

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

beleidsevaluatie Recreatie en Sport (2019-2023)

Geachte Statenleden,

Hierbij bieden wij u de Beleidsevaluatie voor Recreatie en Sport over de coalitieperiode 2019-2023 aan. Recreatie en sport vielen in deze periode onder ambitie 7 "Gezond en veilig Zuid-Holland" met daaronder het doel 7.2 "Gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving". In deze brief treft u onze reactie op deze evaluatie aan. Tevens reageren we op het onderdeel toerisme van de beleidsevaluatie Erfgoed, Cultuur en Toerisme die we u via een andere brief hebben aangeboden. De reden hiervoor is dat toerisme inmiddels samen met recreatie en sport onderdeel uitmaakt van beleidsdoel 7.2 "bevorderen recreatie, duurzaam toerisme en sport".

In de beleidsevaluaties wordt ingegaan op de effectiviteit van de beleidskeuzes en de mate waarin onze prestaties hebben bijgedragen aan maatschappelijke opgaven. Dit is ook toegepast bij de beleidsevaluatie van 7.2 Gezonde en bewegingsvriendelijke leefomgeving. In de beleidsevaluatie 4.3 Erfgoed, cultuur en toerisme is ervoor gekozen om de mate van doelbereik (de mate waarin het beoogde effect (outcome) van de beleidskeuze is gerealiseerd) in kaart te brengen in plaats van de effectiviteit. Dit verschil is te verklaren omdat we een bepaalde mate van vrijheid toestaan bij het uitvoeren van de beleidsevaluaties. De gekozen methodiek moet passend zijn voor het beleidsveld. In de beleidsevaluatie van 4.3 is gemotiveerd waarom gekozen is voor het beoordelen op doelbereik.

Toelichting beleidsevaluatie recreatie en sport

Het beleid voor recreatie en sport is gericht op het stimuleren van inwoners om meer te bewegen en ontspannen in de buitenlucht, omdat dit bijdraagt aan gezondheid en welbevinden.

Om dit te bereiken zette de provincie in de periode 2019-2023 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

De beleidsevaluatie richt zich op de prestaties die de provincie heeft geleverd om bovenstaande doelen te bereiken. De bron van deze beleidsdoelen zijn een viertal beleidskeuzes die in de Omgevingsvisie zijn opgenomen naar aanleiding van de startnotitie Sport en Recreatie (2020), en de beleidstheorieën die bij deze vier beleidskeuzes zijn ontwikkeld:

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

In de periode die is geëvalueerd is het beleid verder ontwikkeld, geconcretiseerd en heeft iets andere accenten gekregen naar aanleiding van ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht.

Conclusies recreatie en sport

Meer bewegen en ontspannen in de buitenlucht hangt af van veel factoren en de provincie heeft daarbij slechts invloed op enkele daarvan. Het is daarom in het algemeen moeilijk om te concluderen dat het provinciaal beleid doeltreffendheid is, het is immers altijd de vraag of het effect (als het gemeten wordt) ook toe te schrijven is aan onze provinciale inzet.

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.

In de andere gevallen is het beleid aannemelijk doeltreffend of potentieel doeltreffend beoordeeld. Bij aannemelijk doeltreffend is de prestatie en het directe resultaat zelf te meten, maar het beoogde effect wat minder goed. Bij potentieel doeltreffend zijn de doelen of de effecten vaak niet concreet geformuleerd. 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 (nog) geen beleidskader of uitvoeringsplan beschikbaar.

Eén keer is aangegeven dat het beleid niet doeltreffend is, namelijk bij bekendheid en vindbaarheid van routenetwerken¹. Dit is niet zozeer omdat het beleid inhoudelijk negatief beoordeeld werd, maar vooral omdat 'bekendheid en vindbaarheid' geen prioriteit heeft gekregen en omdat de doelen onduidelijk waren.

Prestaties recreatie en sport	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

¹ De beleidsevaluatie suggereert dat 'bekendheid en vindbaarheid van recreatieve routenetwerken' expliciet als doel van het beleid is geformuleerd. Dit is niet correct. Zo staat in de startnotitie Sport en Recreatie hierover: 'Zo kan er meer bekendheid worden gegeven aan beschikbare faciliteiten van sport en recreatie in gemeenten, routestructuren en groene gebieden.' De afweging is door beperkte capaciteit en middelen, hier niet voor gemaakt, maar voor de ondersteuning van een routeplatform.

Beweegvriendelijke leefomgeving	Potentieel doeltreffend
Participatie in beweging achtergestelde doelgroepen	Potentieel doeltreffend

Toelichting beleidsevaluatie toerisme

De doelstelling bij deze beleidskeuze is dat in 2030 elke Zuid-Hollander profiteert van toerisme. Toerisme is geen doel op zich, maar wordt ingezet als middel dat bijdraagt aan een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. In de Startnotitie Toerisme waren hiervoor 6 subdoelstellingen opgenomen:

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

Conclusies toerisme

De activiteiten onder de beleidskeuze “Toerisme in balans” bestonden uit het uitvoeren van de subsidieregeling toerisme, de regionale ontwikkelstrategie en de Data Alliantie. Voor alle activiteiten geldt dat er sprake is van een causale relatie tussen de activiteiten en de prestaties. Belangrijkste conclusie is dat de prestaties grotendeels zijn gerealiseerd en dat het aannemelijk is dat deze activiteiten hebben bijgedragen aan de subdoelen. Maar omdat het hoofddoel te globaal is geformuleerd kan dit lastig worden aangetoond. Vandaar het oordeel ‘potentieel doelbereik’. Daarbij speelt ook het uitgangspunt dat toerisme als middel wordt ingezet voor andere provinciale opgaven, waarmee de rol en inzet van de provincie ten aanzien van het toerismebeleid volgend is en beperkt gezien de inzet qua middelen en fte. Daarnaast zijn er meerdere maatschappelijke factoren die van invloed zijn op het realiseren van de beoogde effecten.

Aanbevelingen

De beleidsevaluatie Recreatie en Sport komt met vier aanbevelingen, die voor een groot deel overeenkomen met de aanbevelingen naar aanleiding van de beleidsevaluatie van toerisme:

1. Stel het effect centraal in de beleidsvorming, zoek daar de juiste instrumenten bij.
2. Volg de beleidscyclus en herijk het beleid en de gekozen instrumenten iedere vier jaar
3. Kom tot een heldere beleidstheorie waarin de samenhang tussen de beleidsthema's duidelijk wordt
4. Voer nul metingen uit en volg effecten structureel. Monitoring kan ook per beleidsthema en hoeft niet perse per prestatie.

Reactie op de aanbevelingen

We onderkennen de waarde van het regelmatig evalueren van beleid en nemen de aanbevelingen die leiden tot een betere evaluatie ter harte. Daarbij streven we naar een juiste balans tussen de toegevoegde waarde van de evaluatie en de inspanning die de evaluatie en monitoring vraagt en ook of dit in verhouding staat tot de middelen die voor het betreffende beleidsdoel worden ingezet.

De monitoring van beleidsindicatoren vraagt een structurele inspanning van mensen en middelen, daarom zullen we indicatoren op het niveau van het beleidsdoel zoeken en niet op het niveau van de onderliggende prestaties. Bij de selectie van goede beleidsindicatoren speelt de beschikbaarheid van data, meetbaarheid en kosten daarvan daarom ook een belangrijke rol.

Hoe gaan we hiermee verder?

De evaluaties geven zicht op de inzet en prestaties van de afgelopen periode en maken duidelijk dat beoogde prestaties zijn bereikt, veelal potentieel of aannemelijk doeltreffend. Voor de opgaven recreatie, toerisme en sport is gekozen voor een uitvoeringsgericht beleid om zo zoveel mogelijk effect buiten te realiseren. Dit mede omdat beschikbare middelen beperkt zijn en onze provinciale rol veelal beperkt. Zeker daar waar het gaat om beheer en onderhoud van gebieden die in eigendom zijn bij andere partijen.

De evaluatie biedt momentum om het beleid op punten bij te stellen. We willen onze inzet vooral toespitsen op waar we als provincie invloed op uit kunnen oefenen. Zo willen we komen tot een verscheidenheid aan recreatiemogelijkheden.

In de komende periode werken we verder aan de beleidskeuze Recreatie, sport en bewegen gericht op het stimuleren van onze inwoners om meer te bewegen en te ontspannen in de buitenlucht. We richten ons op :

- Beheer en ontwikkeling van recreatiegebieden
- Ontwikkeling van een recreatief netwerk dat recreatiegebieden, natuurgebieden en andere recreatieve bestemmingen (waaronder erfgoed en historische stads- en dorpskernen) met elkaar verbindt
- Groenparticipatie
- Sport en Bewegen

De beleidsindicator die we voor dit beleidsdoel kiezen heeft betrekking op de recreatiegebieden omdat hier de meeste provinciale middelen naar toe gaan en omdat het effect redelijk goed te meten is en al langjarig gemeten wordt. Op de recreatiegebieden in provinciaal eigendom hebben we veel meer invloed op dan op de gebieden die door anderen beheerd worden.

Om onze middelen gericht te kunnen inzetten gaan we het recreatief netwerk de komende periode concreter uitwerken: waar ligt het huidige netwerk, wat is de kwaliteit ervan en wat is er nodig om dit te verbeteren en eventueel uit te breiden. Dit betreft niet alleen routestructuren, maar ook de aantrekkelijkheid van de directe omgeving, bestemmingen en opstapplaatsen (vanuit auto of OV). Met een gewenst recreatief netwerk voor ogen kunnen we beter beoordelen welke activiteiten hieraan bijdragen en of we deze activiteiten willen ondersteunen. Tevens kunnen we makkelijker de verbinding zoeken met andere opgaven waar de provincie ook aan werkt en die koppelkansen bieden voor recreatie, toerisme en sport, zoals Groen in en om de Stad, Landschapspark Zuidvleugel, ZH-PLG, fietsbeleid, etc.

We werken ook verder aan de beleidskeuze Toerisme en recreatie in balans.

In Zuid-Holland groeit het aantal recreanten en bezoekers. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de brede welvaart in Zuid-Holland, maar vraagt op bepaalde plekken wel enige sturing. Wij steven naar een evenwichtige ontwikkeling van recreatie en toerisme met de omgeving.

Hierbij is aandacht voor het beperken van mogelijke overlast, zodat zowel inwoners als bezoekers kunnen genieten van hun vrije tijd. Daarvoor zetten we in op het beter spreiden van recreatieve bezoekers en het vergroten van de positieve effecten voor de omgeving. Daarbij kan overwogen worden om in te zetten op bekendheid en vindbaarheid van routes, gebieden en bestemmingen waar we graag meer bezoekers ontvangen. Ook willen we het verduurzamen van de vrije tijdssector te stimuleren.

Aan het einde van de vorige collegeperiode is vooruitlopend op deze evaluatie het toerismebeleid al stap voor stap aangescherpt met o.a. de Kadernotitie Toerisme. Omdat het niet eenvoudig is om te weten en te meten wanneer een bestemming in balans is en hoe je daarop kunt sturen, is momenteel in het kader van Kennis Zuid-Holland een studie gestart. Deze studie zal ook worden benut om beleidsindicatoren te bepalen. Daarmee hopen we ook dit beleidsdoel concreter te kunnen formuleren en gericht maatregelen te kunnen inzetten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

plv. voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

M.E. van Leeuwen

Bijlagen

- Beleidsevaluatie Recreatie en Sport 2019-2023
- Beoordeling van de beleidsevaluatie Recreatie en Sport door externe deskundige