt het bij aan de beleidsdoelstelling?
3. In welke mate hebben de beleidskeuzes, maatregelen en middelen bijgedragen aan het behalen van de beleidsprestatie/doelen?

Doelmatigheid

5. Is er sprake van ongewenste neveneffecten?
6. Welke maatregelen zijn getroffen om zo doelmatig mogelijk te werken?
7. Zijn er (kosten)effectievere alternatieven denkbaar?
8. Hoe is de integrale aanpak van beleid?

Conclusies en aanbevelingen

8. Wat zijn op basis van de uitkomsten van de evaluatie conclusies en aanbevelingen voor bijstelling van het beleid?

¹ Rijksoverheid. *Toolbox beleidsevaluaties*. Geraadpleegd op 20 februari 2023 via <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>

1.3 Scope

De maatschappelijke opgave voor recreatie en sport in deze periode vormde onderdeel van 'Ambitie 7 Een gezond en veilig Zuid-Holland'. De provincie zette in dit kader onder Beleidsdoel 7-2 Gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving in op de volgende drie doelen:

1. Beweegvriendelijke leefomgeving met voldoende recreatiemogelijkheden 'om de hoek'
2. Beheer van recreatiegebieden, -netwerken en -voorzieningen samen met partners
3. Een goed netwerk van recreatieve en functionele fiets- en wandelroutes

Dit is in de Omgevingsvisie vertaald in een viertal beleidskeuzes:

- Lopen
- Sport, recreatie en water- en groenbeleving
- Sportief en recreatief aantrekkelijke en beweegvriendelijke leefomgeving
- Stimuleren groenparticipatie

In deze evaluatie hebben we dit vertaald naar de volgende beleidsthema's:

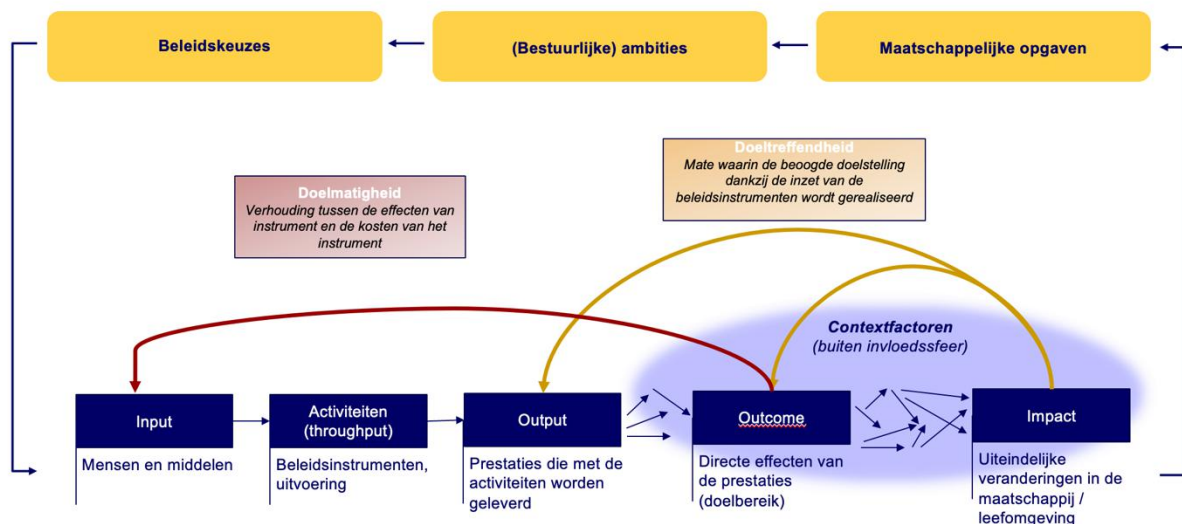
- Beleid Recreatie & Sport algemeen
- Beheer en ontwikkeling van recreatiegebieden
- Groenparticipatie
- Ontwikkeling recreatief routenetwerken en onderhoud routestructuren
- Sport & Bewegen

Door middel van deze indeling sluiten we aan bij de indeling uit het Werkplan Recreatie, Toerisme en Sport 2024-2027. Door deze indeling zijn de 'lessons learned' uit deze evaluatie door te vertalen naar de huidige beleidsperiode, waardoor de evaluatie beter bruikbaar is voor de optimalisatie van het actuele beleid. Omdat Toerisme de vorige collegeperiode onderdeel uitmaakte van Cultuur, Erfgoed en Toerisme maakt dit beleidsthema geen onderdeel uit van deze evaluatie.

1.4 Analyse kader

Beleidstheorie

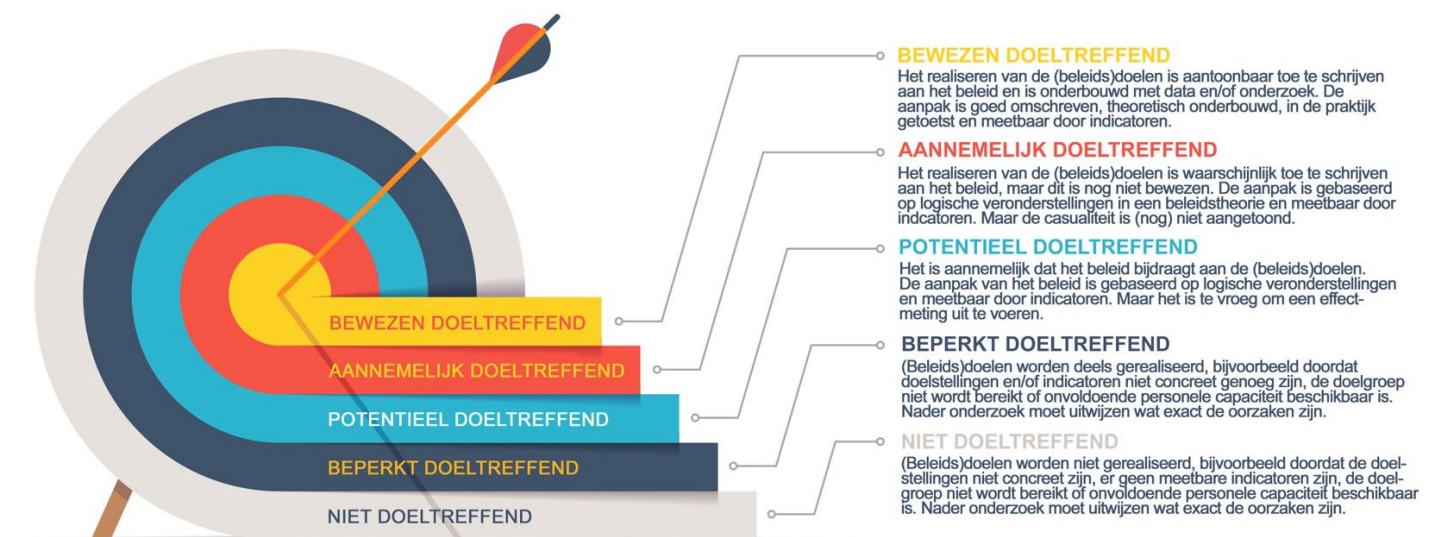
De provincie Zuid-Holland maakt voor haar beleidsdoelen gebruik van een beleidstheorie. Dat is het geheel aan veronderstellingen waar beleid op berust. De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang. De kern van de beleidstheorie wordt meestal weergegeven in de vorm van een pijlschema waarin de relaties tussen middelen (inputs), activiteiten (throughputs), prestaties (outputs) en de beoogde effecten (outcomes en impact) visueel worden getoond in de vorm van een doelenboom.



De beleidstheorie vormt de basis voor de evaluatie. Aan de hand van de beleidstheorie toetsen we het uitgevoerde beleid. Voor het aspect doeltreffendheid draait het daarbij om de relatie tussen output en outcome/impact. Bij doelmatigheid om de relatie tussen input en outcome.

Beoordelingskader doeltreffendheid

De doeltreffendheid beoordelen we aan de hand van de doeltreffendheidsladder. Hierbij hanteren we een gelijke beoordelingssystematiek als gebruikt is voor de evaluatie van het subsidiebeleid.² Op die manier borgen we een eenduidige aanpak. De doeltreffendheidsladder heeft vijf niveaus die aangeven hoe aannemelijk het is dat het instrument effectief bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen.



Op basis van de analyse die we per beleidsthema hebben gemaakt, zijn we tot een oordeel gekomen over de doeltreffendheid. Dit oordeel hebben we extra gevalideerd door een beoordelingstabel in te vullen met vijf criteria. Per criterium zijn punten toegekend en deze punten opgeteld leiden tot een eindoordeel. De systematiek die we hiervoor hebben toegepast is te vinden in bijlage I. Indien het oordeel aan de hand van de analyse en het oordeel van de beoordelingstabel in een specifiek geval

² Sira Consulting (2021). *Beleidsevaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020*.

niet overeenkwamen, was dit aanleiding om de analyse opnieuw tegen het licht te houden en indien nodig het oordeel bij te stellen en de analyse aan te scherpen.

Doelmatigheid

De doelmatigheid kan worden beoordeeld aan de hand van een aantoonbare relatie tussen de input en outcome. Dit vraagt enerzijds een kwantificering van alle middelen (financieel, capaciteit, administratieve lasten etc.) en kwantificering van de outcome (effecten die primair toe te wijzen zijn aan de ingezette middelen). Dat is in de meeste gevallen niet of nauwelijks mogelijk omdat de kwantificering niet voorhanden is of omdat er veel meer factoren zijn die de outcome bepalen (externe omstandigheden). Daarnaast vraagt het een referentiekader waarmee de geïnvesteerde middelen en het behaalde effect getoetst kunnen worden; dit is veelal niet voorhanden. Zo zou je bijvoorbeeld de investering aan beheer en onderhoud van recreatiegebieden kunnen omzetten naar een prijs per hectare en vergelijken met andere provincies. Maar dit is nog altijd geen waterdichte methode om iets te zeggen over doelmatigheid, omdat de gebieden anders zijn, het gewenste niveau van onderhoud anders kan zijn etc. Een dergelijk vergelijk valt dan ook buiten de scope van deze evaluatie.

Daarom kan op het niveau van de beleidskeuze geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid. Indien dit wel het geval is, dan is dit in de toelichting benoemd. In plaats hiervan hebben we aanvullend ingezoomd op andere relevante aspecten zoals de gekozen beleidsinstrumenten, neveneffecten van beleid en integraliteit van beleid. Omdat deze aspecten binnen de scope van deze evaluatie vrijwel niet objectief te meten zijn, beschrijven we in dit rapport onze bevindingen op basis van de gesprekken met interne medewerkers en stakeholders. Dit vormt een ingrediënt voor de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door een senior beleidsmedewerker in samenwerking met DestinatieX. De provincie geeft er de voorkeur aan dat de organisatie zelf de evaluaties uitvoert, omdat op die manier het meest geleerd kan worden van een evaluatie. Echter is vanwege beschikbare capaciteit en onafhankelijkheid van de evaluatie gekozen om DestinatieX te betrekken. Deze partij heeft daarbij toegezien op een objectieve verzameling en verwerking van alle verkregen input en het eindrapport opgesteld.

We hebben gekozen voor een aanpak waarbij de nadruk ligt op een interne evaluatie gericht op doeltreffendheid (zoals ook toegelicht in hoofdstuk 1.4) door middel van deskresearch en interviews met beleidsmedewerkers. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met een beperkt aantal stakeholders voor extra onderbouwing en validatie.

De informatie voor deze evaluatie komt uit diverse bronnen die we hebben gebundeld in een bronnenlijst (zie bijlage II) en als voetnoot in dit document hebben geplaatst waar dit relevant is als onderbouwing van een stellingname. Deze documenten zijn aangevuld met interviews en een analyse. De gehanteerde onderzoeksmethode is daarmee als volgt:

Deskresearch: inventarisatie en analyse van beschikbare documenten. Dit omvat in ieder geval het coalitieakkoord 2019-2023, beleidsnota's, beleidstheorieën, omgevingsbeleid, jaarverslagen, voortgangsrapportages, begrotingen en uitgevoerde evaluaties van beleid of subsidies. Hieronder valt ook het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de Verondieping en herinrichting van de Meeslouwerplas. Een volledige bronnenlijst is te vinden in bijlage II.

Interviews: er zijn verdiepende interviews gehouden met bijna alle beleidsmedewerkers waarmee onder andere is gesproken over de (causale) effecten van beleid, neveneffecten, alternatieven die gekozen hadden kunnen worden, voor wie en in welke omstandigheden werkt het beleid, inzicht in de waardering voor het beleid door belanghebbenden etc. Er is gekozen om vooral kwalitatief onderzoek te doen door middel van een interne beleidsevaluatie. Bij diverse onderzoeken en evaluaties zijn externe stakeholders reeds betrokken. Met een zestal stakeholders zijn aanvullende interviews gevoerd om openstaande vragen vanuit het onderzoek te bespreken, het oordeel over het beleid extra te onderbouwen en de uitkomsten van interne gesprekken te valideren. Bij de selectie van stakeholders hebben we gekeken naar spreiding over de beleidsthema's, hun rol in het beleid afgelopen periode en naar eventuele onduidelijkheden die nog bestonden per beleidsthema. Om de gegevens niet herleidbaar te maken naar individuele stakeholders is ervoor gekozen om de hoofdlijnen qua feedback te verwerken in de evaluatie.

Externe deskundige: voor de beoordeling van het evaluatieproces is een externe deskundige betrokken die de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek heeft beoordeeld. Hiervoor is mevrouw A. Arts van het Centre of Expertise Leisure Tourism Hospitality (CELTH) betrokken. Met de externe deskundige is bij de start de onderzoeksopzet besproken en waar nodig aangescherpt. Vervolgens zijn de onderzoeksvragen voor de interne en externe interviews afgestemd. Na de interne interviews is afstemming geweest over de tussenrapportage en het proces van de evaluatie. Tot slot is de eindrapportage toegezonden voor een eindbeoordeling waarin ook de resultaten van de externe interviews verwerkt zijn.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we de ambities uit het coalitieakkoord 2019-2023 en de vertaling hiervan naar beleidsdoelen en beleidsprestaties. In hoofdstuk drie tot en met zes zoomen we in op de verschillende beleidsthema's en de ingezette instrumenten om de beleidsdoelen en -prestaties te bereiken. We belichten hier de doeltreffendheid van het ingezette beleid. In hoofdstuk zeven kijken we naar de bredere organisatie op concernniveau waarbij we thema's als integraliteit en de samenhang binnen de beleidscyclus evalueren. Tot slot formuleren we conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk acht.

2. Opgave en doelen

In dit hoofdstuk beschrijven we de ambities zoals geformuleerd in het coalitieakkoord 2019-2023 (paragraaf 2.1). Vervolgens werken we dit uit in beleidsdoelen (paragraaf 2.2) en beleidsprestaties (2.3). Deze vormen de basis voor het uitgevoerde beleid en de inzet en instrumenten waar we in het volgende hoofdstuk op in zullen gaan.

2.1 Coalitieakkoord 2019-2023

In het coalitieakkoord 2019-2023³ zijn onder het kopje Recreatie en Leefomgeving de volgende uitgangspunten benoemd voor het beleid:

- Wij willen **voldoende recreatiemogelijkheden bieden 'om de hoek'**. We bevorderen wandelnetwerken, verbindingen en recreatievaart, zodat inwoners in groene gebieden kunnen rusten, sporten, bewegen en recreëren. We stimuleren meer groen in de steden en op bedrijventerreinen.
- Sport en bewegen is belangrijk voor de gezondheid. We dragen hieraan bij door **investeringen in de kwaliteit van groen, (water)recreatie en de aanleg van noodzakelijke infrastructuur**. Ook kan de provincie **grote sportevenementen** mede mogelijk maken door mee te werken aan verkeersmanagement, bijvoorbeeld voor wielerrondes, rekening houdend met de identiteit van de omgeving.
- We gaan **met gemeenten in gesprek over sporten in de openbare ruimte en verduurzaming van accommodaties**. Wij willen dat sport voor alle inwoners dichterbij komt.
- Voor de waterwegen zorgen we voor betere verbindingen voor recreatief waterverkeer, in het bijzonder in het plassengebied.
- We **verbeteren de ontsluiting van landbouwgebieden** zodat stedeling en landbouwer meer met elkaar in contact kunnen komen. Dit biedt tevens kansen voor ontwikkeling van recreatieve voorzieningen die kunnen bijdragen aan werkgelegenheid en bedrijvigheid.
- We hebben oog voor **aanleg en het goed onderhouden van ruiterspaden**.
- We werken deze ambities voor een veilige en gezonde leefomgeving uit in een **programma**.

2.2 Beleidsdoel

Het beleidsdoel geeft aan wat de provincie wil bereiken. De beleidsdoelen zijn een uitwerking van zeven ambities zoals beschreven in het coalitieakkoord. Voor ambitie 7 (Gezond en Veilig Zuid-Holland) is dit geformuleerd als: *“De provincie wil bevorderen dat er meer mogelijkheden zijn in de openbare ruimte die stimuleren dat er meer en inclusief ongeorganiseerd sport en bewegen plaatsvindt.”*

Beleidsdoel 7.2 richt zich op de gezonde en beweegvriendelijke leefomgeving. In de begrotingsteksten is dat als volgt beschreven:

“De provincie draagt bij aan een gezonde levensstijl van haar inwoners door voldoende en gevarieerde voorzieningen voor sport en recreatie aan te bieden. De provincie wil, voortbouwend op de groenblauwe leefomgeving, voldoende (groene) openbare ruimte om in te verblijven en te bewegen, zowel binnen als buiten de stad. Vooral voor stedelingen is het groen buiten de stad vaak op enige afstand en soms lastig te bereiken. De provincie streeft naar een beweegvriendelijke

³ Provincie Zuid-Holland (2019). *Elke dag beter. Zuid-Holland. Coalitieakkoord 2019-2023*.

leefomgeving en een zo groot mogelijke deelname van onze bewoners aan sport en recreatie, vooral in en dicht bij de woonomgeving ('om de hoek')."

In de beleidstheorie is dat als volgt vertaald: *"De provincie streeft naar behoud en versterking van de sportieve en recreatieve belevingswaarde van landschap, water en erfgoed en verbindt sportief en recreatief de groenblauwe netwerken in en om de stad. De provincie draagt samen met partners zorg voor het beheer van recreatiegebieden, -netwerken en -voorzieningen, waaronder de recreatieve netwerken voor varen, fietsen, wandelen en paardrijden en streeft ernaar deze voor sport geschikter te maken."*

2.3 Beleidsprestaties

De provincie streeft daarbij de volgende beleidsprestaties na: ⁴

- Aantrekkelijke en openbaar toegankelijke groengebieden, stedelijke groenstructuur en drukke stranden door **beheer van recreatiegebieden** en een **kwaliteitsimpuls voor gebieden**. Hierdoor neemt de recreatieve waarde van een gebied toe en ontstaat een stimulans voor inspanning en ontspanning.
- Vergroten van natuurkennis en natuurbeleving door het ondersteunen van actieve betrokkenheid van mensen bij het groen in hun omgeving (**groenparticipatie**).
- Bereikbaarheid van groengebieden en recreatieve routes in het buitengebied vergroten voor recreanten van hun woning via **stad-land verbindingen**.
- Ontwikkelen en beheren van **recreatieve routestructuren**: een geheel van bewegwijzerde recreatieve routes voor wandelen, fietsen, varen en ruiters.
- **Beweegvriendelijke leefomgeving** 'om de hoek' die uitnodigt en stimuleert tot ongeorganiseerde sporten en bewegen met specifieke aandacht voor achterblijvende doelgroepen.
- **Activiteiten** die georganiseerd worden om achterblijvende groepen de mogelijkheid te bieden om kennis te maken met en deel te nemen aan sport en bewegen.
- Bijdrage aan onderdelen van sportevenementen die zich richten op **bewegen in de buitenruimte**, danwel evenementen in recreatiegebieden voor 'buurtbewoners' die hier anders niet komen en/of gericht zijn op specifieke groepen (onder andere mensen met een beperking, jeugd in armoede, senioren en versteende wijken) die qua deelname aan sport en recreatie ondervertegenwoordigd zijn.

In verschillende beleidstheorieën is dit vertaald in (deel)producten, activiteiten, effecten en indicatoren. Omdat in veel gevallen de effecten en indicatoren niet eenduidig zijn benoemd in de beleidstheorie (of wel benoemd, maar niet gemeten) gaan we ook dieper in op de deelproducten en activiteiten. Op deze wijze toetsen we dan of het aannemelijk is dat deze deelproducten en activiteiten (hierna: prestaties) hebben bijgedragen aan het beleidsdoel.

⁴ Samenvatting van de teksten in meerdere beleidstheorieën voor Recreatie en Sport.

3. Beheer en ontwikkeling van recreatiegebieden

De provincie Zuid-Holland wil een aantrekkelijke, duurzame, concurrerende toonaangevende provincie zijn, waar mensen met plezier wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving. Om dit te bereiken streeft de provincie naar een in omvang en kwaliteit goed netwerk en goede voorzieningen voor sport en recreatie. Binnen het beleidsthema 'Beheer en ontwikkeling van recreatiegebieden' zijn speerpunten van beleid in de periode 2019-2023 het beheer en onderhoud van recreatiegebieden, een kwaliteitsimpuls van gebieden via de Kwaliteitsimpuls Recreatie en het realiseren van stad-land-verbindingen. Daarnaast is het programma Recreatie om de Stad afgerond die gericht was op het ontwikkelen van nieuwe recreatiegebieden.

3.1 Beheer en onderhoud provinciale recreatiegebieden

Eén van de producten om de bovengenoemde doelen te bereiken is door middel van goed onderhouden, sociaal veilige en openbaar toegankelijke groengebieden (later aangepast naar: schoon, veilig en heel). De provincie verleent hiervoor subsidie voor beheer en toezicht van recreatiegebieden. Van het totale aanbod aan recreatiegebieden (ruim 14.200 hectare) zijn inmiddels nog maar vier gebieden (deels) in eigendom van de provincie. Omdat tijdens voorgaande collegeperiodes het eigendom en opdrachtgeverschap voor het beheer van recreatiegebieden niet langer als kerntaak werd gezien, zijn de gebieden gefaseerd overgedragen aan derden. In de periode 2019-2023 zijn nog vier laatste recreatiegebieden overgedragen. De gebieden in eigendom van de provincie zijn Vlietland, Bentwoud (2/3^e deel van het gebied), Valkenburgse Meer (beperkt deel) en Bos Rhoon.

Financiering

De financiering van beheer en onderhoud van recreatiegebieden vond op twee verschillende manieren plaats. Allereerst is er de financiering van de recreatiegebieden in provinciaal eigendom. Deze worden beheerd door Staatsbosbeheer waarmee een samenwerkingsovereenkomst is gesloten en waarvoor jaarlijks een opdracht wordt verstrekt.

Een tweede vorm is de jaarlijkse begrotingssubsidie voor recreatiegebieden van derden. Bij de uittreding van de provincie uit de recreatieschappen, is voor acht jaar de bijdrage van de provincie gegarandeerd in financieringsovereenkomsten (met een verlaging van de bijdrage in de periode 2022-2025). Vanaf 2026 vindt de financiering plaats via de nieuwe subsidieregeling Beheer recreatiegebieden, die in de afgelopen beleidsperiode is opgesteld (zie hieronder).

Door de verlaging van de bijdrage aan recreatiegebieden van derden, kwamen middelen vrij waarvan is afgesproken dat deze ook ten goede zouden komen aan beheer, onderhoud en doorontwikkeling van recreatiegebieden. In 2020 is voor deze middelen een afwegingskader opgesteld en heeft een breed participatieproces plaatsgevonden met terreinbeheerders om de subsidieregeling en het afwegingskader te toetsen. Dit heeft geleid tot de Subsidieregeling beheer recreatiegebieden Zuid-Holland (Sbr).

Subsidieregeling beheer recreatiegebieden

In de Startnotitie Sport en Recreatie ⁵ is geconstateerd dat er sprake is van grote verschillen in kosten en provinciale bijdragen aan het beheer van recreatiegebieden. Daarnaast zijn er ook recreatiegebieden waar de provincie van oudsher geen historische relatie mee heeft, maar die wel

⁵ Provincie Zuid-Holland (2020). *Startnotitie Sport en Recreatie*.

waardevol zijn voor hun bijdrage aan de provinciale doelen voor een gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving. Om tot een meer uniforme beheersystematiek te komen en om meer gericht de middelen in te zetten is in 2022 de Subsidieregeling beheer recreatiegebieden vastgesteld. Via een subsidiekaart zijn specifieke gebieden aangewezen die voor subsidie in aanmerking komen. Dit zijn gebieden groter dan 100 hectare (bovenlokaal), dicht bij de stedelijke agglomeratie, drukbezocht en waarbij de kosten voor beheer en toezicht redelijkerwijs niet alleen door de eigenaar-beheerder gedragen kunnen worden. Een aanvraag dient onder andere voorzien te worden van een kaart van het recreatiegebied met daarop de doeltypen (bos, grasweide, water, paden etc.) en een hierop gebaseerde berekening van de beheerkosten en toezicht. Zo kan de provincie toetsen of de beoogde doeltypen ook voldoende gerealiseerd worden en zo nodig bijsturen. Vanaf 2026 zal ook de financiering van recreatiegebieden door natuur- en recreatieschappen via deze regeling verlopen, waardoor er een uniforme en meer gerichte financieringssystematiek ontstaat.

In 2023 is de regeling als een 'pilot' opengesteld voor de periode 2023-2025. Tijdens de eerste openstellingen zijn er vijf aanvragen toegekend voor 2023 en vier aanvragen voor 2024-2025. Met deze openstelling heeft de provincie nieuwe gebieden ondersteund, waaronder enkele gebieden uit het programma Recreatie om de Stad van Staatsbosbeheer. Hiervoor was geen financiële dekking voor beheer geregeld, maar de gebieden zijn wel belangrijk voor de recreanten.

Uit een eerste evaluatie na de eerste openstellingen zijn een aantal leerpunten naar voren gekomen. Het door de provincie te subsidiëren percentage is afhankelijk van het totaal van de aanvragen voor een provinciale bijdrage gerelateerd aan het beschikbare budget. De provincie beoogde een bijdrage van 40%, maar de kosten bleken hoger dan ingeschat waardoor dit in de praktijk niet gehaald wordt. Ook hanteren aanvragers in de praktijk verschillende normkostensystemen, wordt indexatie op verschillende wijzen toegepast en worden kosten en reserveringen voor groot- en vervangingsonderhoud verschillend ingevuld. Daarnaast bleek dat de subsidieregeling te weinig sturings- en afwijzingsmogelijkheden bood. Dit wordt aangepast in een volgend openstellingsbesluit. Ook in 2024 en 2025 zal de subsidieregeling nog als pilot fungeren, daarna zal deze de eerdergenoemde jaarlijkse begrotingssubsidies vervangen.

Stakeholders zijn kritisch over de onderbouwing van de nieuwe regeling (zoals de ondergrens van 100 hectare), het vooraf in beeld brengen van de gevolgen, het onderbrengen van stadsparken in de regeling die al goed onderhouden werden via gemeentelijke middelen en het subsidiëren van nieuwe gebieden zonder dat ook extra middelen beschikbaar zijn. Grootste zorg is de onzekerheid over het percentage van de beheerkosten die zij vergoed gaan krijgen (maximaal 40%). Een lager percentage zal volgens hen leiden tot vershraling van de recreatiegebieden en een afname van voorzieningen. Dit komt bovenop stijgende beheerkosten doordat de lasten al enkele jaren fors stijgen, het aantal gebruikers (door groei van de bevolking) steeds verder toeneemt etc. Zij verwachten dan ook dat deze regeling niet zal leiden tot een kwaliteitsimpuls bij recreatiegebieden, maar eerder een tegengesteld effect zal hebben indien er niet meer budget beschikbaar komt.

Onderzoek Verondieping en herinrichting Meeslouwerplas

Op verzoek van de Commissie Klimaat, Natuur en Milieu heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek gedaan naar de rol van de provincie bij het verondiepen en herinrichten van de Meeslouwerplas.⁶ In het rekenkameronderzoek wordt ingegaan op de betrokken partijen, de mate van concreetheid van de afspraken, hoe de uitvoering van de afspraken is verlopen, de mate van sturing van de provincie op het project, de informatievoorziening aan Provinciale Staten en de omgang met omwonenden en belangenorganisaties gedurende het project. Het rapport bevat onder

⁶ Randstedelijke Rekenkamer (2021). *Verondieping en herinrichting Meeslouwerplas Onderzoek naar de rol van de provincie bij het verondiepen en herinrichten van de Meeslouwerplas.*

andere diverse aanbevelingen ten aanzien van controle, het waarborgen van afspraken, het bewaken van kosten en de informatievoorziening aan Provinciale Staten.

Ontwikkelperspectieven Vlietland en Bentwoud

Voor Vlietland en Bentwoud (recreatiegebieden in provinciaal eigendom) zijn ontwikkelperspectieven opgesteld. Deze zijn leidend voor de doorontwikkeling van deze gebieden. In Vlietland zijn diverse kwaliteitsverbeteringen doorgevoerd. Zo is er een krekengebied aangelegd, de calamiteitenroute verbeterd, fietsenstallingen aangelegd en steigers teruggeplaatst in de Meeslouwerplas. In Bentwoud zijn boswerkzaamheden uitgevoerd, is bebording vervangen en is gestart met de planvorming voor een MTB-route.

Ontwikkelperspectief Bossen Recreatiegebieden Zuid-Holland

In samenwerking met de natuur- en recreatieschappen is een onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om extra bossen te maken en de bestaande vitaliteit van bossen in de door Staatsbosbeheer beheerde gebieden in Zuid-Holland. Op basis hiervan is een Ontwikkelperspectief Bossen Recreatiegebieden Zuid-Holland opgesteld. Hierin is aangegeven hoe recreatiegebieden kunnen bijdragen aan de opgave om meer vitale bossen in Zuid-Holland te laten groeien. De recreatiegebieden kunnen zo ook bijdragen aan de biodiversiteit.

Drukke in gebieden

De coronaperiode legde extra druk op recreatiegebieden en -voorzieningen. Zo nam het bezoek aan recreatiegebieden toe, wat leidde tot hogere beheerlasten. De provincie heeft haar beleid hierop bijgesteld. Zo is er in 2021 aan dertien gebieden subsidies verstrekt om deze hogere lasten te helpen opvangen. Ook is subsidie verstrekt aan Reddingsbrigade Nederland om de reddingsbrigades in Zuid-Holland te ondersteunen voor extra noodzakelijke, onvoorziene kosten door corona. Maar ook een mooie zomer in 2023 leidde tot grote drukte. Om het grote aantal recreanten in de zomer op te vangen werden door de provincie maatregelen getroffen in recreatiegebied Vlietland, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van extra vuilcontainers.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in de effecten

Zuid-Holland wil een provincie zijn waar mensen met plezier wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving. Recreatiegebieden zijn hiervoor een middel die hier aan bijdragen. In de beleidstheorie zijn effectindicatoren benoemd, zoals bezoekersaantallen van recreatiegebieden, tevredenheid van bezoekers of het aantal doeltypen dat voldoet aan de norm zoals beschreven in het Terrein Beheer Model. De bezoekersaantallen en bezoekerstevredenheid zijn gemeten via het Bezoekersonderzoek natuur- en recreatiegebieden 2022.⁷ De resultaten van het onderzoek zijn te vergelijken met een eerder onderzoek van NBTC-NIPO uit 2017.⁸ Dit onderzoek heeft aangetoond dat de recreatie- en natuurgebieden in Zuid-Holland goed worden bezocht en dat het bezoek flink is toegenomen sinds 2017. Dit heeft ten dele ook te maken met de coronaperiode waarin het onderzoek is uitgevoerd. De relatie tussen de inspanningen van de provincie en het toegenomen bezoek is moeilijk in directe zin te leggen. Het geeft wel aan dat er een behoefte is aan de recreatiegebieden.

De bezoekerstevredenheid is in het onderzoek van 2022 uitgevoerd voor 43 natuur- en recreatiegebieden, terwijl dit in 2017 om 29 natuur- en recreatiegebieden ging. Het gemiddelde waarderingscijfer van alle gebieden is gelijk gebleven (7,8), maar hier zitten ook 14 nieuwe gebieden

⁷ Kantar Public (2022). *Recreëren in groen Zuid-Holland 2022*

⁸ NBTC-NIPO Research (2017). *Bezoek natuur- en recreatiegebieden Zuid-Holland 2017*.

bij. Vergelijken we alleen de gebieden die zowel in het onderzoek van 2017 als 2022 onderzocht zijn, dan zien we op bijna alle gebieden een subtiel lagere score in 2022 (vaak één tiende verschil, wat we niet significant achten). Bij enkele gebieden is het verschil opvallend groter (zoals bijvoorbeeld Groenzoom, Brielse Meer of Tiengemetten) waarbij het verschil een half punt of meer bedraagt. De beoordelingen in twee van deze gebieden (Groenzoom en Tiengemetten) zijn in het nieuwe onderzoek slechts indicatief vanwege een laag aantal waarnemingen. Bij het Brielse Meer werd in het vorige onderzoek ook het Oostvoornse Meer meegenomen. De resultaten voor deze drie gebieden zijn dus niet goed vergelijkbaar. We constateren daarmee dat de bezoekerstevredenheid vrijwel gelijk is gebleven en de waardering nog altijd ruim voldoende tot goed is.

Het aantal doeltypen wordt volgens de beleidstheorie jaarlijks beoordeeld tijdens de door de provincie uitgevoerde schouw. Het schouwverslag zou inzicht geven in de onderhoudskwaliteit, gebruikersdruk en tevredenheid van bezoekers. Er wordt tot op heden echter geen invulling gegeven aan deze schouws. Een deel wordt wel afgedekt door het eerdergenoemde bezoekersonderzoek, dat inzicht geeft in bezoekerstevredenheid en gebruikersdruk.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Bij het opstellen van de nieuwe Subsidieregeling beheer recreatiegebieden zijn alternatieven afgewogen, maar de opties zijn (mede vanwege juridische kaders) ook beperkt. Er heeft afstemming met de stakeholders plaatsgevonden bij het opstellen van het beleid en de subsidieregeling, die zorgen hebben over de uitwerking van de nieuwe regeling indien de middelen gelijk blijven. Corona was een onvoorziene omstandigheid waar de provincie actief op heeft ingespeeld, bijvoorbeeld door extra financiering die nodig was om de toegenomen drukte op te vangen of extra voorzieningen te faciliteren.

Neveneffecten van beleid worden jaarlijks beoordeeld en indien nodig wordt de regeling daarop bijgesteld. Qua neveneffecten van het gevoerde recreatiebeleid wordt de natuurinclusieve aanpak benoemd. Zo werkt de provincie aan natuurinclusief beleid. Als dit effectief is dan kan dit het risico met zich meebrengen dat delen van een recreatiegebied een beperktere toegankelijkheid krijgen om bijzondere natuurwaarden niet te verstoren. Dit kan mogelijk ten koste gaan van de recreatieruimte voor inwoners. Er zijn op dit moment nog geen locaties waar dit tot knelpunten leidt.

De provincie toetst in haar beleid tot op heden zeer beperkt op onderhoudskwaliteit van recreatiegebieden, openbaarheid van gebieden beschikbare voorzieningen en doelmatigheid van beheer en onderhoud door derden. Met de nieuwe Subsidieregeling beheer recreatiegebieden krijgt de provincie op het gebied van doelmatigheid meer handvatten, met name door een uniformere normsystematiek. Hoewel de bezoekerswaardering vooralsnog geen aanleiding geeft tot zorg, is het voor de toekomst een aandachtspunt om ook sturend te kunnen zijn op de onderhoudskwaliteit van recreatiegebieden, openbaarheid van gebieden en beschikbare voorzieningen indien hier een noodzaak toe is. Dit vraagt dan echter ook provinciaal beleid dat de norm hiervoor bepaalt.

Conclusie

De provincie streeft in haar beleid naar recreatiegebieden die schoon, veilig en heel zijn. In de beleidstheorie staat dit nog benoemd als goed onderhouden, sociaal veilige en openbaar toegankelijke groengebieden. De doelstelling lijkt tussentijds te zijn aangescherpt. Deze discrepantie maakt het beoordelen van de effectiviteit lastiger. De provincie heeft niet uitgewerkt wanneer men tevreden is, oftewel wanneer de gebieden schoon, veilig en heel genoeg zijn.

In het beleid zijn duidelijke effecten en indicatoren opgesteld, maar niet alle indicatoren worden ook gemeten. Zo zijn de voorgenomen schouws niet uitgevoerd. Bij de indicatoren kan niet altijd een relatie worden gelegd tussen de inspanning van de provincie en het effect, maar het is echter wel

aannemelijk dat deze relatie er is. Zonder een bijdrage van de provincie aan beheer en onderhoud is immers de verwachting dat de kwaliteit in de meeste gebieden zal afnemen. Aandachtspunt zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie om de kwaliteit van de recreatiegebieden ook werkelijk voor de lange termijn te borgen; deze zijn op dit moment beperkt aanwezig. Het beleid beoordelen we als **aannemelijk doeltreffend**.

3.2 Kwaliteitsimpuls Recreatie

Met de Kwaliteitsimpuls Recreatie wil de provincie projecten ondersteunen die de kwaliteit en kwantiteit van recreatiemogelijkheden verhoogd. Door een toenemende recreatiedruk is er behoefte aan extra voorzieningen om recreanten op te vangen. Vanuit een oude regeling uit de Subsidieregeling Groen konden alleen projecten in aanmerking komen die vooraf in de regeling waren benoemd. Om meer partijen de mogelijkheid te geven om subsidie aan te vragen, was een wijziging van de subsidie nodig. Er is in eerste instantie een inventarisatie gemaakt van potentiële projecten. Op basis hiervan is een afwegingskader gemaakt. Met de subsidieregeling komen projecten in aanmerking voor een bijdrage indien ze gericht zijn op het verbeteren van routes, het realiseren of verbeteren van een stad-land-verbinding, het aantrekkelijker maken van gebieden voor inspannen of ontspannen, het verbeteren van toegankelijkheid of beleefbaarheid van een recreatievoorziening of gebied of bezoekersmanagement. De regeling is daarmee een soort koepelregeling die initiatieven stimuleert die bijdragen aan meerdere producten van de beleidsprestaties voor Recreatie & Sport.

In 2021 is de eerste Kwaliteitsimpuls opengesteld met een plafond van 1,5 miljoen, in 2022 was 1,65 miljoen beschikbaar en in 2023 2,1 miljoen. Na het eerste jaar heeft een zelfevaluatie⁹ plaatsgevonden en mede op basis van feedback van stakeholders zijn enkele leerpunten doorgevoerd in een aangepaste regeling. Er is subsidie toegekend voor projecten zoals een educatief voedselbos, een Reuze Boomhut, wandelpaden, MTB-routes, stad-landverbindingen etc. Er zijn sinds 2021 32 subsidies verleend voor in totaal ruim € 4,8 miljoen. Opvallend is dat er verhoudingsgewijs minder aanvragen ontvangen worden vanuit de Metropoolregio. Hier is niet direct een verklaring voor.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in de effecten

Er is voor de Kwaliteitsimpuls Recreatie geen afzonderlijke beleidstheorie opgesteld; deze zit verweven in de beleidstheorieën van de afzonderlijke beleidsprestaties. Het werkelijke effect is daardoor niet geformuleerd in indicatoren en ook lastig te meten, omdat de projecten gerealiseerd worden door derden die de effecten vaak niet meten. Gezien de recente oorsprong van de Kwaliteitsimpuls is het ook nog te vroeg om de werkelijke effecten te kunnen meten, omdat de meeste projecten nog in de uitvoering of afronding zitten.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Het beleid is tot stand gekomen in afstemming met stakeholders. Jaarlijks wordt beoordeeld of de subsidieregeling herijking behoeft. Er is een bewuste keuze gemaakt voor een relatief ruime subsidieregeling om een breed aspect van projecten te kunnen ondersteunen. Voordeel is dat het beleid hiermee breed toegankelijk en laagdrempelig is. Nadeel is dat het wat minder gericht is. In de praktijk blijkt echter dat er tot op heden nauwelijks projecten moeten worden toegekend die niet bijdragen aan het doel om de kwaliteit en kwantiteit van recreatiemogelijkheden te verhogen.

⁹ Provincie Zuid-Holland (2022). *Evaluatie Kwaliteitsimpuls recreatie in gebieden*.

Conclusie

De provincie streeft naar een in omvang en kwaliteit goed netwerk en goede voorzieningen voor sport en recreatie. Met de Kwaliteitsimpuls Recreatie wil de provincie de kwaliteit en kwantiteit van recreatiemogelijkheden verhogen. Het effect van de regeling is niet direct vast te stellen, mede door de recente looptijd van de regeling. Omdat de toetsingscriteria in de subsidieregeling aansluiten bij de beoogde beleidsprestaties voor Recreatie & Sport achten we dit wel aannemelijk. Het beleid is opgesteld en bijgesteld in afstemming met relevante stakeholders. We beoordelen het beleid dan ook als **aannemelijk doeltreffend**.

3.3 Recreatie om de Stad

Om het aantal recreatiegebieden te vergroten heeft de provincie gedurende de periode 2013-2021 geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe recreatiegebieden. Het programma Recreatie om de Stad (hierna: RodS) is afgerond en in 2022 geëvalueerd.¹⁰ In de evaluatie is aandacht besteed aan zowel kwantitatieve elementen (gerealiseerde oppervlakte, budget en planning) als kwalitatieve elementen (voldoet het aan de verwachtingen en behoeften). Naast deskresearch zijn er ook interviews afgenomen met zowel interne als externe stakeholders.

Er zijn in de beleidsperiode 13 nieuwe recreatiegebieden in het stedelijk gebied van Zuid-Holland met een oppervlakte van in totaal 2.675 hectare. Dit is iets minder dan de beoogde 2.710 hectare, doordat enkele projecten nog in ontwikkeling waren op het moment van evaluatie (mede door vertragingen bij grondverwerving). Deze projecten zijn inmiddels afgerond. Door het RodS-programma is het areaal aan recreatiegebieden in Zuid-Holland met ongeveer 20 procent toegenomen.

De provinciale bijdrage hieraan bedroeg 125,7 miljoen euro; iets minder dan de vooraf beoogde 128 miljoen wat mede te verklaren is omdat nog niet alle projecten volledig waren afgerond. Conclusie van de evaluatie is dat de basisinrichting van de gebieden als (zeer) geslaagd wordt ervaren. De gebieden worden goed tot zeer goed bezocht. Ook wordt de ontwikkeling van natuurwaarden (zoals vogels en planten) als succesvol beoordeeld. De samenwerking tussen de provincie en de gemeente of andere partijen werd doorgaans als goed en productief ervaren. Het advies vanuit de evaluatie was om in het kader van het realisatiemodel expliciete en duidelijke evaluatiebepalingen op te nemen in de overeenkomst.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in de effecten

De output is helder en dit sluit nauw aan op de beoogde doelstelling van 2.710 hectare recreatiegebied. Er is een evaluatie gehouden waarbij het oordeel voornamelijk positief was. Het effect zit vooral in de beoordeling en gebruik van de gebieden door inwoners. Sinds de evaluatie is er in 2022 een bezoekersonderzoek uitgevoerd.¹¹ Hierin zijn onder andere bezoekersaantallen, profielen van bezoekers, motieven van niet-bezoekers en het bezoek van inwoners uit de grote steden in beeld gebracht. 79% van de inwoners is tevreden over het groen in de nabijheid. Degene die geen natuur- of recreatiegebieden bezoeken noemen vooral een gebrek aan tijd (40%) of geen behoefte (22%) als reden; slechts 5% geeft als reden dat de natuurgebieden niet aansprekend zijn. Van de nieuw gerealiseerde gebieden die in het bezoekersonderzoek zijn meegenomen, hebben de meeste meer dan 200.000 unieke bezoekers per jaar. Het oordeel is ook overwegend positief

¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2022). *Evaluatierapport realisatie Recreatie om de Stad in Zuid-Holland*.

¹¹ Kantar Public (2022). *Recreëren in groen Zuid-Holland 2022*.

(gemiddeld 7,8). Inwoners van Zoetermeer noemen maar liefst drie nieuwe gebieden in de top 5 van meest bezochte natuur- en recreatiegebieden.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Recreatie om de Stad was een meerjarig programma met een looptijd van 2013 tot 2021. Het project zat deze beleidsperiode in de afronding en is geëvalueerd, waardoor geen herijking van beleidsinstrumenten meer heeft plaatsgevonden. Corona heeft op onderdelen nog voor enige vertraging gezorgd, waardoor enkele uitvoerende werkzaamheden iets later werden afgerond dan voorzien.

Conclusie

Het doel om de recreatieruimte voor inwoners te vergroten is letterlijk behaald met bijna 2700 hectare aan nieuwe recreatiegebieden. De beleidsevaluatie geeft een positief beeld en ook de effecten zijn positief. Uit het bezoekersonderzoek blijkt een positief bezoekersoordeel en van de nieuw gerealiseerde gebieden die in het bezoekersonderzoek zijn meegenomen, hebben de meeste meer dan 200.000 unieke bezoekers per jaar. Op basis van de uitkomsten uit de evaluatie en het bezoekersonderzoek beoordelen we het beleid als **bewezen doeltreffend**.

3.4 Stad-land verbindingen

Vanuit de ambitie om voldoende recreatiemogelijkheden te bieden 'om de hoek' heeft de provincie ingezet op het vergroten van de bereikbaarheid van groengebieden en recreatieve routes vanuit de eigen woning. Onder stad-land verbinding wordt verstaan: *“de verbinding van een stadscentrum of woongebied met een groengebied of een routestructuur in het buitengebied door middel van een veilige en aantrekkelijke wandel- of fietsverbinding of het verbeteren van de toegang van of naar een groengebied of routestructuur waardoor de afstand van een stadscentrum of woongebied relatief kleiner wordt.”*¹²

Voor het beleid is een inventarisatie gemaakt waarbij externe partijen potentiële projecten konden opgeven. Op basis hiervan is een afwegingskader opgesteld, wat uiteindelijk ook heeft geleid tot de openstelling van een subsidieregeling voor Stad-land-verbindingen in 2021. De openstelling van deze subsidie was van 1 juli tot 15 september 2021 met een plafond van € 320.000. Van de 28 aanvragen sloten er 16 goed aan bij het afwegingskader. Er zijn vier projecten toegekend waarbij het gehele beschikbare bedrag aan subsidie kon worden besteed. Na afloop heeft één van de vier projecten de aanvraag teruggetrokken in verband met een projectwijziging.

Uit een interne evaluatie¹³ bleek dat de definitie van een stad-land-verbinding vragen oproept. Met name het verschil met routestructuren was niet voor iedereen duidelijk. Ook de wijze waarop de verbinding met het centrum of woongebied gemaakt wordt, kon helderder geformuleerd. Leerpunt was ook om een koppeling te leggen met toekomstige woningbouw (en niet alleen bestaande woningbouw). Sinds 2022 is de regeling opgenomen in de Kwaliteitsimpuls Recreatie.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzichten in de effecten

In het beleid ontbreekt het nog aan een heldere effectbeschrijving en concrete beleidsindicatoren. Hierdoor is het lastig om te toetsen of de gesubsidieerde projecten ook werkelijk effect hebben gehad. Het effect van de projecten is ook niet gemeten en gezien de start van de regeling in 2021 is

¹² Provincie Zuid-Holland (2022). *Openstellingsbesluit subsidie stad-land-verbindingen Zuid-Holland 2022*.

¹³ Provincie Zuid-Holland (2022). *Evaluatie Stad-land-verbindingen*.

dit ook nog niet goed mogelijk. Het is aannemelijk dat het realiseren van nieuwe verbindingen ook leidt tot een betere bereikbaarheid van groengebieden en recreatieve routes, maar dit kan niet onomstotelijk worden vastgesteld.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Vooraf is een afwegingskader opgesteld en een toetsing bij potentiële indieners als onderbouwing voor het op te stellen beleid. Feedback op de regeling heeft geleid tot aanpassing ervan. Er zijn geen onvoorziene neveneffecten van beleid geconstateerd.

Conclusie

Het beleidsdoel is om recreatieve belevingswaarde in en om de stad te versterken en recreatieve netwerken voor varen, fietsen, wandelen en paardrijden te realiseren. Via stad-land-verbindingen wordt de bereikbaarheid van groengebieden en recreatieve routes vergroot voor inwoners. Hiermee is ingezet op het veiliger en aantrekkelijker maken van verbindingen. Leerpunt was de het gebrek aan een eenduidige en voor externen voldoende duidelijke definitie. Dat maakt het ook lastiger om tot een heldere doelstelling van beleid te komen. Het effect is niet gemeten en ook nog niet altijd mogelijk vanwege de recentere looptijd. Het is bij de meeste projecten wel aannemelijk te noemen dat de verbindingen verbeterd zijn, maar nog niet altijd te bepalen wat het effect is op het recreatiegedrag van inwoners. Op basis hiervan beoordelen we het beleid als **potentieel doeltreffend**.

4. Groenparticipatie

De provincie heeft de ambitie om een toonaangevende provincie te zijn waar mensen met plezier recreëren. Daarbij speelt een aantrekkelijke groene en gezonde leefomgeving een rol. Het beleidsdoel is dan ook om de groenbeleving en de betrokkenheid van inwoners bij het groen te vergroten. Om groenparticipatie te bereiken zet de provincie in op kinderen (4-12 jaar) uit versteende wijken verbinden met groen, inwoners stimuleren om vaker de natuur in te gaan via stimulering door vrijwilligers en/of beroepskrachten en door de inzet van vrijwilligers die vertellen over natuur, natuur herstellen, soorten tellen of inwoners stimuleren om te vergroenen.

Samen met 16 gemeenten en terreinbeherende organisaties wordt het programma Groen doet Goed ondersteund. Het doel hiervan is om kinderen in de grote steden tussen de 4 en 12 jaar te stimuleren om de natuur (binnen en buiten de stad) vaker te gaan beleven.

Een belangrijk deel van de inzet is gericht op het ondersteunen en stimuleren van vrijwilligersactiviteiten. Voor het ondersteunen van vrijwilligers en groene initiatieven werkt de Provincie Zuid-Holland samen met het programmabureau de Groene Motor (organisatorisch onderdeel van Zuid-Hollands Landschap). De Groene Motor ondersteunt bij het opleiden van vrijwilligers, veilig aan de slag gaan, het uitlenen van professioneel gereedschap. De Groene Motor zorgt voor een overzicht van groeninitiatieven, een cursusprogramma gericht op veilig en deskundig aan de slag gaan, ondersteuning van initiatieven en de begeleiding van de weidevogelvrijwilligers. Via het programma Mens en Natuur (van IVN Natuureducatie) wordt natuurbeleving gestimuleerd, waarbij ook de koppeling met maatschappelijk relevante onderwerpen wordt gemaakt.

Met de Voucherregeling Zelfdoen wordt financiële ondersteuning geboden aan projecten van vrijwilligers in het groen. De projecten die in aanmerking komen voor een financiële bijdrage (tot maximaal € 1.000,-) dragen bij aan biodiversiteit, de natuur, het landschap en/of het sociale aspect in het groen van de provincie Zuid-Holland. Inwoners en vrijwilligers die zich inzetten om de omgeving groener, natuurrijker en socialer te maken kunnen een voucheraanvraag indienen via De Groene Motor.

Via het programma Mens en Natuur (van IVN Natuureducatie) wordt natuurbeleving gestimuleerd, waarbij ook de koppeling met maatschappelijk relevante onderwerpen wordt gemaakt.

Bij de brede beleidsevaluatie van subsidies 2015-2020 is groenparticipatie beoordeeld als aannemelijk doeltreffend op productniveau en maatschappelijk beperkt doeltreffend op beleidsniveau. Dit laatste kwam vooral voort uit het gebrek aan beleidsindicatoren waarmee het effect inzichtelijk kon worden gemaakt.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

In de beleidstheorie zijn er concrete beleidsindicatoren benoemd aan de hand waarvan kan worden gemeten of het beleid ook effectief is, zoals het percentage kinderen in versteende wijken die de natuur in gaan of het aantal vrijwilligers dat de Groene Motor bereikt. Het is niet goed mogelijk om de onderbouwing voor de keuzes in het beleid te herleiden. De beoogde activiteiten in de beleidstheorie zijn tot uitvoering gebracht en de directe outcome is grotendeels meetbaar (aantal vrijwilligers, aantal deelnemers aan activiteiten of aantal ondersteunde initiatieven). Het beleidsmatig beoogde effect (namelijk of de doelgroepen ook werkelijk meer de natuur in gaan)

wordt nog niet gemeten. Dit was ook reeds een conclusie bij de brede beleidsevaluatie van subsidies en het verdient aanbeveling om dit de volgende beleidsperiode alsnog te doen om het effect van beleid te monitoren. Desondanks is het aannemelijk dat de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan het stimuleren van groenbeleving en betrokkenheid van inwoners bij het groen.

Keuze voor beleidsinstrumenten

De activiteiten zijn veelal een continuering van bestaand beleid. Er heeft geen herijking van beleid plaatsgevonden. Corona heeft niet direct geleid tot een noodzaak om het beleid bij te stellen. Als positief neveneffect van beleid kan nog wel genoemd worden dat de bijdrage van de provincie ook leidt tot het makkelijker werven van extra middelen vanuit grotere gemeentelijke of landelijke fondsen. Dit versterkt de impact van het beleid.

Conclusie

Het beleidsdoel om groenbeleving en betrokkenheid van inwoners bij het groen te vergroten is in een beleidstheorie duidelijk uitgewerkt in beleidsprestaties, producten en activiteiten. De output op een aantal thema's ook daadwerkelijk gestaafd worden met cijfers (aantal vrijwilligers, aantal deelnemers aan activiteiten of aantal ondersteunde initiatieven), maar het effect van de maatregelen kan nog niet op alle onderdelen worden onderbouwd. Omdat er duidelijke relaties te leggen zijn tussen de beoogde beleidsdoelen en prestaties en de uitgevoerde activiteiten, achten we het aannemelijk dat dit ook tot positieve effecten leidt bij de doelgroep. Daarom beoordelen we het beleid als **aannemelijk doeltreffend**.

5. Ontwikkeling recreatief netwerk en beheer routestructuren

Het doel van deze beleidskeuze is dat de provincie streeft naar behoud en versterking van de sportieve en recreatieve belevingswaarde van landschap, water en erfgoed. De provincie draagt daarom samen met partners zorg voor recreatieve netwerken voor varen, fietsen, wandelen en paardrijden en streeft er tevens naar deze voor sport geschikter te maken.¹⁴ Om de doelen te bereiken zet de provincie in op een geheel van bewegwijzerde recreatieve routestructuren voor wandelen, fietsen, varen en ruiters. Hierbij streeft de provincie er volgens de beleidstheorie naar dat het beheer en onderhoud en de kwaliteit van het netwerk op orde is en dat de netwerken bekend en vindbaar zijn. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de primaire verantwoordelijkheid voor deze taken veelal bij medeoverheden (vaak gemeenten) ligt die het belang ervan ieder op een eigen manier waarderen. Vanuit het coalitieakkoord wordt extra nadruk gelegd op voldoende recreatiemogelijkheden 'om de hoek' (onder andere via wandelnetwerken, verbindingen en recreatievaart) en de aanleg en onderhoud van ruitersporen.

5.1 Beheer en onderhoud recreatieve routenetwerken

De provincie streeft naar routenetwerken waarvan het beheer en onderhoud op orde is. Hier ligt voor Zuid-Holland een grote opgave, omdat het netwerk sterk versnipperd is. Het beheer en onderhoud is lokaal georganiseerd (met wisselende budgetten) en er is geen eenheid op provinciale schaal met als gevolg dat de kwaliteit en staat van het onderhoud per netwerk varieert. Dat heeft een negatieve invloed op de gebruikerservaring en was ook terug te zien in de kwaliteitsmonitor Fietsregio's¹⁵ in 2022 waarbij Zuid-Holland het laagste scoorde van Nederland.

Om meer afstemming te creëren is in 2021 het Routeplatform opgericht met als doel meer eenduidigheid en afstemming te realiseren tussen de beheerders en eigenaren van de routenetwerken in Zuid-Holland. Een aantal (samenwerkende) gemeenten, Staatsbosbeheer, Wandelnet, Fietsplatform, ANWB en maatschappelijke organisaties zijn hierin vertegenwoordigd. De provincie faciliteert de bijeenkomsten. Het Routeplatform heeft in 2022 het signaal afgegeven dat 'de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de routenetwerken in de provincie Zuid-Holland te wensen overlaat en achterblijft bij andere provincies'. In 2023 is er een verkenning uitgevoerd naar een centrale beheerorganisatie waarin aanbevelingen gedaan worden voor de aanpak, structuur en mogelijke werkvormen.

Voor wandelen en fietsen wordt gebruik gemaakt van landelijke meldpunten voor gesignaleerde knelpunten in routenetwerken. Voor ruiters en mensen is dit niet georganiseerd en verloopt dit veelal via de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS). Het beheer en onderhoud voor de lange afstand routes wordt voor wandelen uitgevoerd door Wandelnet en voor fietsen door Staatsbosbeheer (laatstgenoemd in opdracht van de provincie). De provincie ondersteunt Wandelnet en het Landelijk Fietsplatform voor de taken die zij verrichten, zoals kennisdeling, belangenbehartiging, routeontwikkeling en landelijk routebeheer. De provincie wordt hierbij als een positieve en consequente samenwerkingspartner ervaren. Wandelnet is gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de waardering van het recreatieve wandelnetwerk in de provincie. Ook is een evaluatie gemaakt van de stand van zaken van TOP's in Zuid-Holland en deelgenomen aan een pilot

¹⁴ Beleidstheorie Beleid Kwaliteitsverbetering groengebieden, stad-land-verbindingen en recreatieve routenetwerken (beleidstheorie 2.23).

¹⁵ Landelijk Fietsplatform (2022). *Kwaliteitsmonitor fietsregio's 2022*.

voor Groene Haltes; een initiatief van de gemeente Rotterdam met partners MRDH en RET. Via het Routeplatform is gewerkt aan een kwaliteitshandboek voor routes. Dit naslagwerk maakt het mogelijk dat alle betrokken route eigenaren dezelfde criteria gebruiken voor beheer en onderhoud. Er zijn geen bindende afspraken met gemeenten en andere organisaties om ook conform het handboek te handelen.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

Het is niet eenvoudig om te concluderen wanneer het doel van 'beheer en onderhoud op orde' behaald is. Er zijn geen indicatoren opgesteld waarmee kan bepaald wanneer het beheer en onderhoud op orde is en ook zijn er geen metingen verricht om te onderbouwen. Waar tot 2019 het percentage nog werd gemeten van Zuid-Hollanders dat tevreden is met de recreatieve routenetwerken (dit was in 2019 maar liefst 83%) wordt die meting niet meer uitgevoerd.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Voor ruiter- en menpaden is via een subsidieregeling bijgedragen aan beheer en onderhoud en de inzet van vrijwilligers is gestimuleerd. Ook voor boerenlandpaden is een subsidieregeling waar beheer en onderhoud onderdeel van uitmaakt. Het kwaliteitshandboek biedt een basis voor uniforme standaarden in Zuid-Holland voor beheer en onderhoud. Voor een effectieve aanpak bij het bredere wandel- en fietsnetwerk lijkt de versnippering een blijvend knelpunt om de kwaliteit op een hoger niveau te brengen. Dit wordt ook door stakeholders bevestigd. Hierbij zijn de provincie en gemeenten van elkaar afhankelijk. De gemeente is hierbij eigenaar van de netwerken en de provincie heeft voor haar doelen belang bij een vitaal netwerk en een overkoepelende verbindende rol. Omdat de netwerken gemeentewijs zijn en een uniforme kwaliteit wenselijk is zouden stakeholders hierbij graag een meer sturende rol van de provincie zien.

Er zijn diverse activiteiten ondernomen om tot een aangepaste structuur te komen voor beheer en onderhoud en draagvlak te creëren voor een gezamenlijke aanpak. Mocht deze procesinspanning uiteindelijk ook leiden tot resultaat, dan is het zeer aannemelijk dat er een causale relatie bestaat tussen de prestatie en het effect. Het is op dit moment nog wat te vroeg om dit te kunnen constateren.

Conclusie

Het doel van de provincie zijn routenetwerken waarvan het beheer en onderhoud op orde is. Het is echter niet wanneer dit doel behaald wordt en de effecten worden niet gemeten. Met uitzondering van boerenlandpaden en ruiter- en menpaden zijn de activiteiten van de provincie vooral gericht op proces en structuur. Het is gezien eerdere conclusies uit de Health Check zeer aannemelijk dat inspanning om tot een centrale beheerorganisatie te komen zal leiden tot een beter beheer en onderhoud, echter is de oprichting hiervan tot op heden nog niet gerealiseerd. We beoordelen het beheer en onderhoud van recreatieve netwerken daarom op dit moment als **potentieel doeltreffend**.

5.2 Kwaliteit recreatieve routenetwerken

In 2018 is een uitgebreide Health Check¹⁶ van de routenetwerken uitgevoerd, waarin een analyse is gemaakt van de stand van zaken van het beheer, een overzicht van kansen voor doorontwikkeling en aanbevelingen voor verbeteringen en doorontwikkeling. Vanuit de Health Check Recreatieve Routenetwerken Zuid-Holland kwam naar voren dat de dichtheid van het wandel- en fietsnetwerk

¹⁶ Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd (2018). *Health Check Recreatieve routenetwerken Zuid-Holland*.

goed is, maar dat deze voor paardrijden en mensen onvoldoende is. In grote delen van de provincie zijn helemaal geen routes en ook de conditie van de ondergrond laat te wensen over. De waardering van de beleving van het ruiternetwerk was dan ook slechts een 5,7 terwijl dit voor wandelen, fietsen en varen veel hoger lag (respectievelijk 7,8; 7,7 en 7,6). Voor wandelaars geldt dat men graag meer diversiteit in ondergrond zou willen zien (met name onverharde paden). De keuze om deze beleidsperiode dan ook vooral in te zetten op een doorontwikkeling van ruiter- en menroutes en boerenlandpaden is daarmee een logisch vervolg op de uitkomsten van de Health Check.

In het Ruiter- en menpadenplan 2019 wordt inzicht gegeven in de ambities voor nieuwe paden in de verschillende Zuid-Hollandse regio's. Dit is vervolgens aangevuld met een onderzoek waarin een doelgroepanalyse is gemaakt van ruiters en menners (2020). Er is een subsidieregeling opengesteld voor projecten gericht op kwaliteitsverbetering van bestaande ruiter- en menpaden, het oplossen van onveilige schakels, het aanleggen van nieuwe ruiter- en menpaden en een bijdrage in beheer en onderhoud. Meerdere gemeenten hebben hier gebruik van gemaakt.¹⁷ Er zijn 18 aanvragen toegekend, waarmee 204 kilometer ruiterpad is opgeknapt, vijf schakels zijn verbeterd, 37 kilometer nieuwe paden zijn aangelegd en 230 kilometer ruiterknooppuntensysteem is gerealiseerd. Door de inzet van een kwartiermaker was de kwaliteit van de aanvragen goed, waardoor er geen afwijzingen zijn geweest. Ook is de informatie van alle bestaande ruiter- en menpaden gedigitaliseerd en aan het netwerk beschikbaar gesteld.

Voor de boerenlandpaden is een subsidieregeling opengesteld voor de aanleg van boerenlandpaden en het beheer en openstelling van deze paden. Er zijn in de afgelopen periode negen aanvragen ingediend. Het budget (€ 40.000 per jaar) wordt – op één jaar na – vrijwel jaarlijks overvraagd. Dit komt mede doordat voor de boerenlandpaden overeenkomsten worden afgesloten voor zeven jaar. Iedere zeven jaar wordt er weer een verlenging aangevraagd voor eenzelfde periode. Voor de stimulering van stad-landverbindingen is een subsidieregeling opengesteld die activiteiten stimuleert waarmee inwoners binnen 15-20 minuten via een route een groengebied, wandel- fiets- of vaarroute kunnen bereiken (zie ook beheer en ontwikkeling recreatiegebieden). Deze regeling is inmiddels ondergebracht bij de Kwaliteitsimpuls.

Het Recreatief Hoofdnet Fiets is afgelopen beleidsperiode in de Omgevingsverordening opgenomen. Gemeenten zijn bij ruimtelijke ontwikkeling eraan gehouden om de belangen van deze recreatieve routestructuren mee te wegen. Hiermee wordt de kwaliteit van het netwerk beter geborgd. Er zijn door het Landelijk Fietsplatform landelijk vier nieuwe thematische LF-routes opgezet, waarvan er drie door Zuid-Holland lopen; de Kustroute, de Maasroute en de Waterlinieroute. Voor wandelen is samen met partners een succes geboekt door het behoud van de Niet Actief Beveiligde Overweg bij Nieuwebrug waarmee een doorgaande wandelstructuur behouden kon blijven.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

Er zijn voor het beleid geen meetbare indicatoren opgesteld en ook is het effect van beleid niet gemeten. Wel is de output te bepalen en het is aannemelijk dat dit leidt tot een verbetering van het netwerk voor ruiter- en menpaden en boerenlandpaden.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Er zijn duidelijke keuzes gemaakt door vooral in te zetten op de ontwikkeling van het ruiternetwerk en boerenlandpaden. Dit sluit aan bij de eerder uitgevoerde Health Check. In het beleidsproces zijn

¹⁷ Brief aan Provinciale Staten m.b.t. Voortgang Ruiter- en menpaden, 14 oktober 2021; Brief aan Provinciale Staten m.b.t. Voortgang Ruiter- en menpaden, 16 september 2022.

de ambities geformuleerd en worden keuzes gemaakt. De uitvoering is hier een logisch vervolg van. Er zijn geen neveneffecten van beleid geconstateerd.

Conclusie

Omdat de gemaakte keuzes aansluiten bij de knelpunten die beschreven zijn in de Health Check achten we het aannemelijk dat deze activiteiten bijdragen aan een verhoogde kwaliteit van het netwerk en waardering door de gebruikers. Het is daarmee aannemelijk dat dit ongeorganiseerd sport en bewegen kan stimuleren, maar dit is niet onderbouwd. De effecten zijn niet gemeten aan de hand van indicatoren, waardoor een waterdichte bewijsvoering ontbreekt. We beoordelen het beleid daarom als **aannemelijk doeltreffend**.

5.3 Bekendheid en vindbaarheid recreatieve routenetwerken

Het doel is om recreatieve routestructuren te hebben die bekend en vindbaar zijn. Vanuit de eerdergenoemde Health Check blijkt dat er een website ontbreekt die de informatie op provinciaal niveau bundelt. Hierop volgend is een inventarisatie gedaan naar online informatie over recreatieve routes in Zuid-Holland door Jonge Honden.¹⁸ Er is hierbij een overzicht gemaakt van websites waar routeinformatie te vinden is en welke informatie hierop te vinden is. Conclusie is dat de informatievoorziening voor routes decentraal is georganiseerd en dat de kwaliteit van de aangeboden informatie vaak niet te toetsen is.

De bekendheid en vindbaarheid van recreatieve routenetwerken heeft in de afgelopen beleidsperiode – mede vanwege de gelimiteerde capaciteit en middelen - geen prioriteit gehad, wat ook heeft geleid tot beperkte activiteiten op dit gebied.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

Er zijn in de beleidstheorie geen beoogde effecten geformuleerd. Van de beperkte activiteiten die zijn ondernomen, kan niet worden vastgesteld of deze ook effect sorteren. We achten het – gezien de beperkte inspanningen – niet aannemelijk dat de activiteiten ertoe hebben geleid dat meer inwoners gebruik hebben gemaakt van de routenetwerken.

Keuze voor beleidsinstrumenten

De afweging voor de instrumenten kan niet worden herleid of getoetst.

Conclusie

Het doel om te komen tot bekende en vindbare recreatieve routenetwerken heeft afgelopen beleidsperiode geen prioriteit gehad. Van de beperkte activiteiten die wel zijn uitgevoerd is het effect niet te bepalen, maar is het ook niet aannemelijk dat dit een groot bereik heeft gehad. We beoordelen het beleid daarmee op dit moment als **niet doeltreffend**.

5.4 Waterrecreatie

Waterrecreatie is de afgelopen periode beleidsmatig als aparte recreatievorm benaderd. Dit kwam tot uitdrukking in de portefeuilleverdeling, een eigen programma en eigen subsidieinstrumentarium. Hoewel in de collegeperiode 2023-2027 besloten is om deze aparte benadering los te laten, wordt waterrecreatie in deze evaluatie nog apart beschouwd.

¹⁸ Jonge Honden (2023). *Inventarisatie recreatieve routes Provincie Zuid-Holland*.

De basis voor het beleid voor waterrecreatie is gelegd tijdens het beleidsproces van de Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving.¹⁹ In een interactief proces met vele stakeholders is het beleid geformuleerd voor een groenblauwe leefomgeving. Doelen die hierin benoemd worden zijn onder andere het verbinden van regio's van wereldklasse (zoals het Nationaal Park Biesbosch Haringvliet en Hollands Plassengebied) voor waterrecreatie, het verbinden van vaarnetwerken in en om de stad, beleving van water en landschap, een duurzame ontwikkeling van waterrecreatie en het stimuleren van meerdaags verblijf. Dit is uitgewerkt in een programma met drie speerpunten: gastvrij en beleefbaar water, smart waternetwerk en groene waterrecreatie. Hierbij is extra focus gelegd op drie regio's (Hollandse Plassen, Midden-Holland en de Rotterdamse/Haagse regio). Onderbouwing hiervoor lag in de omvang van de gebieden, de potentie van het gebied en de ligging ten opzichte van de metropool Rotterdam-Den Haag.

Gastvrij en Beleefbaar water

Zuid-Holland heeft veel beleefbaar water en een groot netwerk van vaarwegen. De provincie wil dit graag aantrekkelijk maken voor de vaarrecreanten en verbinden met bestemmingen op het land zoals groen, natuur en cultuur. Het gaat bij dit onderdeel vooral over het gebruik van het beschikbare water door de verschillende doelgroepen (de 'gebruikerskant'). Het stimuleren van de gastvrijheidseconomie langs het water, langer verblijf op het water en beleefbare vaarroutes langs aantrekkelijke bestemmingen. Onder dit thema is vooral bijgedragen aan aanlegvoorzieningen in het Zuid-Hollandse water, langs zowel kanoroutes als provinciale en onderliggende vaarwegen. Daarnaast is bijgedragen met subsidie aan het ontwikkelen van vaararrangementen en communicatieve/promotionele ondersteuning. Er zijn 17 aanvragen toegekend gericht op aanlegvoorzieningen en het moderniseren van havens, drie aanvragen voor de aanschaf van kleine vaartuigen en 10 aanvragen voor beleven, arrangementen, promotie en routes. In totaal is er € 855.000 toegekend aan subsidies.

De provincie heeft bijgedragen aan diverse onderzoeken en studies, zoals het Doelgroepen behoefte onderzoek, Watersportonderzoek 2021, verkenning naar meerdaags varen op de Hollandse Plassen etc. Om de inzet op promotie van de watersport en waterrecreatie te vergroten is een advies gevraagd over de inzet van de provincie op dit thema. Dit heeft onder andere geleid tot verrijking van de provinciale beeldbank met beeldmateriaal en de organisatie van Waterbeleefdagen waarbij inwoners op een laagdrempelige manier in aanraking konden komen met waterrecreatie.

Smart waternetwerk

De ambitie van deze programmalijn is het realiseren van een slim, aantrekkelijk en veilig vaarnetwerk van hoge kwaliteit en toegankelijkheid voor alle typen waterrecreanten. Dat betekent een goed vaarweg- en nautisch beheer, afstemmen van de bedieningstijden en het oplossen van knelpunten in vaarroutes. In de praktijk zijn de subsidiebijdragen van de provincie om grotere knelpunten op te lossen met een maximaal subsidiebedrag van € 40.000 te laag om echt het verschil te maken. Subsidies zijn bijvoorbeeld vooral versterkt voor kleinere projecten gericht op het optimaliseren van bedieningstijden. Daarnaast heeft de provincie een begrotingssubsidie verstrekt voor het verbeteren van de verbinding Rottemeren – Hollandse IJssel via de Ringvaart Zuidplas.

Er zijn door de provincie diverse onderzoeken gefaciliteerd, zoals een onderzoek naar het fijnmazig netwerk (categorie E en F van het vaarnetwerk), een verkenning naar de draagkracht van het watersysteem in Delfland, een studie naar een potentiële vaarverbinding bij Maassluis etc.

¹⁹ Provincie Zuid-Holland (2019). *Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving. Zuid-Holland investeert in een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving.*

Groene waterrecreatie

Deze programmalijn richt zich op het werken aan een goede balans tussen waterrecreatie en natuur en milieu, onder andere door het uitbreiden van het kanoroutenetwerk en maatregelen ten behoeve van (stimuleren van) elektrisch varen. Er zijn verschillende subsidies verstrekt, zoals de aanleg van laadpalen voor elektrische boten, een programma om bewustwording van schoon water te vergroten of kanoroute projecten. De provincie is partner (en koploper) in de Agenda Duurzame Waterrecreatie. Doel van de agenda is het ontwikkelen en realiseren van een overkoepelend programma met als doel duurzaamheid in de waterrecreatiesector over de hele linie te versterken middels een duidelijke gezamenlijke agenda en programmatische aanpak.

De provincie heeft daarnaast overkoepelend ingezet op versterking van het netwerk door drie Waterrecreatie Conferenties te organiseren voor stakeholders, bestuurlijke overleggen en het gericht samenwerken met relevante netwerken zoals Waterrecreatie Nederland, RAL Zuid-West, ondernemersverband OPHP etc.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

De outcome, oftewel het effect, is hierbij niet in beeld gebracht. Doordat er ook geen beleidstheorie is voor waterrecreatie, moeten we het beleid toetsen aan het algemene doel voor recreatieve routenetwerken waarin staat dat de provincie streeft naar een geheel van bewegwijzerde recreatieve routestructuren en dat het beheer en onderhoud en de kwaliteit van het netwerk op orde is en dat de netwerken bekend en vindbaar zijn.

Inspanning op het gebied van bewegwijzerde routenetwerken voor varen zijn niet geconstateerd. De bijdrage aan beheer en onderhoud zien we vooral terug in de provinciale afspraken die er zijn met waterschappen over de provinciale waterwegen. De inspanningen van het programma zijn vooral gericht op de kwaliteit van het netwerk en de bekendheid ervan. Dit stimuleert de provincie door subsidies te verstrekken, het netwerk te verbinden of deel te nemen aan samenwerkingsprogramma's. Het is aannemelijk dat de beschreven activiteiten bijdragen aan de beschreven doelen, echter is dit door een gebrek aan meetbare indicatoren niet goed vast te stellen.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Het programma waterrecreatie bestaat uit een verzameling van concrete activiteiten die gebundeld zijn in drie programmalijnen en een uitwerking vormen van de Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving. De activiteiten hebben tot hele concrete output geleid zoals onderzoeken, subsidies of samenwerkingsprogramma's. Corona heeft de druk op het water vergroot, wat onder andere heeft geleid tot een onderzoek in een selectieve keuze voor doelgroepen bij de uitvoering van promotionele activiteiten en een onderzoek naar de draagkracht van het waternetwerk in Delfland.

Conclusie

De provincie streeft naar een geheel van bewegwijzerde recreatieve routestructuren en dat het beheer en onderhoud en de kwaliteit van het netwerk op orde is en dat de netwerken bekend en vindbaar zijn. De activiteiten die zijn uitgevoerd hebben verbinding met de doelen in de visie. De drie programmalijnen zijn op zichzelf consequent uitgevoerd en activiteiten zijn regelmatig onderbouwd met gericht onderzoek.

Hoewel de operationele doelen helder zijn, zijn de strategische doelen die het programma wil bereiken niet vertaald in SMART doelstellingen. We kunnen niet bepalen wanneer de provincie tevreden is over het gevoerde beleid, namelijk wanneer het beheer en onderhoud en kwaliteit van het netwerk op orde is en wanneer de provincie van mening is dat het netwerk bekend en vindbaar is. Door het ontbreken van een beleidstheorie en monitoring zijn daarmee ook de effecten niet te

bepalen. We achten het aannemelijk dat de beschreven activiteiten hebben bijgedragen aan een versterking van het vaarrouthenetwerk. De uitgevoerde prestaties hebben een direct verband met de geformuleerde drie programmalijnen. Maar de doeltreffendheid kan nog niet helder genoeg worden vastgesteld. We beoordelen het beleid daarom op dit moment als **potentieel doeltreffend**.

6. Sport en bewegen

Sport is de afgelopen collegeperiode voor het eerst sinds langere tijd weer als thema opgenomen in het coalitieakkoord. Er is een startnotitie voor Recreatie & Sport ²⁰ opgesteld die de basis vormt voor het provinciale sportbeleid. Via jaarlijkse voortgangsbrieven zijn de Provinciale Staten geïnformeerd over de invulling van dit beleid. Hierbij is de focus op “sport en bewegen gericht op het behouden en/of bereiken van een goede sociale/mentale en fysieke gezondheid.” Gelet op de rol van de provincie in de fysieke leefomgeving is het beleid vooral gericht op ongeorganiseerde sport in de publieke ruimte (met gebruik van onder andere de recreatieve routestructuren, groengebieden en wateren zowel binnen als buiten de bebouwde kom). Ook is er een nieuw netwerk opgebouwd om invulling te geven aan dit beleidsthema.

Vanuit de beleidstheorie zet de provincie in op een beweegvriendelijke leefomgeving ‘om de hoek’ die primair uitnodigt en stimuleert tot ongeorganiseerd sporten en bewegen. Daarbij is specifieke aandacht voor activiteiten gericht op in beweging achterblijvende doelgroepen, zoals mensen met een beperking, jeugd in armoede, senioren of inwoners in versteende wijken.

6.1 Beweegvriendelijke leefomgeving

In 2020 is de Beleidsverkenning Lopen opgesteld.²¹ Deze verkenning was een eerste stap naar een meer loopinclusief provinciaal omgevingsbeleid en een veilige, gezonde en aantrekkelijke loopomgeving. De Beleidsverkenning Lopen beschrijft de maatschappelijke kosten en baten van lopen en biedt een overzicht van loopbeleid van diverse overheden (nationaal, provinciaal, regionaal en gemeentelijk) in binnen- en buitenland. Ook geeft deze verkenning aan hoe vanuit de diverse provinciale opgaven en beleidskeuzes invulling kan worden gegeven aan dit beleid. Uit een eerdere verkenning van Decisio en Molster ²², bleek al dat investeringen in maatregelen om lopen en fietsen te bevorderen een hoog rendement kennen. Iedere extra loopkilometer geeft een maatschappelijk rendement van + €0,37 en iedere extra fietskilometer geeft een maatschappelijk rendement van + €0,18. De gezondheidswinst vormt bij het maatschappelijk rendement van lopen en fietsen de belangrijkste maatschappelijke baat.

Hetzelfde jaar is er een onderzoek ²³ uitgevoerd gericht op het inzichtelijk maken van de behoeften van de inwoners voor sport en recreatie. Daarnaast is ingezoomd op zes groepen die hierin qua deelname mogelijk ondervertegenwoordigd zijn of specifieke wensen hebben: ouderen, mensen met een lichamelijke beperking, mensen met een chronische aandoening, mensen met een lage sociaaleconomische status (SES), mensen met een niet-westerse achtergrond en mensen uit de LHBTI-groep (lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en interseks personen). De aanbevelingen in dit rapport bieden aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het provinciale sport- en recreatiebeleid. Zo zijn bijvoorbeeld aanbevelingen opgenomen hoe de deelname aan sport en recreatie bij deze doelgroepen kan worden gestimuleerd.

²⁰ Provincie Zuid-Holland (2020). *Startnotitie Sport en Recreatie*; GS Brief aan Provinciale Staten m.b.t. Startnotitie Sport en Recreatie, 21 april 2020.

²¹ Provincie Zuid-Holland (2020). *Beleidsverkenning Lopen. Een verkenning naar de maatschappelijke kosten en baten van lopen en naar loopbeleid nationaal, provinciaal en gemeentelijk*; GS Brief aan Provinciale Staten m.b.t. Beleidsverkenning Lopen, 3 juni 2020.

²² Decisio & CROW (2018). *Verkenning effecten van investeren in lopen*.

²³ Mulier Instituut & Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd (2020). *De inclusieve buitenruimte. Behoeftenonderzoek naar sport en recreatie van inwoners in Zuid-Holland*.

In 2020 zijn diverse initiatieven gesteund om sport, bewegen en recreëren te bevorderen, zoals de Vakantiestraat en het aanjaagbudget Ruimte voor sport en bewegen om de hoek. Met dit budget zijn organisaties gestimuleerd om sport- en beweegaanbod aan te bieden in de openbare ruimte, sportlocaties en recreatiegebieden.

Sinds 2021 is de subsidie Beweegvriendelijke leefomgeving opengesteld. De subsidieregeling richt zich op activiteiten die het sportief en recreatief ongeorganiseerd (en anders georganiseerd) bewegen stimuleren in Zuid-Holland. Deze subsidie is met name gericht op groepen die in bewegen achterblijven en op buurten met veel beweegarmoede of die beweegonvriendelijk zijn ingericht. De subsidie bedraagt maximaal € 50.000 per aanvraag en voor gemeenten is het maximum € 150.000. Jaarlijks zijn er meer aanvragen dan er middelen beschikbaar zijn. In 2021 zijn er 23 aanvragen gehonoreerd, in 2022 in totaal 15 en in 2023 zijn dit er vooralsnog 12. In 2021 en 2022 is extra budget beschikbaar gesteld om alle aanvragen te kunnen honoreren, voor 2023 nemen GS dit besluit in mei 2024. De gehonoreerde aanvragen richten zich onder andere op beweegroutes, sport- en speelplekken en open schoolpleinen. Deze subsidie is door het Mulier Instituut inhoudelijk beoordeeld, waarbij er steun is voor de in deze subsidie gehanteerde inhoudelijke criteria waarop de aanvragen worden beoordeeld. Twee projecten zijn door de Radboud Universiteit en bureau van Uum in het kader van het Innovatieprogramma Active Living geselecteerd voor een onderzoek naar de beweeg- en gezondheidswinst van beleid. Uitkomsten van dit onderzoek komen in het najaar van 2024 beschikbaar. In dit programma werken een aantal provincies, ministeries en de Radboud Universiteit samen. Zij doen dit om meer zicht te krijgen op de beweeg- en gezondheidswinst van ingrepen in de buitenruimte.

Een tweede subsidie richt zich op het versterken van het sport- en beweegaanbod. Deze subsidie wordt door Team Sportservice Zuid-Holland in opdracht van de provincie uitgevoerd. Hiermee worden sport- en beweeginitiatieven op een laagdrempelige wijze ondersteund. Per aanvraag is tot en met 2023 maximaal € 4.000,- beschikbaar. Van deze subsidie is de afgelopen vier jaar goed gebruik gemaakt en jaarlijks wordt het beschikbare budget volledig benut. In 2021 zijn er 49 aanvragen gehonoreerd, in 2022 59 projecten en in 2023 waren dit er 43. De aanvragers zijn vooral maatschappelijke organisaties, sportverenigingen, stichtingen en/of gemeenten. Projecten richten zich op bijvoorbeeld een beweegpad bij een basisschool of fitnessstoestellen langs een wandelroute in een bos.

In 2022 heeft het Mulier Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de spreiding van sportaccommodaties in de provincie.²⁴ Dit naar aanleiding van een actie in de startnotitie om te verkennen welke meerwaarde de provincie kan hebben bij het afstemmen van sportfuncties op regionale schaal. De behoefte aan voorzieningen hangt samen met de vergrijzing, de bevolkingsgroei, het bestaande aanbod en de bereikbaarheid ervan etc. Het rapport geeft inzicht in de spreiding van sportvoorzieningen op regionale schaal. Daarnaast bevat het aanbevelingen zoals het stimuleren van regionale samenwerking door gemeenten, versterken van de bereikbaarheid van sportvoorzieningen en de behoeften inventariseren bij gemeenten.

In lijn met de aanbevelingen van het onderzoek heeft de provincie in 2023 twee pilots opgestart om te verkennen welke rol de provincie zou kunnen spelen op bovenregionaal en regionaal accommodatiebeleid. Het eerste is een verkennend onderzoek naar de toekomst van de schaatsaccommodaties in Zuid-Holland en het tweede is een verkennend onderzoek naar het beter maken en eventueel vergroten van het Sportpark Vlietzoom.

²⁴ Mulier Instituut (2022). *Spreiding van sportaccommodaties in Zuid-Holland*.

In 2023 zijn de resultaten gepresenteerd van het Toekomstonderzoek beweegvriendelijk Zuid-Holland.²⁵ Dit vanuit Kennis Zuid-Holland gefinancierde onderzoek is uitgevoerd door CROW (bereikbaarheid), Mulier Instituut (sport en bewegen) en Molster Stedenbouw (ruimte en bewegen). Doel van dit onderzoek was om vanuit diverse provinciale beleidsvelden, ambities en opgaven samen met partners te bepalen welke maatregelen het beste werken om meer Zuid-Hollanders meer te laten bewegen in een beweegvriendelijke omgeving. Aanbevelingen zijn onder andere om bewegen breed te stimuleren met extra aandacht voor groepen die minder bewegen, neem lopen beter op in het beleid en maak recreatief bewegen vanaf de voordeur laagdrempeliger.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

Het beleidsdoel om een beleefvriendelijke leefomgeving 'om de hoek' te realiseren is in de beleidstheorie niet uitgewerkt in concrete effectindicatoren. Wel wordt gesproken over het meten van bereik van de nieuwsbrief of bereik van een congres/webinar. Deze indicatoren geven een indicatie over het effect van het middel, maar het is niet aannemelijk dat dit direct leidt tot meer beweging. De indicatoren zijn niet vertaald in doelstellingen, waardoor niet te bepalen is wanneer het doel behaald is of niet. Bij de meeste activiteiten is het wel aannemelijk dat ze bijdragen aan een meer beweegvriendelijke leefomgeving. Via het Innovatieprogramma Active Living wordt voor enkele gesubsidieerde activiteiten in beeld gebracht wat de gerealiseerde beweeg- en gezondheidswinst is. Deze uitkomsten zijn te verwachten in het najaar van 2024 en geven waarschijnlijk inzicht in het effect van deze gesubsidieerde activiteiten. Mogelijk bevatten ze ook methoden om tot structurele effectmeting van beleid te komen.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Aan de start van het beleid is een startnotitie Recreatie & Sport opgesteld, waarin ook is ingezoomd op de ambities van de provincie ten aanzien van sport en bewegen. Later heeft ook de beleidsverkenning Lopen plaatsgevonden en hebben onderzoeken plaatsgevonden die ook weer input hebben geleverd voor het beleid. De startnotitie is niet vertaald in een beleidsnota of uitvoeringsprogramma, waardoor een bredere afweging van instrumenten niet te herleiden is. We kunnen bij de gekozen instrumenten hierdoor niet altijd goed toetsen op deze ook het meest effectief zijn of dat andere alternatieven mogelijk effectiever zijn.

De provincie is bij dit relatief nieuwe thema soms nog wat zoekende in haar rol, omdat de primaire verantwoordelijkheid veelal bij gemeenten ligt. Dit blijkt uit reacties vanuit het veld, waarbij de rol van de provincie niet altijd voor iedereen helder is. Tegelijkertijd wordt er vanuit gemeenten wel gekeken naar de provincie waar het gaat om afstemming van beleid dat bovengemeentelijk is (zoals het spreidingsbeleid van sportaccommodaties) en ook zijn er vragen in Provinciale Staten gesteld over dit thema. Op basis hiervan voert de provincie nu een tweetal pilots uit, waarvan op dit moment nog niet duidelijk is hoe de provincie haar rol in het vervolg ziet. Het zou goed zijn in de huidige beleidsperiode het beleid te herijken en aan te scherpen, zodat zowel intern als extern de rol van de provincie op sportbeleid scherper wordt. Hierbij is het ook te adviseren om helder te maken hoe de verbinding is tussen de overige beleidskeuzes voor recreatie en sport enerzijds (dat is gericht op bewegen in de publieke (buiten)ruimte) en sport en bewegen anderzijds dat hier breder in gaat.

Als neveneffect van beleid kan dan ook genoemd worden dat het inzetten op sport erg breed kan worden opgevat, wat mogelijk leidt tot steeds bredere en/of hogere verwachtingen van derden. Het is daarom aan te bevelen om komende periode de kaders voor sport aan te scherpen, zodat voor iedereen de rollen, doelen, instrumenten en beoogde effecten helder zijn.

²⁵ Provincie Zuid-Holland, Mulier Instituut, Molster Stedenbouw & CROW (2023). *Toekomstonderzoek Beweegvriendelijk Zuid-Holland*.

Conclusie

De provincie heeft sinds 2019 weer invulling gegeven aan het thema Sport & Bewegen. Er zijn veel initiatieven opgezet die enerzijds gericht zijn op het ondersteunen van beleidsmakers met kennisdeling of onderzoek, het ontwikkelen van een relevant netwerk en het borgen van een beweegvriendelijke leefomgeving in het Omgevingsbeleid. Daarnaast zijn er enkele subsidieregelingen opengesteld waarbij grotere en kleinere projecten worden gestimuleerd. Uit het aantal aanvragen blijkt dat er vraag is naar de subsidies, echter kan het effect op dit moment nog niet worden vastgesteld. Het is aannemelijk dat de activiteiten bijdragen aan een beweegvriendelijke leefomgeving. Maar er ontbreekt op dit moment een beleidsmatig kader (in de vorm van een beleidsnota) waarom bijvoorbeeld instrumenten (zoals de subsidieregeling) gekozen zijn en welk effect dit beoogt. Hierdoor kan niet goed worden bepaald of de ingezette instrumenten ook het meest doeltreffend zijn. Via het onderzoek dat in het kader van het Innovatieprogramma Active Living wordt uitgevoerd kan mogelijk meer inzicht in effecten worden verkregen, echter is dit onderzoek nog lopende. We beoordelen het beleid daarom op dit moment als **potentieel doeltreffend**.

6.2 Participatie in beweging achterblijvende doelgroepen

Mede op basis van het eerdergenoemde onderzoek naar behoeften van in beweging achterblijvende doelgroepen zijn instrumenten ontwikkeld om de bewegingsparticipatie bij deze doelgroepen te vergroten. Tot de doelgroep behoren ouderen, mensen met een lichamelijke beperking, mensen met een chronische aandoening, mensen met een lage sociaaleconomische status (SES), mensen met een niet-westerse achtergrond en mensen uit de LHBTI-groep (lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en interseks personen). Er zijn diverse subsidieregelingen opengesteld om beweging bij deze doelgroepen te stimuleren.

De subsidie Side events sportevenementen wordt verstrekt aan side evenementen die specifiek gericht zijn op één of meerdere achterblijvende doelgroep(en), zoals groepen met een lage sociaaleconomische status, mensen met een beperking, kinderen in armoede of ouderen. Jaarlijks is er € 50.000,- beschikbaar. Dit budget wordt ieder jaar volledig benut en is in 2023 om die reden verhoogd naar € 100.000. Projecten die vanuit deze subsidie worden ondersteund zijn bijvoorbeeld 3x3 Basketbal of de Senior Games Rotterdam.

De subsidie Sportactiviteiten voor mensen met een beperking richt zich op mogelijk maken van laagdrempelig sporten. Deze subsidie wordt door Fonds Gehandicaptensport in opdracht van de provincie uitgevoerd. Via het platform Uniek Sporten Crowdfunding worden verenigingen uitgedaagd om een sportevenement of toernooi te organiseren en om een deel van de kosten (25%) via crowdfunding op te halen. Het eerste jaar (2022) was € 50.000,- beschikbaar. Het budget werd in 2022 niet volledig benut wat reden was voor een verlaging van het budget naar € 35.000 in 2023. Projecten die subsidie ontvangen zijn bijvoorbeeld een Landelijke G Honkbaldag, International Dutch Disabled Open of een kennismakingscursus voor twee speciaal basisonderwijs scholen. Positief neveneffect van deze methode is dat het geld van de provincie de initiatiefnemers helpt om ook geld te werven bij andere partijen. Op dit punt creëert de bijdrage van de provincie een meerwaarde.

Het jeugdfonds Sport en Cultuur wordt door de provincie ondersteund voor het uitvoeren van projecten om kinderen die in armoede leven mee te laten doen aan sporten cultuuractiviteiten. Zo wil het fonds jongeren en ouders in armoede actief informeren over de mogelijkheden om te sporten en mee te doen aan cultuur in hun gemeenten. Een ander project richt zich op het bereiken van meer kinderen in armoede van ouders met een baan. In het project wordt een samenwerking gezocht met bedrijven uit sectoren met relatief veel medewerkers met verhoogd risico op armoede.

Het budget is jaarlijks €50.000,-. De provincie verwacht dat het hiermee voor meer kinderen mogelijk is geworden om aan sport- en cultuuractiviteiten deel te nemen.

Tot slot zijn er nog enkele andere activiteiten uitgevoerd, zoals de verkiezing voor beste beweeginitiatief van Zuid-Holland. Deze verkiezing is in 2022 voor het eerst is georganiseerd, in 2023 herhaald en in 2024, onder verantwoordelijk door Team Sportservice, verbreed met regionale voorrondes.

Beoordeling doeltreffendheid

Inzicht in effecten

Er zijn geen meetbare indicatoren vastgesteld waarmee het effect van beleid kan worden gemeten. Of het beleid werkelijk impact heeft gehad op de beoogde doelgroepen is daarmee niet onomstotelijk vast te stellen. Toch kan wel worden gesteld dat dit aannemelijk is. De doelgroep is namelijk duidelijk afgekaderd en de subsidies zijn zeer gericht. Belangrijkste vraagpunt is wellicht of de beperkte budgetten en de relatief lagere subsidiebijdragen het verschil maken en of de activiteiten niet zouden hebben plaatsgevonden als de provincie deze niet subsidieert. Dit is niet vast te stellen.

Keuze voor beleidsinstrumenten

Er zit een logische relatie tussen het behoeftenonderzoek, de startnotitie en de uitgevoerde activiteiten. Vooralsnog zijn er geen neveneffecten van het beleid geconstateerd. Er was een sterke behoefte om concrete activiteiten te ondersteunen en de inspanning van de provincie zichtbaar te maken, waarvoor diverse subsidieregelingen zijn opgezet. Hierbij is er in mindere mate focus geweest op de meest optimale rol van de provincie en beleidsmatige alternatieven. De startnotitie is niet vertaald in een beleidsnota, waardoor een bredere afweging van instrumenten ontbreekt. Op dit moment is er vooral sprake van incidentele bijdragen met een kleinere omvang. Dit heeft als voordeel dat je met weinig budget tot in de haarvaten van initiatieven kunt komen en kleinere partijen helpt om met provinciaal geld ook middelen te werven van anderen. Het is op dit moment niet vast te stellen of dit beleid ook het meest effectief is. Het is te adviseren om het effect van het beleid te meten en dit ook af te zetten tegen mogelijke alternatieven.

Conclusie

De opbouw van beleid is te volgen en wordt gestaafd door onderzoek naar de behoeften van in beweging achterblijvende doelgroepen. Het beleid is gericht door de gerichte doelgroepkeuze, maar het effect is niet te bepalen. Hoewel er voldoende vraag is naar de opengestelde subsidies, is niet vast te stellen of de provinciale bijdrage ook werkelijk het verschil maakt en of dit instrument ook het meest effect is. We beoordelen het beleid dan ook als **potentieel doeltreffend**.

7. Recreatie & Sport algemeen

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen van het algemene beleid van Recreatie & Sport. Daarbij beschrijven we de inzet van enkele algemene beleidsinstrumenten en het budget en de beschikbare capaciteit van het team. Daarnaast gaan we in op twee overkoepelende thema's die samenhangen met de effectiviteit van beleid: integraliteit en de beleidscyclus.

7.1 Algemene beleidsinstrumenten

Vanuit Recreatie & Sport worden een aantal instrumenten ingezet die als overkoepelend kunnen worden beschouwd. Hieronder een (niet uitputtende) overzicht van enkele van de belangrijkste activiteiten.

Beleidsvorming

In 2020 is de Startnotitie Recreatie & Sport opgesteld. Hierin zijn het kader en de basis vastgelegd voor een nieuw provinciaal sport- en recreatiebeleid dat in samenhang met elkaar wordt ontwikkeld. De focus is hierbij gericht op recreatief verblijf en bewegen in de buitenruimte, zowel binnen als buiten de bebouwde kom en bij voorkeur dichtbij de eigen woonomgeving.

In 2022 is het Recreatieperspectief Zuid-Holland 2030 opgesteld samen met diverse partners (overheden, terreinbeheerders, belangenvertegenwoordigers). Het perspectief brengt de recreatieve kwaliteiten van Zuid-Holland in beeld evenals het belang van recreatie. Daarnaast worden de belangrijkste opgaven en kansen op het gebied van buitenrecreatie op de middellange termijn (2030) geschetst en geeft het richting in de aanpak hiervan. Het biedt ook handvatten om de recreatieve opgave op de agenda te krijgen bij programma's in het fysieke domein (zoals woningbouw, energietransitie, mobiliteit, klimaatadaptatie, Ruimtelijke Puzzel en het Zuid-Hollands Programma voor het Landelijk Gebied) bij Rijk, provincie en gemeenten. Zo kunnen recreatiemogelijkheden worden meegenomen in uitvoeringsprojecten. Deze insteek om recreatie meer te verbinden aan andere opgaven is een bijstelling van beleid. De capaciteit en middelen bij het team zijn immers vaak beperkt. Daarom is er gekozen om meer gebruik te maken van bestaande energie in een gebied en daarbij als provincie meekoppelkansen te benutten of te versnellen. Aan de ambities in het perspectief zijn echter geen middelen of een uitvoeringsagenda gekoppeld, waardoor onduidelijk is hoe de provincie de ambities wil gaan realiseren.

Het beleid wordt structureel doorvertaald in het omgevingsbeleid. Belangrijke provinciale routenetwerken en recreatiegebieden zijn hierdoor ook in het beleid beschermd. Dat wil zeggen dat recreatieve kwaliteit in recreatiegebieden niet mag worden aangetast of moet worden gecompenseerd. Daarnaast is er beleidsmatige afstemming met diverse andere beleidsvelden zoals het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied, gezondheid, natuur, toerisme etc.

Kennisplatform Recreatie, Toerisme, Landschap en Sport

Het Kennisplatform Recreatie, Toerisme, Landschap en Sport is een digitaal platform van en voor alle belanghebbende partijen (intern en extern) die actief of betrokken zijn op het gebied van toerisme, sport en recreatie in Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland wil met dit kennisplatform een proces in gang zetten waarbij betrokken partijen met elkaar en met de provincie in gesprek gaan, informatie uitwisselen en de samenwerking bevorderen. Het is een middel om kennis en onderzoeken te delen en inspiratie op te doen. Het platform wordt doorlopend gevoed met nieuwe onderzoeken en nieuwe data die op een interactieve kaart getoond kan worden.

Druk- en draagkrachtonderzoek Nationaal tiark Hollandse Duinen

De provincie heeft samen met Nationaal Park Hollandse Duinen een onderzoek laten uitvoeren naar de draagkracht van Nationaal Park Hollandse Duinen. Voor de verschillende deelgebieden is het aantal bezoekers, de (ervaren) drukte en overlast door bezoekers en de ecologische draagkracht in kaart gebracht. Het onderzoek is een eerste stap om te komen tot een betere bezoekersspreiding. Het onderzoek is opgevolgd door een pilot om de bezoekersintensiteit te meten. Met behulp van Resona-data zijn in een deelgebied van Nationaal Park Hollandse Duinen de bezoekersstromen gemeten en in een dashboard samengebracht. De pilot heeft als doel om te testen of de onderzoeksmethode tot voldoende inzichten leidt met betrekking tot bezoekersstromen en -intensiteit.

Subsidieregelingen

Recreatie & Sport kent een groot aantal subsidieregelingen. Positief aspect aan de subsidieregelingen is dat deze vrijwel allemaal voor openstelling zijn getoetst bij potentiële aanvragers en dat de regelingen over het algemeen worden bijgesteld indien hier aanleiding toe is. De regelingen zijn verschillend van elkaar, maar kennen op onderdelen ook overlap. Er zijn verschillende openstellingsperioden, cofinancieringspercentages en voorwaarden. Dit is voor het netwerk niet altijd even duidelijk. Het zou goed zijn als de verschillende regelingen meer met elkaar in samenhang worden gebracht of op elkaar worden afgestemd of elkaar aanvullen. Hier is met de Kwaliteitsimpuls Recreatie een goede aanzet voor gegeven en het is aan te bevelen om deze aanpak uit te breiden. Omdat subsidie een middel is en geen doel op zich, verdient het aanbeveling om voorafgaand eerst integraal beleid te ontwikkelen waarin de doelen, beoogde effecten en instrumentenkeuze met elkaar worden afgewogen. Intern aandachtspunt is dat er niet altijd zicht is op organisaties die bij meerdere subsidieregelingen (ook bij andere provinciale opgaven) aanvragen indienen. Hierdoor kan het voorkomen dat organisaties voor hetzelfde doel vanuit meerdere subsidieregelingen provinciale subsidie ontvangen.

Communicatie

Enkele malen per jaar wordt er naar het netwerk een nieuwsbrief verzonden waarin aandacht is voor het uitgevoerde beleid, nieuwe beleidsdocumenten, openstellingen van subsidies of resultaten van onderzoek. Stakeholders zijn over het algemeen zeer tevreden over de communicatie met Recreatie & Sport en over de transparante en laagdrempelige communicatie.

Beoordeling doeltreffendheid

De genoemde activiteiten zijn ondersteunend of overkoepelend ten opzichte van de eerder genoemde beleidskeuzes. Het is daardoor niet goed mogelijk om een oordeel te geven over de doeltreffendheid ervan.

7.2 Budget en capaciteit

Het budget voor Recreatie & Sport is onderdeel van beleidsdoel 7-2 (Gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving). Structureel lag het budget op circa 15 miljoen euro; aanvullend was er soms budget uit incidentele impulsmiddelen. Dit waren met name middelen beschikbaar vanuit een vorige collegeperiode die nog niet eerder besteed waren. De directe capaciteit ²⁶ was gemiddeld genomen circa 10 fte, aangevuld met 1 fte voor ondersteuning en circa 1,5 fte voor tijdelijk projecten.

In de jaren 2019 tot en met 2023 waren de lasten als volgt:

²⁶ Capaciteit exclusief ondersteuning voor juridische-, financiële- en subsidiezaken.

Lasten beleidsdoel 7-2 Gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving (x 1.000) ²⁷

Jaar	Bedrag
2019 ²⁸	€ 23.221
2020	€ 15.654
2021	€ 15.887
2022	€ 20.841
2023	€ 17.035

Een groot deel van de beleidsperiode werd gekenmerkt door corona, wat impact had op de uitvoering en daarmee tevens de besteding van middelen.

7.3 Integraliteit van beleid

Wanneer we kijken naar integraliteit dan bekijken we dit vanuit twee invalshoeken: integraliteit binnen het team Sport & Recreatie en integraliteit binnen de provincie Zuid-Holland met andere beleidsafdelingen. Bij de beoordeling van de integraliteit baseren we ons op zowel de beleidsstukken als de gesprekken met teamleden.

Integraliteit binnen het team

Het team Recreatie & Sport heeft haar taken opgedeeld in clusters van circa twee tot drie personen. Er zijn teamoverleggen waarbij gezamenlijke kennis wordt gedeeld en er zijn bijeenkomsten om gezamenlijk kennis te delen over bijvoorbeeld lopende onderzoeken. Ook is er een Startnotie Recreatie & Sport opgesteld evenals een Recreatieperspectief dat kan worden gezien als een visiedocument waarin de verschillende aspecten van recreatie (en in beperktere mate ook sport) met elkaar in samenhang worden gebracht.

Hoewel er op uitvoerend niveau afstemming is binnen het team, is er ook veel ruimte voor een meer integrale strategische aanpak binnen het team. Door een sterke focus op concrete prestaties wordt er met beperkte middelen relatief veel gerealiseerd. De keerzijde hiervan is dat er relatief veel aandacht is voor uitvoering en minder voor effect van beleid, een strategische aanpak en integraliteit binnen het team.

Voor medewerkers is daardoor niet altijd helder hoe de samenhang van de eigen activiteiten is met de bredere strategische koers is. Dit wordt versterkt door vele personele wisselingen binnen het team wat in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden. Ook is niet altijd scherp wat de rol van de provincie is op het beleidsveld en mag er meer aandacht zijn voor het onderbouwen van effecten van beleid en de ingezette instrumenten. Deze aandachtspunten worden ook bevestigd door stakeholders. De bewaking van integraliteit komt hierdoor centraal bij de ambtelijk opdrachtgever te liggen, wat kwetsbaar is en integraliteit in de uitvoering niet bevordert. Het is aan te bevelen om eenduidiger met elkaar vast te leggen wat de doelen zijn, wat de rol van de provincie is, waar het beleid op wil sturen, wat de beoogde effecten zijn en welke instrumenten hiervoor het beste gebruikt kunnen worden en dit ook regelmatig met elkaar af te stemmen en vierjaarlijks te herijken (zie ook hoofdstuk 7.4).

Integraliteit binnen de provincie Zuid-Holland

²⁷ Jaarverslagen 2019 t/m 2023 Provincie Zuid-Holland.

²⁸ Het jaar 2019 viel grotendeels nog onder de begrotingssamenstelling van het vorige college. De lasten vielen hierbij onder Programma 1 (Groen, waterrijk en schoon), doel 1-3 Recreatie en groenbeleving.

Het team Recreatie & Sport werkt op meerdere vlakken samen met andere beleidsteams. Voorbeelden met beleidsthema's die raakvlakken hebben zijn gezondheid, toerisme, cultuur, omgevingsbeleid, het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied en vervoer. De nieuwe invalshoek waarbij Recreatie zoekt naar koppelkansen bij andere beleidsdomeinen zal automatisch zorgen voor een meer open blik en verbindingsmogelijkheden bij andere domeinen. In de afgelopen beleidsperiode is incidenteel de samenwerking met andere beleidsthema's opgezocht via afstemming, gezamenlijke beleidsvorming of gezamenlijke financiering. Uit de gesprekken blijkt dat structurele samenwerking in de praktijk wel getracht wordt tot stand te brengen, maar dat dit door uiteenlopende oorzaken soms lastig tot stand komt. Redenen die hierop van invloed zijn, zijn bijvoorbeeld personele wisselingen, beschikbare tijd, mate waarin concrete resultaten van de integraliteit zichtbaar worden en de mate waarin andere afdelingen bereid zijn om tijd en geld te investeren in samenwerking. Vrijwel alle interne gesprekspartners geven aan dat er zonder meer kansen zijn om meer integraal te werken met andere beleidsterreinen, maar benoemen ook diverse vormen van samenwerking waarin dit wel gelukt is. Voorbeelden zijn het provinciaal Fietsplan, natuurinclusiviteit in recreatiebossen, samenwerking met erfgoedtafels voor projecten op het snijvlak van recreatie en erfgoed, verbinding met toerisme in het Recreatieperspectief etc.

Vrijwel alle stakeholders vinden dat de provincie meer integraal kan werken. Veelgenoemd zijn het grensvlak van natuur en recreatie. Maar vooral in de grotere opgaven als ZHPLG en de Ruimtelijk Voorstel wordt recreatie als thema gemist en een stevige vertaling van het Recreatieperspectief hierin.

7.4 Een samenhangende beleidscyclus

De Provincie Zuid-Holland heeft stappen voor een beleidscyclus geformuleerd.²⁹ Het beleid begint hierbij bij een maatschappelijk of politiek signaal en/of vanuit een evaluatie of monitoring wanneer er sprake is van bestaand beleid. Op basis hiervan worden van beleidsverkenningen en -onderzoeken uitgevoerd. Wanneer de uitkomst is dat er beleidsaanpassingen gewenst zijn, dan wordt een startnotitie opgesteld. Vervolgens worden de wijzigingen in de omgevingsvisie, -programma en/of -verordening doorgevoerd. PS stelt het beleid vast waarna het wordt uitgevoerd. Tot slot wordt het beleid gemonitord en geëvalueerd.

In 2020 is een startnotitie opgesteld waarin wordt benoemd waar de provincie zich op richt als het over recreatie gaat: recreatief verblijf en bewegen in de buitenruimte, zowel binnen als buiten de bebouwde kom en bij voorkeur dichtbij de eigen woonomgeving. Dit uitgangspunt is ook het vertrekpunt geweest voor het in 2023 opgestelde Recreatieperspectief. De verschillende beleidsmatige uitgangspunten worden structureel doorgevoerd in omgevingsvisie, -programma en/of -verordening. Na het opstellen van beleidsdocumenten lijkt de beleidscyclus regelmatig te stoppen. Er is veelal geen opvolging in concreet beleid (dat ook vierjaarlijks herijkt wordt) en de vertaling van beleid naar uitvoering is niet altijd duidelijk. Dit leidt ertoe dat voor externe partijen vaak niet duidelijk is hoe beleid en uitvoering met elkaar samenhangen, wat de koers en rol is van de provincie, waar de provincie op stuurt en wat de beleidsoverwegingen zijn.

In de afgelopen beleidsperiode zijn er veel verschillende beleidstheorieën opgesteld. Soms was het opstellen hiervoor ook noodzakelijk voor het openstellen van een subsidieregeling. Dit heeft geleid tot een veelheid van verschillende beleidstheorieën met een verschillende mate van concreetheid of schaalniveau. Ook leidt het tot een grote opsomming van doelen en prestaties, waarvan de samenhang niet altijd goed te herleiden is. Hierdoor is het niet altijd goed mogelijk om op een

²⁹ Provincie Zuid-Holland (2023). *Werkinstructie Omgevingsbeleid. Zes fases in de ontwikkeling en uitvoering van beleid.*

uniforme wijze het beleid te monitoren of te evalueren. Er zou meer aandacht mogen zijn voor een logische samenhang, overlap en uniformiteit in de beleidstheorieën. Dat kan voorkomen worden door één integrale beleidstheorie op te stellen waarin de strategische keuzes zijn vastgelegd.

Ook zijn er nauwelijks concrete indicatoren geformuleerd en de indicatoren die wel geformuleerd zijn worden vrijwel niet gemeten. Prestaties worden niet altijd concreet beschreven met een meetbare doelstelling, oftewel: wanneer is de provincie tevreden met het resultaat. Er is daardoor op dit moment maar zeer beperkt sprake van een effect- en datagedreven aanpak. Dit heeft als potentieel risico dat veel beleid is gebaseerd op aannames, het kan een ad hoc werkwijze versterken en het beleid is minder goed controleerbaar en te sturen door bijvoorbeeld GS of PS. Het zou goed zijn als het redeneren vanuit het gewenste effect een meer centrale rol krijgt in beleidsvorming door het formuleren effecten, het bepalen en meten van concrete meetbare indicatoren en op basis hiervan het bijstellen en optimaliseren van beleid. Zo wordt ook voorkomen dat het middel zelf een doel wordt. Deze werkwijze verdient meer aandacht om bij een volgende evaluatie beter te kunnen onderbouwen dat het beleid van de provincie ook werkelijk doelgericht en doelmatig is. Ook kan het jaarlijks bespreken van de beleidstheorie iedereen helpen om te bepalen of de provincie nog op koers zit of dat bijstelling wenselijk is.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

Beleid is veelal potentieel of aannemelijk doeltreffend

Het beleid is in één geval bewezen doeltreffend beoordeeld (bij Recreatie om de Stad), doordat er duidelijke doelstellingen zijn, met meetbare resultaten en een aantoonbaar effect. Er kan met een hoge mate van zekerheid worden gesteld dat de prestatie van de provincie (namelijk de aanleg van nieuwe recreatiegebieden) ook werkelijk tot meer bezoek aan recreatiegebieden heeft geleid, gezien de hogere bezoekersaantallen in diverse nieuwe gebieden.

Vier keer is het beleid aannemelijk doeltreffend beoordeeld. In deze gevallen was er een aannemelijke relatie tussen de prestaties van de provincie en het beoogde effect. Hierbij was de prestatie en het directe resultaat zelf te meten (bijvoorbeeld aantal nieuwe vrijwilligers of aantal nieuwe kilometers routenetwerk). Wat vaak minder goed te meten is, is het beoogde effect. Enerzijds doordat het ontbreekt aan het formuleren van meetbare indicatoren en anderzijds omdat de impact van de provincie op het beoogde effect niet altijd onomstotelijk te bewijzen is. Als meer inwoners wandelen, dan is het aannemelijk dat de provinciale inspanningen om extra boerenlandpaden aan te leggen hierbij helpen, maar het weer of meer vrije tijd kan ook van invloed zijn.

Bij potentieel doeltreffend (vijf keer) waren regelmatig de doelen of de effecten niet concreet geformuleerd. Bij de doelen kan het dan gaan om de strategische doelen (welk beleidsdoel wil je bereiken) of operationele doelen (wanneer is de provincie tevreden). Hierdoor is het niet altijd goed mogelijk om te bepalen wanneer de provincie tevreden is met het resultaat. In sommige gevallen was het ook nog te vroeg om de effecten te meten, bijvoorbeeld omdat er sprake was van nieuw beleid of was er geen beleidskader of uitvoeringsplan beschikbaar.

Tot slot is er één keer aangegeven dat het beleid niet doeltreffend is, namelijk bij bekendheid en vindbaarheid van routenetwerken. Dit is niet zozeer omdat het beleid inhoudelijk negatief beoordeeld werd, maar vooral omdat de doelen onduidelijk waren en er nauwelijks inhoudelijke activiteiten op hebben plaatsgevonden door capaciteitsbeperkingen.

tirestatie	Oordeel doeltreffendheid
Beheer en onderhoud provinciale recreatiegebieden	Aannemelijk doeltreffend
Kwaliteitsimpuls Recreatie	Aannemelijk doeltreffend
Recreatie om de Stad	Bewezen doeltreffend
Stad-Land verbindingen	Potentieel doeltreffend
Groenparticipatie	Aannemelijk doeltreffend
Beheer en onderhoud routenetwerken	Potentieel doeltreffend
Kwaliteit recreatieve routenetwerken	Aannemelijk doeltreffend
Bekendheid en vindbaarheid recreatieve routenetwerken	Niet doeltreffend
Waterrecreatie	Potentieel doeltreffend
Beweegvriendelijke leefomgeving	Potentieel doeltreffend
Participatie in beweging achtergestelde doelgroepen	Potentieel doeltreffend

Focus op prestaties, minder op effect en beleid

Een rode draad in de evaluatie is dat er een sterke focus is op de beleidsprestaties zelf en minder op het effect ervan. Dit zorgt ervoor dat er veel aandacht is voor output en beperkt voor outcome. Dit

komt tot uiting in het gebrek aan heldere en meetbare indicatoren. Voor de meeste beleidskeuzes is er geen actueel beleid beschikbaar waarin de doelen, beoogde effecten, rol provincie en instrumentenkeuze is vastgelegd. Ook is een vierjaarlijkse herijking van beleid geen vanzelfsprekendheid. In de beleidstheorieën ontbreken de indicatoren of de indicatoren zijn wel geformuleerd maar niet gemeten. Hierdoor kan het effect van het beleid veelal niet worden vastgesteld. Hier is veelal geen bewuste reden voor, het sturen op effect op dit moment niet 'top of mind'.

Qua output worden de middelen frequent geactualiseerd en afgestemd met stakeholders. Zo worden subsidieregelingen vooraf afgestemd met potentiële aanvragers en zorgt feedback op de regelingen met regelmaat voor aanpassingen. Maar er is minder aandacht voor het uitwerken van de beoogde effecten van beleid, de rol van de provincie of het uitwerken van overwegingen om bepaalde instrumenten in te zetten. De keuze waarom tot bepaalde instrumenten is gekomen kan dan ook vaak niet worden herleid. Waar wel beleid wordt opgesteld (in de vorm van een visie of startnotitie), mist meestal de opvolging volgens de stappen in de beleidscyclus die de provincie voor zichzelf heeft vastgelegd. Voor stakeholders is het daardoor vaak niet duidelijk hoe de provincie van strategie naar uitvoering wil komen en welke afwegingen ten grondslag liggen aan de inzet van middelen.

De maatschappelijke meerwaarde van de provincie uit zich in het behalen van een bepaald gewenst effect. Bepalen in welke mate dit gewenste effect behaald is en weten of instrumenten daarin effectief zijn, is om die reden belangrijk. Voor de provincie is het daarom wenselijk de meeste effectieve instrumenten uit te kiezen om een bepaald effect te bereiken. Hiervoor is het nodig om te sturen op effect en daarmee om een tot een integraal beleid te komen. Dit maakt een keuze mogelijk over welke instrumenten je wil gaan inzetten en met welk doel. Het resultaat is dan een samenhangend geheel aan instrumenten dat hetzelfde doel nastreeft en als het goed is, een effectievere organisatie met meer maatschappelijke meerwaarde als gevolg.

Integraliteit tussen doelen, beleidstheorieën en beleidsthema's

Het beleidsveld van Recreatie & Sport is breed en bevat veel verschillende doelstellingen. Dit begint al op het niveau van het coalitieakkoord. Dit vertaalt zich in een breed spectrum aan beleidsdoelen. In de beleidstheorieën is dit samengevat in een strategisch beleidsdoel waarin al deze doelen zijn samengebracht. Vanaf hier is niet altijd goed duidelijk hoe dit vertaald wordt naar beleidsprestaties en producten. Er zijn veel verschillende beleidstheorieën die regelmatig op verschillende schaalniveaus zijn opgesteld. Hierdoor is de onderlinge samenhang tussen verschillende beleidstheorieën minder duidelijk en ook wordt niet duidelijk hoe ze elkaar aanvullen of juist overlappen. De integraliteit tussen de verschillende beleidsthema's van Recreatie & Sport kan worden versterkt.

8.2 Aanbevelingen

De provincie zou er goed aan doen om de samenhang tussen verschillende beleidskeuzes duidelijker uit te werken en dit te vertalen naar een integraal beleid met strategische doelen, operationele doelen, instrumenten, beoogde effecten en bijbehorende indicatoren. Dit heeft als voordeel dat de samenhang duidelijker wordt, maar ook dat er zich is waar de witte vlekken in het beleid zitten. Het kan ook bijdragen aan meer integraliteit binnen het team, consequent beleid en de rol van de provincie scherper stellen. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Stel het effect centraal in de beleidsvorming. Dit kan door eerst te formuleren welk effect of doel je wil bereiken en vervolgens daar de (effectiefste) instrumenten bij te kiezen.

- Werk volgens de beleidscyclus zoals de Provincie Zuid-Holland die heeft geformuleerd, zodat startnotities of visiedocumenten ook opvolging krijgen in concreet beleid of een uitvoeringsplan. Herijk het beleid en de gekozen beleidsinstrumenten iedere vier jaar (waarin ook ambities van het nieuwe college verwerkt zijn), zodat bepaald kan worden of het beleid nog aansluit op de interne en externe ambities en omstandigheden. Dit maakt beleidskeuzes ook transparanter voor externen en geeft ook intern houvast. Zorg voor beleid waarin de relatie tussen doel, beoogd effect, rol provincie en instrumentenkeuze duidelijk wordt. Dit maakt ook de strategie voor stakeholders duidelijker en de rol die zij kunnen innemen om de doelen van de provincie te bereiken.
- Kom tot een heldere en uniforme beleidstheorie waarin de samenhang tussen de verschillende beleidsthema's duidelijk wordt. De beleidstheorie voldoet aan de volgende randvoorwaarden:
 - 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 evenals de overlap met andere beleidstheorieën.
- Voer 0-metingen uit (bij nieuw beleid of niet eerder gemeten beleid) en monitor de beoogde effecten (via de benoemde indicatoren) structureel. Er kan – zeker indien de middelen beperkt zijn – spanning zitten tussen de ambitie om concrete zaken te bereiken en het inzetten van diezelfde capaciteit voor het monitoren van effecten. Daarom kan allereerst gekeken worden naar bestaande onderzoeken die inzicht geven. Indien dit niet mogelijk is, dan kan ook vierjaarlijks per beleidsthema een onderzoek worden uitgevoerd. Op deze wijze hoeft dit niet per prestatie afzonderlijk plaats te vinden.

Stem binnen het team jaarlijks af over de overall strategie, effecten en instrumenten. Zo kan de samenhang tussen de verschillende beleidsthema's worden versterkt en ontstaat een natuurlijk moment om met elkaar te reflecteren op het beleid en de effecten ervan.

Bijlage I: Bronnenlijst

Beleidstheorieën

- Beleids-theorie Beleid Boerenlandpaden (beleids-theorie 2.7)
- Beleids-theorie Beleid Buitenstedelijke recreatiegebieden (beleids-theorie 2.22)
- Beleids-theorie Beleid Groenparticipatie (beleids-theorie 2.5 en 2.11)
- Beleids-theorie Beleid Kwaliteitsverbetering groengebieden, stad-land-verbindingen en recreatieve routenetwerken (beleids-theorie 2.23).
- Beleids-theorie Beleid Recreatiebeheer (versie 2021)
- Beleids-theorie Beleid Ruiter- en menpaden (versie juni 2021)
- Beleids-theorie Beleid Sport en bewegen (versie augustus 2021)
- Beleids-theorie Beleid Sport & Recreatie (beleids-theorie 2.11)
- Beleids-theorie Beweegvriendelijke omgeving (versie juli 2021)

Overige documenten

- Beleids-evaluatie subsidies provincie Zuid-Holland 2015-2020 (Sira Consulting)
- Beleids-verkenning Lopen
- Bezoek natuur- en recreatiegebieden Zuid-Holland 2017 (NBTC-NIPO)
- Coalitieakkoord 2019-2023 (Elke dag beter. Zuid-Holland)
- De inclusieve buitenruimte. Behoeftenonderzoek naar sport en recreatie van inwoners in Zuid-Holland (Mulier Instituut)
- Draagkrachtonderzoek Nationaal Park Hollandse Duinen (Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd)
- Evaluatie Kwaliteitsimpuls recreatie in gebieden
- Evaluatie Stad-land-verbindingen
- Evaluatierapport realisatie Recreatie om de Stad in Zuid-Holland
- Health Check Recreatieve routenetwerken Zuid-Holland (Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd)
- Inventarisatie recreatieve routes Provincie Zuid-Holland (Jonge Honden)
- Jaarverslag 2019
- Jaarverslag 2020
- Jaarverslag 2021
- Jaarverslag 2022
- Jaarverslag 2023
- Kwaliteitshandboek routenetwerken Zuid-Holland
- Kwaliteitsmonitor fietsregio's 2022 (Landelijk Fietsplatform)
- Omgevingsbeleid
- Recreatieperspectief Zuid-Holland 2030.
- Recreëren in groen Zuid-Holland 2022 (Kantar Public)
- Ruiter- en menpadenplan 2019
- Spreiding van Sportaccommodaties in Zuid-Holland (Mulier instituut)
- Startnotitie Sport en Recreatie
- Toekomstonderzoek Beweegvriendelijk Zuid-Holland (Mulier Instituut, Molster Stedenbouw & CROW)
- Verkenning centrale werkorganisatie Routenetwerken Zuid-Holland (Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd)
- Verkenning effecten van investeren in lopen (Decisio & CROW)
- Verondieping en herinrichting Meeslouwerplas. Onderzoek naar de rol van de provincie bij het verondiepen en herinrichten van de Meeslouwerplas (Randstedelijke Rekenkamer)
- Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving

- Werkinstructie Omgevingsbeleid. Zes fases in de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Gesprekspartners

- ANWB
- IVN
- Landelijk Fietsplatform
- Medewerkers Recreatie & Sport
- Staatsbosbeheer
- Vertegenwoordiger Recreatieschap
- Wandelnet

Bijlage II: Beoordelingstabel doeltreffendheid

Criteria	Score 1	Score 2	Score 3
Doel van de activiteit is duidelijk en concreet geformuleerd	Nee	Doel is duidelijk, maar niet concreet geformuleerd	Ja
Beleidsindicatoren zijn specifiek en meetbaar opgesteld en gemeten	Nee	- Alleen prestatie-indicatoren of alleen effectindicatoren opgesteld - Indicatoren zijn opgesteld, maar niet specifiek en meetbaar	Ja, prestatie- en effectindicatoren zijn specifiek en kwantitatief meetbaar en gemeten
De beoogde prestaties zijn gerealiseerd	Nee	Gedeeltelijk of nog niet aangetoond	Ja, volledig
De beoogde effecten zijn gerealiseerd	Nee	Gedeeltelijk of nog niet aangetoond	Ja, volledig
Er is een veronderstelde causale relatie tussen de gerealiseerde prestaties en de effecten in de beleidstheorie	Nee, dit is niet aannemelijk	Potentieel	Ja, dit is aannemelijk

Score t/m 6	Niet doeltreffend
Score 7 of 8	Beperkt doeltreffend
Score 9 of 10	Potentieel doeltreffend
Score 11 t/m 13	Aannemelijk doeltreffend
Score 14 of 15	Bewezen doeltreffend