18012549

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten
T.a.v. de voorzitter

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Staat van Zeeland	18013116	H. Zanting / J. Bosch +31 118 63 1461 / 1446	- 9 MEI 2018

Middelburg, 8 mei 2018

Geachte voorzitter,

In onze brief van 17 april jl. (met kenmerk 18010258) hebben wij u geïnformeerd over de voortgang van een tweetal onderzoeken, die wij laten uitvoeren naar aanleiding van de Staat van Zeeland 2017. Het gaat om:

A. Een review van de Staat van Zeeland 2017;
B. Een onderzoek naar de positionering en inhoud van de onderzoeksfunctie in Zeeland.

De review van de Staat van Zeeland 2017 is recent door APE Public Economics (Peter Wilms c.s.) afgerond. Voor de conclusies verwijzen wij u naar het rapport van APE, dat wij als bijlage hebben meegestuurd.

Wij onderschrijven de conclusies van het rapport.

Voor zover de conclusies betrekking hebben op onze rol als opdrachtgever, zullen wij deze aanbevelingen overnemen.

Over de gevolgen voor de positionering van de onderzoeksfunctie wachten wij de onderzoeksrapportage van Berenschot af. Deze rapportage verwachten we in september 2018.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen: 1.

Ape | onderzoek & advies

18012885

Review Staat van Zeeland

rapportnr. 1684

Review Staat van Zeeland

Peter Wilms
Leo Aarts
Nienke Bilo

Onderzoek in opdracht van Provincie Zeeland

Den Haag, 4 mei 2018

Ape rapport nr. 1684

© APE Public Economics
Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Conclusies		7
1	Opdrachtomschrijving	9
2	Demografie	11
3	Trek naar de stad	15
4	Ontwikkeling leegstand in de gemeenten	17
5	Ontwikkelingen arbeidsmarkt	20
6	Stedelijkheid, welvaart, leefbaarheid?	25
7	Relatie tussen provincie en Planbureau Zeeland	27

Conclusies

De Staat van Zeeland is een veelomvattende analyse van de economische, demografische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen in Zeeland. De auteurs hebben een indrukwekkende hoeveelheid gegevens verzameld, geordend en geanalyseerd. In de rapportage staat de leefbaarheid centraal.

De aanleiding voor deze review was gelegen in de constatering dat de eerste versie van de Staat van Zeeland een feitelijke onjuistheid bevatte.
De eerste vraag die in deze review beantwoord moest worden betrof een onderzoek van de juistheid van de gepresenteerde feiten, met name op de geselecteerde focusgebieden. We hebben kunnen vaststellen dat de feiten in het algemeen voldoende objectief, actueel, volledig en betrouwbaar zijn en herleidbaar tot openbare bronnen.
De combinatie van provinciale bevolkingsprognoses, bestaande gegevens uit landelijk en regionaal onderzoek en informatie verzameld via een grootschalig bevolking enquête verschaft een robuust fundament voor de (provinciale en lokale) beleidsvorming.

De volgende vragen betroffen de presentatie van de feiten en relatie tussen de feiten en de conclusies. Daarover kan het volgende worden gezegd. Opvallend is dat de toon van het rapport zorgelijk is. Dat blijkt meteen al uit de ondertitel: “Deltaprovincie op een kantelpunt tussen integreren en uit elkaar drijven”. De auteurs stellen dat actie geboden is en suggereren welke kant het op moet. De Zeeuwse politiek moet ‘afscheid nemen van een verdelende rechtvaardigheid’ en kiezen voor ‘integratie’. De stedelijke agglomeratie Middelburg-Vlissingen moet volgens de auteurs het voortouw nemen. Pogingen om de trek vanuit de dorpen naar de steden te stoppen hebben volgens het rapport geen zin. De politiek zou in plaats daarvan in moeten zetten op versterken van de stedelijke ontwikkeling, in lijn met de economische theorie van de stad.

Vanzelfsprekend kan de auteurs deze visie niet worden verweten. Op verschillende punten in de rapportage kleurt deze echter de presentatie van de feiten en daarmee de conclusies. En dat is niet wenselijk. Het doel is een professionele, objectieve presentatie van de stand van zaken, economisch, demografisch, sociaal en ruimtelijk. Daarbij zit het professionele element met name in de selectie van de relevante kenmerken en de vergelijkingen in de tijd en met ontwikkelingen elders. Dat vergt voldoende tijd en ruimte voor reflectie zowel intern bij ZB als extern bij de stakeholders in de begeleidingscommissies. Aan die tijd lijkt het te hebben ontbroken.

1 Opdrachtomschrijving

Aanleiding

Op 23 januari jl. heeft ZB|Planbureau en Bibliotheek van Zeeland (hierna te noemen: ZB) het rapport Staat van Zeeland uitgebracht waarin relevante sociale, ruimtelijk-economische en demografische ontwikkelingen in kaart worden gebracht. Naar aanleiding van een (inmiddels herstelde) foutieve weergave van de uitstroom van het platteland naar de stad heeft Gedeputeerde Staten van Zeeland besloten het rapport Staat van Zeeland te laten valideren door een onafhankelijk bureau. Aan economisch onderzoeksbureau Ape Public Economics bv (APE) is gevraagd deze review uit te voeren.

Vraagstelling

In de review staan de volgende vragen centraal:

- zijn de feiten objectief, actueel, betrouwbaar?
- zijn de feiten op neutrale wijze gepresenteerd?
- worden de conclusies gedragen door de feiten?

Focus

De focus van de review is gericht op de volgende onderwerpen:

1. Demografische ontwikkelingen
2. Ontwikkeling uitstroom platteland naar de stad
3. Ontwikkeling leegstand in de gemeenten
4. Ontwikkelingen arbeidsmarkt
5. Verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer

Aanpak

De aanpak van de review bestaat een combinatie van deskresearch, aanvullende analyses en interviews. Startpunt voor het onderzoek is het rapport Staat van Zeeland en de daarbij behorende onderzoekverantwoording. Bij de aanvang van het onderzoek hebben we met ZB en de provincie Zeeland afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van de door ZB gehanteerde data. De data zijn door ZB snel en volledig ter beschikking gesteld.

Vervolgens hebben we de in het rapport gebruikte data op hun juistheid, actualiteit en validiteit getoetst. Deze toets is in het bijzonder gericht op de in de probleemstelling gekozen aandachtsvelden. De toets geldt zowel de externe databronnen waar ZB gebruik van heeft gemaakt (CBS, UWV, PBL, etc.) als de eigen databronnen van ZB, met name het bevolkingsonderzoek waarvoor 50.000 inwoners van Zeeland van zestien jaar en ouder zijn benaderd.
In een volgende stap richt de review zich op de relatie tussen feiten en conclusies. In hoeverre volgen de conclusies onweerlegbaar en transparant uit de feiten? In hoeverre zijn andere hypotheses en conclusies verdedigbaar? Deze vraag is relevant omdat door verschillende partijen twijfel is geuit over de mate waarin conclusies gedragen worden door de feiten. De brief van B&W van Reimerswaal van 12 februari 2018 noemt de leeftijdsopbouw van het verenigingsleven en de waardering voor de woonomgeving. In de analyse in de PZC wordt gewezen op de nadruk in de Staat van Zeeland op een voorkeur ("stated preferences") van een kleine fractie Zeeuwen om op korte termijn te verhuizen en op het gekozen tijdsperspectief bij de beoordeling van het verloop van het aantal geboortes in Zeeland.
Een conceptversie van de review is voorgelegd aan ZB en de provincie Zeeland. Het commentaar van ZB en de Provincie, voor zover relevant en van feitelijke aard is verwerkt in de definitieve versie.

2 Demografie

Demografische ontwikkelingen spelen een grote rol in de Staat van Zeeland. Dit geldt ook voor de onderwerpen die in deze review worden besproken. Demografie wordt om deze reden ook apart en als eerste besproken in deze review. We gaan in op de bevolkingssamenstelling, bevolkingsontwikkeling en de prognose.

Bevolkingssamenstelling

Citaat p.17:

> *De afgelopen jaren zijn grote veranderingen opgetreden in de samenstelling van de bevolking. Deze veranderingen zijn goed te zien in de bevolkingsopbouw van Zeeland. Die is al lang geen piramide meer, maar heeft meer de vorm aangenomen van een paddenstoel. Daarin zijn drie ontwikkelingen zichtbaar: vergrijzing, ontgroening door de weglek van jongeren en een dalend aantal geboorten.*

De gepresenteerde cijfers kloppen. Er is sprake van een structurele vergrijzing. Op elk volgend peilmoment (2009, 2013 en 2017) is het aantal inwoners boven de 65 jaar toegenomen. Dit geldt in alle vijfjaarsleeftijdsklassen vanaf 65 jaar. Dus meer 65-70 jarigen, meer 70-75 jarigen, enzovoort.

De ontgroening is ook evident, althans beoordeeld op basis van de ontwikkeling van het aantal kinderen. Op elk volgend peilmoment is het aantal kinderen gedaald: minder 0-5 jarigen, minder 5-10 jarigen en minder 10-15-jarigen. In het aantal oudere kinderen (15-20 jaar) zit weinig ontwikkeling en het aantal jongvolwassenen (20 tot 30 jaar) is op elk volgend peilmoment gegroeid. De ontgroening is dus vooral worden toegeschreven aan het dalend aantal geboorten. Het lijkt niet te wijten aan een dalend aantal oudere kinderen en jongvolwassenen en wijst niet op een ‘weglek van jongeren’ naar andere provincies.

Citaat p.17:

> *Tussen het jaar 2000 en 2016 daalde het aantal geboorten met meer dan een kwart. Dat heeft grote gevolgen voor de inrichting van de samenleving…*

Hier heeft de lezer behoefte aan een referentiepunt. Hoeveel is dat een kwart? Dat heeft het PZC uitgezocht. In de periode 2000-2016 gaat om het om 1.030

minder geboorten, een cijfer dat door APE kan worden bevestigd. Dat is een daling van 22% en niet van meer dan kwart.

Citaat p.17:

> *…We zien dat (vergrijzing ontgroening) terug in de bevolkingsopbouw van Zeeland, met opvallend kleine leeftijdsgroepen tussen de 20 en 45 jaar. Met 23% ouderen (65+) is Zeeland de meest vergrijsde provincie van Nederland.*

Het klopt dat Zeeland de meest vergrijsde provincie is van Nederland (22,5% boven 65 jaar). Voor de duiding is het goed om iets te weten over de verhoudingen. Dan blijkt dat Zeeland niet uniek is. In Limburg is 22,3% ouder dan 65 en in Drenthe 21,9%. Ter vergelijking: in Flevoland de minst grijze provincie is dat 12,9%.

Het aandeel 20-45 jarigen in de bevolking is in Zeeland, volgens de auteurs opvallend klein, dit blijkt 26,8%. Ter vergelijking: in Drenthe is dit 25,6%, in Limburg 27,7% en in Friesland 27,9%. In Noord-Holland, de provincie met relatief de meeste inwoners in deze leeftijdsklasse is dit 33,2%.[1] De kwalificatie 'opvallend klein' achten wij tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in andere provincies wat zwaar aangezet.

Bevolkingsontwikkeling

Citaat p.16:

> *In maart 2015 is de trend van een krimpende bevolking van Zeeland omgeslagen naar een groeibeweging. In de bijna drie jaar daarna stijgt het aantal inwoners van Zeeland met ruim 1.400, terwijl in dezelfde periode voor maart 2015 de bevolking nog met bijna 1.000 daalde. De oorzaak van deze ommekeer ligt vooral in de toename van de vestiging vanuit andere provincies. Dat heeft de jaarlijkse uittocht van Zeeuwse jongeren die elders gaan studeren voor een veel groter deel weten te compenseren. Eind oktober 2017 is het inwonertal van Zeeland volgens het CBS gegroeid naar 382.141*. […]
>
> *De aantrekkende economie waardoor we in Zeeland handen tekort komen en de prijsopdrijvingen op de woningmarkt in de Randstad, zijn de voor de hand liggende verklaringen voor deze ommekeer in de bevolkingsontwikkeling*.

De gepresenteerde cijfers zijn juist. Per saldo is er sprake van een groei van de bevolking in de jaren 2012-2017. Uit figuur 4 in de Staat wordt duidelijk dat in de besproken periode de negatieve bijdrage van de natuurlijke aanwas (saldo van geboorten en sterfgevallen) sterker wordt, het binnenlands migratiesaldo negatief blijft, maar sterk afneemt en het buitenlandse migratiesaldo toeneemt. Onduide-

[1] CBS, Regionale Kerncijfers > Bevolkingssamenstelling 2017

lijk is of de verandering in het binnenlandse migratiesaldo het resultaat is van een afname in uitstroom van Zeeuwen of een toename in vestiging vanuit andere provincies.

Dat per saldo de bevolking toch groeit komt door de, in de Staat niet nader genoemde, positieve bijdrage van het buitenlands migratiesaldo. In de periode 2010-2017 groeit in Zeeland de bevolking met een migratie-achtergrond met ruim 8.186, terwijl de bevolking met een Nederlandse achtergrond daalt met 8.027 (zie tabel 1). Dit is het resultaat van een gestage, maar constante trend die geldt voor zowel de groep met een westerse als de groep met een niet-westerse migratie-achtergrond. Het aandeel van migranten met een westerse achtergrond is hierin beduidend groter. Een mogelijke verklaring hiervoor kan inderdaad liggen in de huizenprijzen en de arbeidsmarkt die Zeeland aantrekkelijk maken voor arbeidsmigranten uit andere (oost) Europese landen.

Tabel 1: Bevolkingsontwikkeling van Zeeland naar migratie-achtergrond

	Totale bevolking	Nederlandse achtergrond	Migratie-achtergrond	Westerse migratie-achtergrond	Niet-westerse migratie-achtergrond
2010	381409	322286	59123	40943	18180
		84,5%	*15,5%*	*10,7%*	*4,8%*
2011	381530	321601	59929	41236	18693
		84,3%	*15,7%*	*10,8%*	*4,9%*
2012	381407	320609	60798	41941	18857
		84,1%	*15,9%*	*11,0%*	*4,9%*
2013	381077	319447	61630	42801	18829
		83,8%	*16,2%*	*11,2%*	*4,9%*
2014	380621	317864	62757	43574	19183
		83,5%	*16,5%*	*11,4%*	*5,0%*
2015	380726	316723	64003	44403	19600
		83,2%	*16,8%*	*11,7%*	*5,1%*
2016	381252	315661	65591	45070	20521
		82,8%	*17,2%*	*11,8%*	*5,4%*
2017	381568	314259	67309	45714	21595
		82,4%	*17,6%*	*12,0%*	*5,7%*

Bron: CBS, Regionale kerncijfers [2]

De gekozen bewoordingen in de Staat lijken grote veranderingen in korte tijd te suggereren. In werkelijkheid gaat het om kleine verschuivingen in de aantallen.

[2] CBS. Regionale Kerncijfers > Bevolkingsontwikkeling

Maar als die jaar op jaar dezelfde kant op gaan, zoals de ontwikkeling van de bevolking, leidt dat over een langere periode inderdaad tot substantiële veranderingen.

Bevolkingsprognose

ZB maakt al jaren gebruik van de bevolkingsprognose die door de provincie Zeeland wordt uitgebracht. Dat is een voor Zeeland op maat gesneden doorrekening van de IPB/Primos prognose. Omdat de laatste officieel uitgebrachte prognose dateert uit 2015 is in overleg met de Provincie voor de Staat van Zeeland gebruik gemaakt van de nieuwste 'referentieprognose' die door de Provincie Zeeland is verstrekt (het zgn. 'kale' IPB/Primos model. Basisjaar 2017). Volgens deze referentieraming zal de bevolking van Zeeland na 2021 gaan afnemen en in 2050 uitkomen rond de 360.000. In de Staat wordt niet ingegaan op mate van invloed van de componenten (geboorte, sterfte en migratie) waarop de prognose is gebaseerd.

In de provinciale nota bij de prognose van 2015 wordt wel ingegaan op de bijdrage van de verschillende componenten. Hierin wordt nog gesproken van een lichte bevolkingsgroei tot 2020, waarna een daling van de bevolking inzet van bijna 10.000 in 2040. Het sterfteoverschot wordt hiervoor als belangrijkste oorzaak gegeven. De bevolking van Zeeland is daarmee in 2040 weer terug op het niveau van het jaar 2000.[3]

De grote demografische verandering zit dus niet zozeer in de krimp van de bevolking, maar in de samenstelling . Daarover zegt de provinciale nota dat het aantal jongeren (-10.000) en het aantal personen tussen 30 en 60 (-26.000) zal afnemen en dat het aantal mensen tussen 60 en 80 (+8.600) en het aantal 80 plussers (+20.000) zal toenemen (p.14).[3] Op basis van de eerder genoemde cijfers over de bevolkingsontwikkeling kan ook een stijging in het aantal mensen met westerse en niet-westerse migratieachtergrond verwacht worden.

[3] Bevolkings- en huishoudensprognose Zeeland 2015, Nota met Resultaten

3 Trek naar de stad

Stedelijkheid is een kernbegrip in de rapportage. De rapportage constateert dat trek naar de stad die overal waarneembaar is ook in Zeeland plaatsvindt. Naar aanleiding van de eerste versie van de Staat van Zeeland is echter discussie ontstaan over de omvang van de uitstroom van het platteland naar stedelijke gebieden. In de huidige versie wordt een toelichting gegeven op de omvang van de uitstroom. Het ontstaan van het aanvankelijk becijferde aantal van 28.000 wordt toegelicht en de uitspraak over de uitstroom genuanceerd.

Citaat p.43:

> *'Ook Zeeland verstedelijkt. In de grotere dorpen en de meest stedelijke woonmilieus groeit het aantal inwoners, terwijl in de buitenwijken van steden en de kleinere dorpen het inwoneraantal daalt. […]In acht jaar tijd lijkt op basis van CBS-cijfers het echte Zeeuwse platteland ruim 28.000 inwoners te hebben verloren. Deze ontwikkeling is echter grotendeels het gevolg van een wijziging in het meten van stedelijkheid, waardoor de ontwikkeling tussen 2003 en 2014 niet te vergelijken is met de periode daarna. Tussen 2003 en 2014 daalde het inwonertal op het echte Zeeuwse platteland (de CBS-categorie 'niet stedelijk') met 13.000 inwoners; meer dan 1.000 inwoners per jaar. Het aantal inwoners in zeer sterk stedelijk gebied is in die periode bijna verdubbeld met een groei van 7.000 inwoners. Tussen 2015 en 2017 is het aantal inwoners op het platteland licht gegroeid met 930 inwoners (1%); het aantal inwoners in zeer sterk stedelijk gebied is met 1.440 inwoners sterker gegroeid (8%).*

De genoemde cijfers kloppen. Inderdaad ziet het Zeeuwse platteland in acht jaar tijd (2009-2017) het aantal inwoners met (administratief) 28.000 verminderen. Maar de terugloop is sterk afhankelijk van de gekozen periode. Kiezen we een tijdsinterval van negen jaar (2008-2017) dan bedraagt de terugloop (administratief) 26.000. In het eerste geval een daling van 3.500 per jaar, in het tweede geval een jaarlijkse daling met 2.900. Voor beide aantallen geldt echter dat een deel van de daling van inwoners van het platteland een administratieve oorzaak heeft die maakt dat delen van Zeeland niet langer meer tot het platteland behoren.

Tussen 2003 en 2014 ziet de Staat een daling op het platteland met 13.000, een kleine 1.200 per jaar. Dat is correct. Maar ook hier geldt dat bij een andere tijds-

periode de cijfers sterk kunnen veranderen. In de periode 2000-2014 is sprake van een daling van 9.000, overeenkomend met een gemiddelde jaarlijkse daling van 650. Buiten kijf staat dat er in deze periode sprake is van een trendmatige daling, de omvang daarvan is echter sterk afhankelijk van het gekozen interval. In de periode 2015-2017 wordt deze trend onderbroken en stijgt het aantal inwoners op het platteland licht.

4 Ontwikkeling leegstand in de gemeenten

Volgens de auteurs van de Staat heeft Zeeland een probleem met leegstaande woningen. Er zou verkrotting dreigen. Dit heeft gezorgd voor discussie tussen ZB en enkele Zeeuwse gemeenten. Zowel de omvang van de cijfers en interpretatie daarvan heeft geleid tot vragen: betreft het feitelijke leegstand, gaat het om tweede woningen of gaat het om woningen die te koop staan en in korte tijd zijn verkocht?

Niet bewoonde woningen en leegstand

Citaat p. 39:

> *Aan het einde van 2017 telde Zeeland 15.554 leegstaande woningen. Dit is 8,4% van de provinciale woningvoorraad. Het landelijke gemiddelde is 4,6%.*

Op basis van de grafiek op p.33 en CBS statistieken kan worden vastgesteld dat binnen Zeeland het percentage niet (door de eigenaar of huurder) bewoonde woningen sterk varieert per gemeente en ligt in een bandbreedte tussen de 4% en 21%. De hoge percentages gelden voor de kustgemeenten waaraan de Staat toevoegt (p.39): *Tweede woningen worden hierin nog niet eens meegerekend.* Dat is een misverstand, bedoeld wordt*: Recreatiewoningen worden hierin nog niet eens meegerekend.* Recreatiewoningen vallen namelijk onder verblijfsobjecten zonder woonfunctie en niet onder woningen. Tweede woningen vallen onder de niet bewoonde woningen en zijn dus wel meegenomen in deze cijfers. Het percentage leegstaande woningen verandert dus niet door veranderingen in de omvang van recreatiewoningen.

Citaat p. 40:

> *Tussen de Zeeuwse gemeenten zijn grote verschillen in de mate waarin woningen niet worden bewoond door de eigenaar of een huurder. De kustgemeenten hebben daar veel vaker mee te maken. […]Dit doet wel vermoeden dat een belangrijk deel van deze woningen feitelijk toch voor recreatieve doeleinden wordt gebruikt. Dat wordt bevestigd door onderzoek van het CBS waarbij naar energieverbruik in leegstaande woningen is gekeken. In de leegstandsmonitor is door het CBS gekeken naar administratieve leegstand. […] In Zeeland zijn in 2016 bijna 5.000 administratief leegstaande woningen.*

De bovengenoemde 15.554 leegstaande woningen refereren aan het aantal woonobjecten in Zeeland die bij het CBS als niet-bewoond te boek staan. Dit zijn woningen waar geen bewoner staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van gemeenten. Hieronder valt ook de administratieve leegstand. Dit betreft woningen waarvan naast geen bewoner ook geen gebruiker bekend is (op basis van WOZ registratie). In Zeeland gaat het om bijna 5.000 woningen. Van de overige ruim 10.000 niet-bewoonde woningen is wel een gebruiker bekend. Deze woningen worden, zoals in de Staat van Zeeland ook aangegeven, waarschijnlijk in meer of mindere mate gebruikt, zij het als tweede woning, verhuurobject of met een andere functie.

Voor de Landelijke Monitor Leegstand van het CBS zijn BRP en WOZ registraties gecombineerd. Er is echter niet in de praktijk getoetst of er daadwerkelijk geen mensen wonen of verblijven in woningen die binnen de categorie administratieve leegstand vallen. Ook is niet gekeken naar energieverbruik, verleende sloopvergunningen en of de woningen te koop staan. Bovendien gaat het om een momentopname (1 januari) en is geen informatie beschikbaar over de duur van leegstand. Er kan op basis van de data en toelichting uit de leegstandsmonitor geen uitspraak gedaan worden of er in absolute zin sprake is van leegstand, of woningen toch gebruikt worden en wat de fysieke staat van de woningen is.

Uit de Landelijke Monitor Leegstand blijkt dat in 2016 de administratieve leegstand voor Zeeland 3% van de woningvoorraad beslaat. Het gemiddelde van Nederland is 2%. Op gemeenteniveau varieert dit in Zeeland van 1 tot 4%. De landelijke top bevindt zich buiten Zeeland en bestaat uit Ede met 8% administratieve leegstand, gevolgd door ’s Gravenhage, Delfzijl, Schiermonnikoog en Vlagtwedde met 6%.[4]

Verkrotting

Citaat p. 7:

> *‘In tegenstelling tot de grootstedelijke omgevingen in Nederland waar men schreeuwt om meer woningen om de huishoudensgroei bij te benen, heeft Zeeland een woningvoorraad die in principe meer dan voldoende is om aanwas aan huishoudens te huisvesten. Zeeland is zelfs koploper in het aandeel woningen waar niemand staat ingeschreven bij de gemeente. Een belangrijk deel van de ‘overtollige’ woningvoorraad vindt zijn weg naar andere bestemmingen zoals tweede woningen en recreatie. Een deel staat ongebruikt leeg of wordt wel-*

[4] CBS Centrum voor Beleidsstatistieken (2017). Landelijke Monitor Leegstand. www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/07/landelijke-monitor-leegstand > dashboard [geraadpleegd: 26 april 2018]

licht als opslagruimte gebruikt. Verkrotting ligt op de loer, vooral in de particuliere woningvoorraad in de minder gewilde woonmilieus.'

De genoemde en besproken cijfers over de administratieve leegstand, (die veel lager liggen dan het aantal woningen waarvan de bewoner niet ingeschreven staat in het BRP van de Zeeuwse gemeente) nuanceren de beelden van dreigende verkrotting uit het rapport. Als er al sprake is van dreigende verkrotting wordt die niet weerspiegeld in de gerapporteerde leefbaarheidscijfers. De inwoners van Zeeland beoordelen de gebouwde omgeving in hun woonplaats of wijk gemiddeld met een 7,2. En over het geheel genomen is de waardering ten opzichte van 2013 gestegen.[5]

[5] Staat van Zeeland 2017, pagina 38

5 Ontwikkelingen arbeidsmarkt

Bij dit onderdeel gaat het o.a. om de verhouding tussen werkgelegenheid (arbeidsplaatsen) en de beroepsbevolking. In de Staat van Zeeland wordt een toename geconstateerd in het percentage Zeeuwen dat sinds 2005 buiten de provincie is gaan werken. Volgens ZB zou dit duiden op een "substantiële mismatch tussen vraag en aanbod van werk in Zeeland".
Voorts komt bij dit onderdeel aan de orde de verdeling van de werkgelegenheid naar stedelijkheid. In een brief van de gemeente Reimerswaal aan het College van GS (d.d. 14 februari 2018) wordt de stelling in de Staat van Zeeland dat de "werkgelegenheid zich concentreert in de steden" ongefundeerd geacht.

Kwantitatieve mismatch: weinig banen

Er zijn weinig banen in Zeeland. Tegelijkertijd is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Voor werknemers is dat gunstig. Zij hebben goede perspectieven. Zelfs voor mensen met alleen basisonderwijs zijn de perspectieven redelijk gunstig. De werkloosheid in Zeeland is traditioneel laag, het laagste van Nederland. Dat komt mede omdat een kwart van de Zeeuwse werknemers (42.500) buiten de provincie aan het werk is. Daartegenover staat een veel kleinere inkomende pendel van buiten de provincie van 24.000 werknemers. Een ander blijkt uit het rapport (p. 28-29).

Het klopt dat er in Zeeland relatief weinig banen zijn. Tabel 2 toont per provincie en voor Nederland als geheel het aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking.[6] Voor Nederland als geheel zijn er 88 banen van werknemers per 100 personen in de beroepsbevolking (werknemers, zelfstandigen, werkzoekenden). De provincie Utrecht telt relatief de meeste banen: 97 per 100 personen in de beroepsbevolking. Zeeland heeft inderdaad minder banen dan gemiddeld: 78 per 100 personen in de beroepsbevolking, maar toch iets meer dan Drenthe (77) en Friesland (76) en beduidend meer dan Flevoland (66).

[6] CBS, peiljaar 2016

Tabel 2: Banen per hoofd beroepsbevolking per provincie

Provincie	Banen per hoofd van de beroepsbevolking
Utrecht (PV)	0,97
Noord-Holland (PV)	0,96
Noord-Brabant (PV)	0,91
Overijssel (PV)	0,89
Limburg (PV)	0,88
Zuid-Holland (PV)	0,87
Gelderland (PV)	0,84
Groningen (PV)	0,83
Zeeland (PV)	**0,78**
Drenthe (PV)	0,77
Friesland (PV)	0,76
Flevoland (PV)	0,66
Nederland totaal	**0,88**

Er zijn in Nederland 22 gemeenten waar het aantal banen voor werknemers 20% hoger is dan het aantal personen in de beroepsbevolking (zie tabel 3). Dat zijn meestal grote gemeenten of kleinere gemeenten grenzend aan een grote gemeente. Er staat één Zeeuwse gemeente op deze lijst en dat is Goes. Deze gemeente telt 41% meer banen dan personen in de beroepsbevolking.

Tabel 3: gemeenten met 20% meer banen dan personen in de beroepsbevolking

Gemeente	Banen per hoofd v.d. beroepsbevolking	Gemeente	Banen per hoofd v.d. beroepsbevolking
Haarlemmermeer	1,90	Heerenveen	1,27
Zoeterwoude	1,83	Nieuwegein	1,26
Son en Breugel	1,60	Heerlen	1,26
Ouder-Amstel	1,51	Amsterdam	1,26
Eindhoven	1,46	Maastricht	1,24
Zwolle	1,44	Roermond	1,23
Goes	**1,41**	Groningen	1,21
Rijswijk (ZH.)	1,39	Rotterdam	1,21
Venray	1,38	Gorinchem	1,21
Sliedrecht	1,35	's-Hertogenbosch	1,20
Utrecht (gemeente)	1,32	Venlo	1,20

Naast Goes met 141 banen per 100 personen in de beroepsbevolking, hebben ook Terneuzen (95), Middelburg (85) en Vlissingen (77) naar Zeeuwse verhoudingen relatief veel banen (zie tabel 4).

Nederland telt 82 gemeenten met 50 of minder banen per 100 personen in de beroepsbevolking. Daaronder bevindt zich maar een Zeeuwse gemeente: Tholen, met 48 banen per 100 personen in de beroepsbevolking.

Tabel 4: banen per hoofd van de beroepsbevolking in Zeeuwse gemeenten

Gemeente	Banen per hoofd van de beroepsbevolking
Goes	1,41
Terneuzen	0,95
Middelburg (Z.)	0,85
Vlissingen	0,77
Sluis	0,71
Reimerswaal	0,68
Schouwen-Duiveland	0,66
Borsele	0,62
Veere	0,58
Kapelle	0,57
Hulst	0,56
Noord-Beveland	0,50
Tholen	0,48
Zeeland totaal	**0,78**

Kortom, het ZB stelt terecht dat Zeeland relatief weinig banen heeft. Maar het is goed om te weten dat Zeeland daarin niet uniek is. Er zijn drie provincies met minder banen. En er zijn heel veel gemeenten buiten Zeeland met minder banen dan de Zeeuwse gemeenten.

Bereikbaarheid van banen

Zeeuwen reizen gemiddeld 33,7 km naar hun werk. Dat is meer dan de gemiddelde Nederlandse werknemer, die woont gemiddeld 22,6 km van het werk. Of dat betekent dat voor de Zeeuwen de bereikbaarheid van werk minder dan half zo groot is als de bereikbaarheid voor de gemiddelde Nederlander, zoals het rapport stelt op p. 30 is echter zeer de vraag. Elders in het rapport staat dat de Zeeuwen per jaar gemiddeld 46 uur minder onderweg zijn dan gemiddeld (p.49). Dat is meer dan een volle werkweek minder reistijd. Volgens het rapport is het vooral woon- werkverkeer waar Zeeuwen minder tijd aan kwijt zijn.

Citaat p.49:

> *De werkende Nederlander legt dagelijks van en naar het werk gemiddeld 8,8 kilometer af in ruim 13 minuten, terwijl Zeeuwen er 9 minuten mee kwijt zijn en dan 7,3 km gereisd hebben. Ritten die in de ochtendspits starten, duren voor de Zeeuwen 20% korter dan gemiddeld in Nederland, terwijl de Zeeuw dan wel 11% meer afstand weet af te leggen.*

Wat is dan het probleem met de bereikbaarheid? Hierbij merken wij op dat werken buiten de provincie in het rapport min of meer impliciet wordt gepresenteerd als tweederangs optie. Alsof werken in Zeeland altijd beter zou zijn. Het rapport had ook kunnen wijzen op de mogelijkheid dat sommige Zeeuwen juist vanwege de bereikbaarheid kiezen voor een baan buiten Zeeland. Wie op Tholen woont is sneller in Bergen op Zoom dan in Vlissingen.
Daarnaast moet erop worden gewezen dat de economisch meest dynamische regio's met hun relatief hoge (woning-)prijzen niet altijd een optimaal leefklimaat bieden. Mede om die reden kennen Zeeland, Midden-Limburg en de Achterhoek ondanks de lagere lokale economische dynamiek toch een netto instroom van kenniswerkers.[7]

Lage netto arbeidsparticipatie

Traditioneel heeft Zeeland een lage netto arbeidsparticipatie, zo stelt het rapport terecht (p.31). Met de netto-arbeidsparticipatie wordt uitgedrukt hoeveel procent van de bevolking van 15 tot 75 jaar betaald werk heeft. Zoals de grafiek op pagina 31 van het rapport laat zien, is daar de afgelopen 10 jaar verandering in gekomen. Vanaf 2008 wordt het verschil in netto-arbeidsparticipatie met Nederland geleidelijk kleiner. In 2014 is het verschil helemaal verdwenen en sindsdien loopt de netto-arbeidsparticipatie in Zeeland ongeveer gelijk op met die in Nederland. De zorgelijke opmerking in het rapport dat *'In 2017 de arbeidsparticipatie in Nederland verder omhoog is geschoten, terwijl die in Zeeland stokte'* (p.31), kunnen wij niet plaatsen. Het blijkt niet uit de daar gepresenteerde grafiek.

Kwalitatieve mismatch

Citaat p. 29:

> *De beroepenstructuur in Zeeland kenmerkt zich door het grote aandeel lagere en middelbare beroepen. Dat zijn beroepen met eenvoudige routinematige taken en beroepen met weinig tot middelmatig complexe taken. Het aandeel hogere en wetenschappelijke beroepen met (zeer) complexe en gespecialiseerde taken is in Zeeland relatief gering. Tussen 2013 en 2017 is het aandeel zeer complexe gespecialiseerde banen in Zeeland verder verminderd en is de kloof met het landelijke beeld en nog meer met de Randstad verder vergroot……*
>
> *……Hoger opgeleiden krijgen het daarmee steeds moeilijker om in Zeeland een passende baan voor henzelf en een eventuele partner te vinden. Bij de opgelopen verschillen in het aandeel hoogopgeleiden tussen de Randstad en het*

[7] Regioplan/ Atelier Tordoir, Pas de deux? Het ruimtelijk samenspel van cultuur en economie in Nederland: een beleidsverkenning, september 2017, p.41

'Randland' speelt de zogenoemde 'uitsortering in de verhuisstromen' een belangrijke rol. Dat wil zeggen: de structurele weglek van talent uit Zeeland en andere gebieden buiten de Randstad leidt tot toenemende regionale ongelijkheid in opleidingsniveau en inkomen.

Het eerste deel van het citaat refereert aan het feit dat de werkzame Zeeuwen meer dan gemiddeld werkzaam zijn in lagere en middelbare beroepen en minder dan gemiddeld in hoger en wetenschappelijke beroepen. En dat het verschil in de afgelopen vier jaar is toegenomen. Overigens gaat het hier over de beroepen van de (binnen en buiten de provincie) werkzame Zeeuwen. Het gaat niet om het beroepsniveau van de Zeeuwse banen.

Of hoger opgeleiden het steeds moeilijker krijgen om in Zeeland een baan te vinden kan op basis van de gepresenteerde cijfers niet worden gesteld (deel twee van het citaat).
Dat het aandeel werkzame Zeeuwen in lagere en middelbare beroepen de loop van de jaren 2013-2017 licht is gestegen zou heel goed het gevolg kunnen zijn van het economisch herstel dat mogelijk grotere effecten heeft op de beschikbaarheid van banen voor mensen met eenvoudige en middelbare beroepen. Zonder nader onderzoek is de stelling dat hier het gevolg zichtbaar wordt '*van de uitsortering in de verhuisstromen'* ongefundeerd.

Citaat p. 29:

De extreem lage werkloosheid en het grote en stijgende aantal werkenden buiten de provincie suggereert een substantiële mate van mismatch tussen vraag en aanbod van werk in Zeeland. Een mogelijke verklaring is dat hoger opgeleide werknemers van wie de baan door opschaling, concentratie of bedrijfsverplaatsing uit de provincie is verdwenen wel hier (nog) zijn blijven wonen.

De conclusie dat de lage werkloosheid en de hoge uitgaande pendel wijzen op een mismatch tussen vraag en aanbod van werk in Zeeland delen wij niet. Uitgaande pendel is lang niet altijd een signaal dat een gemeente, regio of provincie een probleem heeft. Het betekent alleen dat de lokale welvaart voor een deel buiten de gemeente, regio of provincie verdiend wordt. Dat is niet *per se* problematisch. De duiding die het rapport geeft aan de feiten (lage werkloosheid in combinatie met hoge uitgaande pendel) namelijk dat 'hoger opgeleiden die nadat ze hun (Zeeuwse) baan hebben verloren (nog) in Zeeland zijn blijven wonen' wordt niet onderbouwd en is onnodig somber.

6 Stedelijkheid, welvaart, leefbaarheid?

Het rapport leunt sterk op ook in economische kringen populaire theorie van de triomf van de stad.[8] Kort samengevat komt die erop neer dat grootstedelijke regio's de voedingsbodem zijn voor economische welvaart. De nabijheid op grote schaal van banen en mensen, maakt dat matches tussen vraag en aanbod snel gemaakt worden, ook voor specialistische functies. En maakt dat mensen en bedrijven snel van elkaar leren. Dat alles bevordert de productiviteit en daarmee de welvaart. Die welvaart en de nabijheid op grote schaal van mensen creëren draagvlak voor hoogwaardige specialistische voorzieningen in de gezondheidszorg, het onderwijs, cultuur en retail. De aanwezigheid van voorzieningen bevordert de aantrekkingskracht van de (groot)stedelijke regio voor de mensen en daarmee de leefbaarheid. Die aantrekkingskracht lijken de auteurs van het rapport gelijk te stellen met leefbaarheid.

Zeeland als provincie wordt minder stedelijk, zal daardoor welvaartsverlies lijden en dat gaat ten koste van de leefbaarheid. Dat lijkt de lijn die de auteurs van het rapport volgen.

Inderdaad, op termijn loopt de bevolking terug, maar de gevolgen zijn minder ingrijpend dan wordt voorgesteld. Vooralsnog gaat dat niet ten koste van de welvaart van de Zeeuwen en ook niet ten koste van de door hen ervaren leefbaarheid. Die stijgt juist, zoals ook het rapport vermeldt. De auteurs laten daarbij buiten beschouwing dat ook de typische landelijkheid van Zeeland kwaliteit heeft en bijdraagt aan de leefbaarheid en ook aan de welvaart vanwege de aantrekkingskracht op toeristen en kenniswerkers.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2016 de zegeningen van de stad genuanceerd.[9] Het PBL wijst erop (p.7): '*dat steden ook de plaatsen zijn waar duidelijk wordt dat er een achterkant van deze triomf is. Die betreft deels de veranderende verhouding tussen stad en land. Daarnaast is er juist in steden economische*

[8] Glaeser, E.L. (2011), The triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier, New York: Penguin.

[9] De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid. Ruimtelijke Verkenningen 2016. Planbureau voor de leefomgeving.

ongelijkheid. Ongelijkheid die zich soms uit in polarisatie, het groter worden van het verschil tussen de meer- en minderbedeelden, maar ook in segregatie, groepen wonen gescheiden van elkaar.

Nog een citaat uit deze studie van PBL (p. 13):

> *'Dé stad bestaat niet, niet elke stad triomfeert. Dit komt doordat niet elke stad dezelfde gunstige uitgangspositie heeft wat betreft economische structuur en human capital, waardoor steden niet in gelijke mate in staat zijn te profiteren van agglomeratievoordelen, globalisering en technologische vooruitgang. Ook bij de banenontwikkeling in Nederland is er in de afgelopen decennia divergentie opgetreden….Divergentie ontstaat doordat het aantal banen zich per stedelijke regio verschillend kan ontwikkelen. … In 1980 waren de meeste banen nog te vinden in de Rotterdamse regio (Groot-Rijnmond), maar inmiddels is deze regio door zowel de Amsterdamse als de Utrechtse regio ingehaald. Sectoren die landelijk hard groeien of krimpen, kunnen in een regio zijn oververtegenwoordigd. Daarnaast kunnen ook (gunstige of ongunstige) kenmerken van de regio's zelf de groei beïnvloeden, zoals bereikbaarheid, de kwaliteit van de woonomgeving en voorzieningen. Ook in de stedelijke regio Groot-Rijnmond waren regionale omstandigheden en sectorale componenten samen belangrijk voor groei. Hier remden de regionale omstandigheden echter juist de groei.'*

De Staat van Zeeland koppelt aan de visie op de stad de aanbeveling om de binnen Zeeland aanwezige verstedelijkingsdynamiek niet te langer af te remmen, maar te bevorderen. Middelen die nu nog in de periferie ingezet worden moeten volgens de auteurs worden gebundeld en gericht op de steden (of alleen de stedelijke agglomeratie Middelburg-Vlissingen, dat is niet duidelijk). Deze aanbeveling heeft vooral een theoretische basis, er liggen geen feiten aan ten grondslag. Andere aanbevelingen zijn gericht op het creëren van hoogwaardige voorzieningen. Kennelijk met de bedoeling om Zeeland aantrekkelijk te maken voor (jonge) hoogopgeleide mensen en daarmee indirect ook voor werkgevers met banen voor deze mensen. En dan zou het 'stedelijkheidstreintje' moeten gaan lopen. Hier moet echter de vraag worden gesteld of de kosten van omvangrijke investeringen in hoogwaardige voorzieningen worden terugverdiend in de vorm van gestegen welvaart. Misschien leveren andere aanwendingen van schaarse provinciemiddelen meer effect op voor de leefbaarheid. Onderzoek laat zien dat gebieden met hoogwaardige culturele voorzieningen in meer perifere delen van ons land geen extra kenniswerk of kenniswerkers aantrekken.[10]

[10] Regioplan/ Atelier Tordoir, Pas de deux? Het ruimtelijk samenspel van cultuur en economie in Nederland: een beleidsverkenning, september 2017, p. IV

7 Relatie tussen provincie en Planbureau Zeeland

In oktober 2003 hebben Provinciale Staten besloten per beleidsperiode van vier jaar te werken aan het opstellen van een 'sociaal rapport'. In 2004 is het eerste sociaal rapport verschenen. In 2009 en 2013 heeft SCOOP, als voorloper van ZB| Planbureau en Bibliotheek van Zeeland, in opdracht van de provincie opnieuw onderzoek uitgevoerd onder de naam "(Sociale) Staat van Zeeland". Met deze tweede en derde meting is een vervolg gegeven op het rapport van 2004. Conform de vastgestelde cyclus van een onderzoek om de vier jaar, is in 2016 gestart met de voorbereidingen van een volgend groot onderzoek in (mei) 2017.

In het Prestatieplan 2017 van ZB is opgenomen dat ZB de inhoud van het werkprogramma (de onderzoeksagenda) afstemt met de kwaliteitsraad, met de verantwoordelijk gedeputeerde en in voorkomende geval met andere belanghebbende gedeputeerden en in afstemming met gemeenten en eventuele andere stakeholders. “Dit met het oog op het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten voor het beleid - noodzakelijke vraagsturing vanuit de Provincie Zeeland. De Provincie Zeeland geeft noch ambtelijk, noch bestuurlijk, aanwijzingen over de door ZB te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages (in brede zin). Dit vloeit voort uit het feit dat ZB wetenschappelijk onafhankelijk moet kunnen functioneren.”

De sturingsrelatie en de opdracht tot de uitvoering van het onderzoek Staat van Zeeland 2017 is in de prestatieafspraken 2017 opgenomen. De tekst in de prestatieafspraken is ten aanzien van de Staat van Zeeland erg summier. Onder het kopje “Concrete werkzaamheden” wordt over Staat van Zeeland 2017 vermeld: uitvoering onderzoek o.b.v. provinciale inwoners-enquête op wijkniveau.

Voor de Staat van Zeeland is door de provincie geen aparte opdracht verstrekt waarin -binnen de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van het planbureau- vraagsturing door de provincie wordt geformuleerd met het oog op de bruikbaarheid van producten voor het beleid. Het is APE gebleken dat gedurende de totstandkoming van de Staat van Zeeland de provincie in lijn met de wetenschappelijk on-

afhankelijke positie van ZB geen ambtelijke en/of bestuurlijke aanwijzingen heeft gegeven over methodiek en inhoud.

Ten behoeve van het onderzoek Staat van Zeeland is een begeleidingscommissie samengesteld uit mensen van binnen en buiten Zeeland die op verschillende deeldomeinen professioneel deskundig zijn. Daarbij ging het om ambtenaren en bestuurlijke vertegenwoordigers vanuit de Zeeuwse gemeenten en de provincie, vanuit maatschappelijke en onderwijsinstellingen en experts van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en een expert regionaal economische ontwikkeling.

Uit gesprekken met de provincie Zeeland en ZB komt het beeld naar voren dat de afronding van het definitieve rapport onder grote tijdsdruk heeft gestaan waardoor de in het leven geroepen begeleidingsstructuur niet optimaal heeft gewerkt. De leden van de begeleidingscommissie hebben in de slotfase van het onderzoek kort de gelegenheid gehad commentaar te leveren en correcties aan te brengen. Er heeft echter geen plenaire beraadslaging plaatsgehad over de interpretatie van de feiten en de conclusies. De materiele betrokkenheid van de begeleidingscommissie is daarmee (te) beperkt geweest om de beoogde rol goed in te kunnen vullen.

De Staat van Zeeland wint naar ons oordeel aan kwaliteit en overtuigingskracht als er meer ruimte is voor een tijdige betrokkenheid van de verschillende gremia (lees-/begeleidingscommissie, ambtelijke begeleidingsgroep) en voor een afgewogen reflectie op de feiten door ZB en stakeholders.