Provincie Zeeland
Abdij 6 4331 BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118 631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Gedeputeerde Staten

Aan Provinciale Staten
T.a.v. voorzitter

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
voortgangsbericht Marinierskazerne	20015178		

Middelburg, 11 mei 2020

Geachte voorzitter,

In dit voortgangsbericht over de compensatie voor de Marinierskazerne informeren wij u over de stand van zaken van dit moment en de verdere planning.

De heer Wientjes heeft accountantskantoor PWC ingezet voor een check op de claims die door de contractpartners zijn ingediend, en die wij eerder met u gedeeld hebben. Binnenkort zullen daar ambtelijke gesprekken over gevoerd worden. Daarnaast hebben zich ook enkele andere partijen gemeld, die van oordeel zijn dat zij schade ondervinden door het voorgenomen besluit van het Rijk. Hun claims hebben wij ter kennis van het team van de heer Wientjes gebracht.

Op 21 april heeft het tussentijdse overleg van de bestuurlijke kerngroep met de heer Wientjes en staatssecretaris Knops over het lopende proces in goede en constructieve sfeer plaatsgevonden. Wij hebben in dat gesprek nogmaals aangedrongen op beantwoording van onze brieven aan het kabinet. De staatssecretaris heeft aangegeven daar aandacht voor te vragen. Uiteraard informeren wij u wanneer wij een antwoord hebben ontvangen.

In de afgelopen weken is daarnaast in opdracht van de heer Wientjes door externe bureaus gewerkt aan adviezen op verschillende terreinen, onder meer op de eerder aangegeven hoofdlijnen van kennis/onderwijs, bereikbaarheid en verduurzaming van de industrie. Mogelijk dat een aantal van deze rapporten, die voor hem bouwstenen zijn voor zijn advies, later in het proces openbaar worden gemaakt. Hij heeft er mee ingestemd dat wij, vooruitlopend op zijn advies, u hierbij een – eveneens in zijn opdracht opgesteld – vervolg van bureau Berenschot op de eerdere studies Zeeland in Stroomversnelling doen toekomen. Wij stellen voor dat komende vrijdag 15 mei in de besloten GS-informatiebijeenkomst verder met u te bespreken. Deze bijeenkomst is besloten in verband met onze onderhandelingspositie richting het Rijk.

In deze bijeenkomst willen wij u verder informeren over hoe wij de beoordeling van het uiteindelijke pakket van de heer Wientjes voor ons zien.
Daarnaast staat vooralsnog voor 15 mei een tweede GS-informatiebijeenkomst gepland. In deze openbare bijeenkomst zal de heer Wientjes u nader informeren over de ontwikkelingen sinds het vorige overleg met hem op 17 april. Eventuele vragen naar aanleiding van het rapport Berenschot kunt u ook aan hem stellen.

Op 20 mei staat vooralsnog een besloten GS-informatiebijeenkomst met uw Staten gepland. In dat overleg kunt u uw gedachten naar aanleiding van de bespreking met de heer Wientjes over het pakket met ons delen. Mogelijk kunnen wij op dat moment ook iets meer indicatie geven van de invulling van het pakket, maar dat is ook afhankelijk van de ontwikkelingen van de komende weken. Dat is tevens de laatste gedachtewisseling, voordat in de week van 25 mei het naar verwachting laatste gesprek van de bestuurlijke kerngroep en de heer Wientjes met staatssecretaris Knops plaatsvindt.

Wij verwachten dat de heer Wientjes binnen enkele weken zijn eindadvies zal opleveren. De behandeling daarvan staat vooralsnog gepland in een Statenvergadering van 26 juni.

Wij verwachten u hiermee voor dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage: 1

63330 – Openbaar
20 april 2020

ACTUALISATIE EN BELEIDSEVALUATIE 'ZEELAND IN STROOMVERSNELLING'

Actualisatie en beleidsevaluatie van het advies 'Zeeland in Stroomversnelling' van de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (2016)



Berenschot

ACTUALISATIE EN BELEIDSEVALUATIE 'ZEELAND IN STROOMVERSNELLING'

Actualisatie en beleidsevaluatie van het advies 'Zeeland in Stroomversnelling' van de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (2016)

Theo Camps
Judith van Niekerk
Bram Berkhout
Joachim Schellekens
Irene van Eldik

20 april 2020

Inhoud

Inleiding 5

1 Actualisatie 'Zeeland in Stroomversnelling' – Provincie Zeeland 7
- 1.1 Inleiding en aanpak 7
- 1.2 Concurrentiekracht Zeeland 9
- 1.3 SWOT van de Zeeuwse economie 18
- 1.4 Conclusie 20

2 Analyse macro-economische situatie gemeente Vlissingen 21
- 2.1 Inleiding en aanpak 21
- 2.2 Concurrentiekracht Vlissingen 22
- 2.3 SWOT van de economie van Vlissingen 28
- 2.4 Conclusie 30

3 Beleidsevaluatie maatregelen naar aanleiding van advies Zeeland in Stroomversnelling 31
- 3.1 Inleiding 31
- 3.2 Methode voor evaluatie maatregelenpakketten 33
- 3.3 Resultaten 33
- 3.4 Profijt van investeringsmaatregelen voor Vlissingen 41
- 3.5 Conclusie 41

4 Conclusie 45

Inleiding

AANLEIDING

Op 14 februari 2020 zijn twee voorgenomen kabinetsbesluiten over de Marinierskazerne genomen. Allereerst het voorgenomen besluit dat de marinierskazerne niet in Vlissingen wordt gebouwd en daarnaast het voorgenomen besluit dat er gezamenlijk gewerkt wordt aan een voor zowel Zeeland als het kabinet aanvaardbaar compensatiepakket.

In 2016 stelde de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (Commissie Balkenende) het advies 'Zeeland in Stroomversnelling' op. Berenschot vormde toentertijd het secretariaat van de Commissie Balkenende, door prof.dr. Th.W.A. Camps en ir. H.J. Doornbos.

Zeeland heeft sinds het advies van de Commissie Balkenende ingezet op verschillende maatregelen ter versterking van de Zeeuwse economie, zowel via de maatregelen uit het investeringspakket Zeeland in Stroomversnelling als uit de Regio Deal ZiS 2.0.

De heer Wientjes leidt momenteel als speciaal adviseur het onderzoek om naar een aanvaardbaar compensatiepakket te komen, nu het voorgenomen besluit is dat de Marinierskazerne niet naar Vlissingen komt. Als onderdeel van deze activiteiten is Berenschot, op verzoek van de speciaal adviseur, door de Provincie Zeeland gevraagd om het advies 'Zeeland in Stroomversnelling' te actualiseren en de daaruit voortvloeiende maatregelen te evalueren naar hun effect op de sociaaleconomische structuur. Aangezien de marinierskazerne was voorzien in Vlissingen, wordt er in deze actualisatie ook extra aandacht geschonken aan de economische positie van Vlissingen en de invloed van het besluit rondom de marinierskazerne. Dit rapport betreft een onafhankelijke analyse van de situatie in Zeeland en kan daarmee dienen ter ondersteuning van het toekomstige advies van de heer Wientjes aan Zeeland en het kabinet.

ONDERZOEKSMETHODEN

Berenschot heeft dit onderzoek in april 2020 uitgevoerd, in een tijdsbestek van twee weken. Ondanks de korte periode voor het onderzoek, zijn wij door middel van documentstudie en interviews tot een gedegen en onafhankelijk rapport gekomen. Dit is mede mogelijk gemaakt door de goede beschikbaarheid en medewerking van betrokkenen in Zeeland bij totstandkoming van de analyse.

Feiten - Door middel van de documentstudie konden wij (waar mogelijk) gebruikmaken van feitelijke informatie. We baseren ons op vastgestelde documenten, zoals het rapport Zeeland in Stroomversnelling (ZiS), data van het CBS, planbureaus en de Zeeuwse Bibliotheek, publieke informatie van overheidswebsites, recente onderzoeken, verantwoordingsdocumentatie op niveau van de ZiS-investeringsmaatregelen et cetera.

Beelden – Naast een documentstudie hebben we ook beelden opgehaald bij de meest betrokken stakeholders bij de maatregelen uit de twee ZiS-programma's, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Gesproken is onder andere met vertegenwoordigers van de provincie Zeeland, gemeente Vlissingen, Impuls, Economic Board Zeeland, Hogeschool Zeeland, VNO-NCW Zeeland en Nort Sea Port. Beeldvorming vormt een wezenlijk onderdeel van het rapport, met name voor de evaluatie; de perspectieven van de betrokkenen zijn immers medebepalend voor de meerwaarde die wordt ervaren.

Conclusies - De feitelijke informatie en de beelden vormen samen de input voor de analyse die Berenschot zelf als onafhankelijke partij maakte omtrent de onderwerpen in dit onderzoek en de conclusies die daaruit voortkomen. Berenschot heeft ruime ervaring met het opstellen van economische analyses en het uitvoeren van evaluaties.

Gezien het tijdsbestek waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden, is het niet mogelijk geweest om alle betrokkenen bij het geëvalueerde beleid of alle in Zeeland voorkomende economische sectoren even nauw bij het uitgevoerde onderzoek te betrekken. De analyses in het rapport zijn echter gebaseerd op vastgestelde documenten of beelden van stakeholders, die ons vaak ook een bredere blik gaven op de (economische) ontwikkelingen in Zeeland. Hiernaast is Berenschot zelf door eerder uitgevoerde adviesprojecten ook goed bekend met de Zeeuwse context en uitdagingen, op basis hiervan konden we ook waarde toevoegen aan het rapport. De korte doorlooptijd van het onderzoek heeft ons tot slot ook genoodzaakt keuzes te maken, welke contextgegevens wel of juist niet meer meegenomen konden worden in onze analyse.

GEVOLGEN NIEUWE CORONAVIRUS (COVID-19)

Een belangrijke kanttekening die we willen maken bij dit rapport en de bijbehorende analyses, heeft te maken met de overheidsmaatregelen die genomen zijn als gevolg van de uitbraak van het nieuwe coronavirus (COVID-19). Deze maatregelen raken de economie hard, ook die van Zeeland. De opdrachtformulering en de gebruikte gegevens die voor deze analyse zijn gebruikt, dateren van voor de aanvang van deze coronacrisis. Tijdens ons onderzoek waren de exacte consequenties ervan op de economie in Zeeland nog onbekend, maar de verwachting is wel dat deze crisis een grote impact zal hebben. In sommige interviews hebben respondenten daarover wel opmerkingen gemaakt, maar een feitelijke analyse van de gevolgen van de crisis vindt u niet in dit rapport.

LEESWIJZER

Dit rapport heeft vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is een actualisatie van het hoofdstuk ‘Heeft Zeeland een probleem?’ van het adviesrapport ‘Zeeland in Stroomversnelling’ uit 2016. In het tweede hoofdstuk van dit rapport geven we onze analyse van de macro-economische situatie van de gemeente Vlissingen. In zowel hoofdstuk 1 als hoofdstuk 2 zullen we ook de mogelijke impact van de Marinierskazerne meenemen in de analyse. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de resultaten van onze evaluatie van de twintig investeringsmaatregelen die getroffen zijn naar aanleiding van het hiervoor benoemde adviesrapport. Het afsluitende hoofdstuk 4 bevat onze algehele conclusies op basis van het onderzoek dat we uitvoerden.

1 Actualisatie 'Zeeland in Stroomversnelling' – Provincie Zeeland

1.1 INLEIDING EN AANPAK

Dit hoofdstuk gaat in op de macro-economische situatie van de provincie Zeeland en vergelijkt de huidige situatie[1)] (namelijk: positie van Zeeland ten opzichte van het Nederlands gemiddelde) met de situatie zoals geschetst in het rapport 'Zeeland in Stroomversnelling' (2016). Centraal in de analyses van dit hoofdstuk staat de vraag: hoe is het nu met de economische situatie van Zeeland gesteld?

Om deze vraag gestructureerd te beantwoorden wordt ten eerste ingegaan op de huidige situatie van de provincie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het model van Gardiner. Het model maakt het mogelijk om op hoofdlijnen de situatie van een regio te schetsen (quick-scan). Het model gaat in op de onderstaande drie thema's:

1. Waarneembare concurrentiekracht van Zeeland;
2. Bronnen van concurrentiekracht; en
3. De sociale structuur van de provincie.

Het (piramide)model van Gardiner (zie figuur 1) geeft inzicht in de factoren die bepalend zijn voor het economisch presteren van een regio. De methodiek volgt de filosofie van Storper (1997) die de concurrentiekracht in bredere zin beschouwt en voor het (kwantitatief) bepalen van de macro-economische kracht van een regio nadrukkelijk indicatoren die 'het welzijn van de bevolking' weergeven meeneemt. Deze aanpak is onder andere gebruikt door het Planbureau voor de Leefomgeving (bijvoorbeeld 'De concurrentiepositie van Nederlandse regio's, regionaal economische samenhang in Europa' (2011)) en voor het beschrijven van de macro-economische situatie van Zeeland in 2016[2)]. Indicatoren die we onder andere meten zijn: besteedbaar inkomen; bruto regionaal product; arbeidsproductiviteit; werkgelegenheid; economische structuur; innovatiekracht; toegankelijkheid; vaardigheden arbeidsmarkt; sociale factoren; en omgevingsfactoren. We hebben er voor gekozen om omgeving/milieu op te splitsen naar omgeving/milieu en transitie energiesector. Dit omdat de bronnen van concurrentiekracht veranderd zijn ten opzichte van 2002, waarbij de energietransitie nu een belangrijke rol speelt.

Het hoofdstuk is opgedeeld naar de verschillende lagen van de piramide. We maken gebruik van stoplichtkleuren (groen, oranje en rood) om aan te geven hoe het met de indicator is gesteld. Dit stoplichtensysteem is geen harde wetenschap, maar geeft een indicatie van:

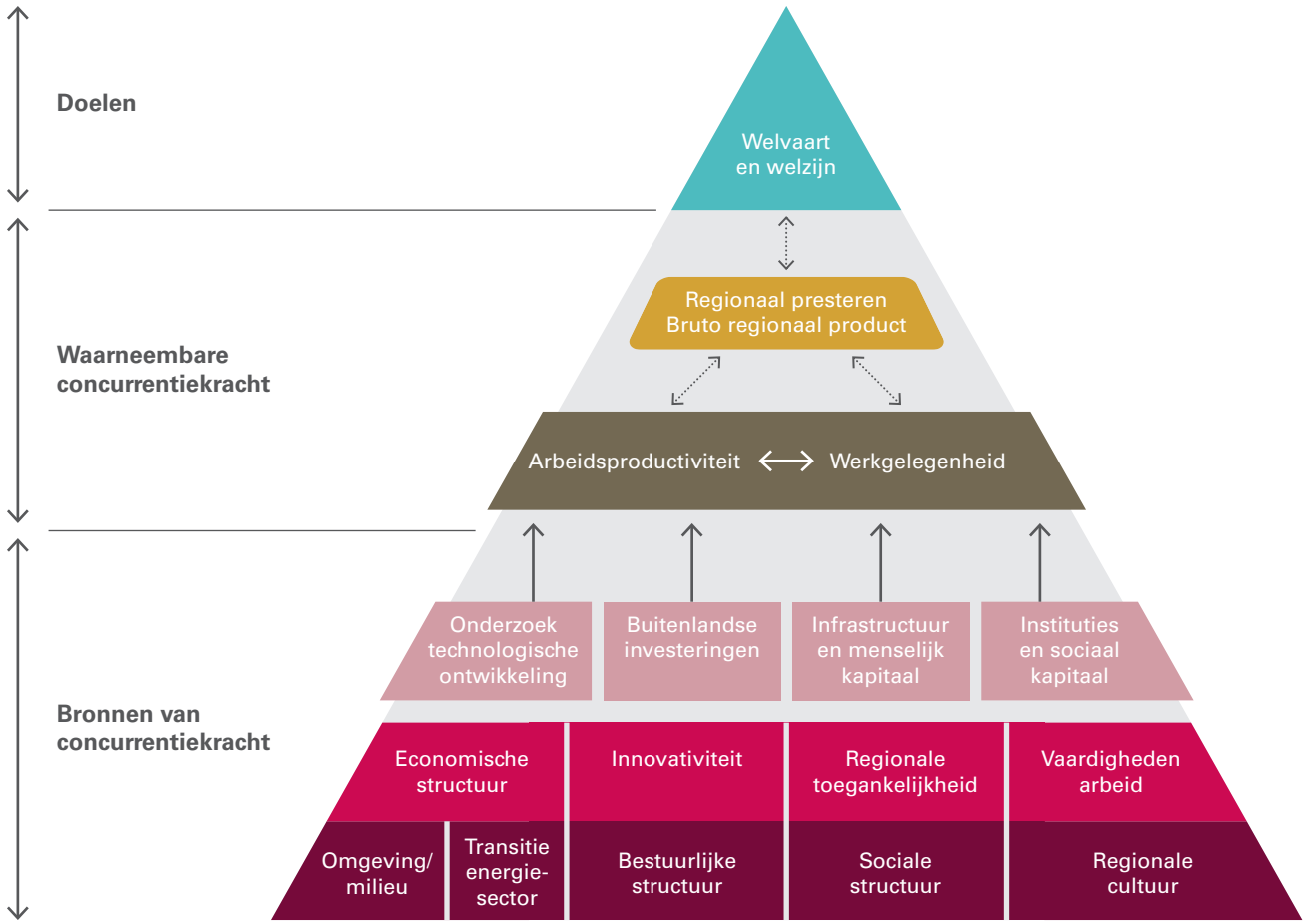
i. van de status van Zeeland nu ten opzichte van Nederland,
ii. de verandering van de indicatoren ten opzichte van de geschetste situatie in 2016 en
iii. de relatieve positie van Zeeland ten opzichte van Nederland in de tijd.

Aan het eind van elke paragraaf is beknopt toegelicht om welke reden groen, oranje of rood is toebedeeld.

In een tweede stap zijn de verkregen (feitelijke) inzichten gebruikt om de sterkten en zwakten van de Zeeuwse economie te beschrijven. Tevens worden relevante recente ontwikkelingen (kansen en risico's) binnen- en buiten Zeeland die van invloed gaan zijn en zijn geweest op de macro-economische situatie beschreven.

Middels deze aanpak komen zowel de feitelijke als contextuele aspecten die de macro-economische ontwikkelingen (verleden en blik op de toekomst) van Zeeland beschrijven aan bod.

1) Analyse is op basis van het meest recente jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn.
2) Zeeland in Stroomversnelling, 2016.



FIGUUR 1 *Piramidemodel van Gardiner et al, 2002*

1.2 CONCURRENTIEKRACHT ZEELAND

1.2.1 Waarneembare concurrentiekracht

Dit hoofdstuk presenteert de feitelijke situatie over enkele belangrijke indicatoren van concurrentiekracht. De Zeeuwse cijfers zijn vergeleken met de cijfers uit het ZiS 2016 rapport en met de situatie in Nederland (nu en toen). In paragraaf 1.3 wordt deze informatie gebruikt in de SWOT-analyse. Middels een stoplichtensysteem is een oordeel gegeven over de huidige status van de indicatoren conform het model van Gardiner.

Besteedbaar inkomen – Het gemiddeld besteedbaar inkomen in 2017 per huishouden in Zeeland is €40.400,-. Dat is €600,- minder dan, maar dicht bij, het landelijk gemiddelde.[3] Zeeland valt daarmee in de middenmoot vergeleken met andere provincies. Met uitzondering van het jaar 2013 ligt het gemiddeld besteedbaar inkomen in Zeeland historisch gezien altijd onder het landelijk gemiddelde. Echter zijn er grote verschillen per type huishouden zichtbaar. Een Zeeuwse alleenwonende verdient namelijk gemiddeld €500,- *meer* dan het landelijk gemiddelde in 2018. Het besteedbaar inkomen van een meerpersoonshuishouden ligt echter €2.300,- *lager* in vergelijking met het Nederlands gemiddelde. Zeeland valt met €50.200,- besteedbaar inkomen voor meerpersoonshuishoudens in de middenmoot vergeleken met andere provincies.

Zeeland scoort in de middenmoot vergeleken met Nederland en heeft in de afgelopen jaren geen significante verandering gekend, daarom scoren we de indicator oranje. Het besteedbaar inkomen van een meerpersoonshuishouden is wel zorgelijk.

Bruto regionaal product – Zeeland heeft een bruto regionaal product (BRP) van €13,579 miljard in 2018 en draagt voor 1,75% bij aan het bruto nationaal product (BNP). In absolute termen ligt het BRP van Zeeland per inwoner fors lager dan in Nederland gemiddeld, met €35.500,- ten opzichte van €44.900,- landelijk.[4] In de periode tussen 2013 – 2018 steeg het bruto regionaal product per inwoner met ongeveer 15,6%. Daarmee ligt de stijging van het BRP van Zeeland per inwoner 1,4% boven dat van Nederland als geheel (14,2%). Relatief gezien wordt daarmee het gat tussen Zeeland en de andere Nederlandse provincies kleiner.

Hoewel het BRP per inwoner voor Zeeland lager ligt dan in Nederland, heeft Zeeland de afgelopen jaren een groei doorgemaakt die sterker is dan gemiddeld. Hiermee maakt het een kleine inhaalslag en scoren we het BRP groen.

Arbeidsproductiviteit – De arbeidsproductiviteit in Zeeland ligt in 2015 ongeveer 7 procent onder het Nederlands gemiddelde, met 46,5 euro per gewerkt uur tegenover 54,1 euro in Nederland gemiddeld.[5] Zeeland staat hiermee in de middenmoot ten opzichte van andere Nederlandse provincies. Er zijn wel grote verschillen tussen sectoren; de arbeidsextensieve chemische industrie kent bijvoorbeeld een relatief hoge productiviteit. Zeeland heeft een iets lager dan gemiddelde arbeidsproductiviteit, en kent risico's op gebied van een relatief 'oude' beroepsbevolking, daarom is gekozen om de kleur oranje toe te wijzen.

Werkgelegenheid – Het aantal banen in de provincie is in 2018 gestegen tot 184.000, een lichte toename ten opzichte van 2016 (177.600).[6] Het percentage werklozen ligt in Zeeland in 2019 lager dan in Nederland, met 2,8% in Zeeland ten opzichte van 3,4 procent in Nederland.[7] Dit komt door drie factoren: enerzijds zijn er banen bijgekomen, anderzijds zijn er jonge arbeiders naar omliggende steden vertrokken en tenslotte speelt de vergrijzing een rol. De werkgelegenheid is de afgelopen jaren toegenomen, en de werkloosheid is lager dan gemiddeld in Nederland. Daarom is gekozen de kleur groen toe te wijzen.

3) Zeeland Databank
4) Eurostat
5) Economische Atlas, 2017
6) Zeeland Databank
7) CBS, Arbeidsdeelname; provincie

1.2.2 Bronnen van concurrentiekracht

Wanneer we kijken naar de factoren die bepalend zijn voor de waarneembare concurrentiekracht dan ontstaat het volgende beeld:

Economische structuur – De economische groei in Zeeland ligt met 2,0% onder het landelijk niveau van 2,7% (in 2018). De economische groei komt voort uit een combinatie van toegenomen arbeidsproductiviteit en extra banen. Volgens het UWV neemt het aantal werknemersbanen in 2019 en 2020 toe met 2.500 (te wijten aan economische groei), wat het totaal laat groeien tot een kleine 160.000. De groei in aantal nieuwe banen is positief, de snelheid waarmee het aantal banen toeneemt neemt echter af. Ook zien we grote verschillen in groei tussen sectoren.[8)] In de financiële diensten, industrie, transport & logistiek, landbouw en openbaar bestuur sectoren is in 2020 een afname in aantal banen zichtbaar (*let op*: het jaar is pas net begonnen en cijfers zijn dus voorlopig). In de sector zorg en welzijn, bouw en horeca verwacht men een groei dat boven het Nederlands gemiddelde ligt.

De bedrijvigheid in Zeeland is groot. In Zeeland zijn de sectoren (op basis van het aantal bedrijven) handel en de specialistische zakelijke diensten[9)] het grootst.[10)] Bijna een op de vijf bedrijven valt onder handel, iets meer dan gemiddeld is in Nederland.[21] Qua aantal banen staan 1) handel, vervoer en horeca en 2) overheid en zorg bovenaan. In totaal dragen zij 94.000 banen bij aan het totaal aantal banen in Zeeland.[7] De zeehavens en de hieraan verbonden nevenactiviteiten en toeleveranciers, en het toerisme[5], vormen daarnaast ook een belangrijke economische motor voor Zeeland.

- De **zeehavens** zorgen voor een groot deel van de werkgelegenheid in de provincie, direct en indirect. Volgens de Havenmonitor worden zo'n 15.500 arbeidsplaatsen gerealiseerd door de havens in het Westerscheldebekken, en indirect heeft dit nog eens een effect van 16.800 arbeidsplaatsen. De economische groei in de haven zorgt ook voor een boost van het aantal banen in de logistieke en transportsector, momenteel ontstaat er zelfs krapte door een tekort aan personeel.8 Met de ontwikkeling van North Sea Port heeft Zeeland een haven van internationale omvang. De industrie gevestigd op-/nabij het zeehavengebied is goed voor bijna de helft van de regionale toegevoegde waarde van Zeeland. Tenslotte verwacht men dat twee ontwikkelingen in het havengebied gaan zorgen voor verdere structurele versterking van de regio, namelijk: ontwikkeling van de nieuwe sluis (gereed in 2022); en de fusie met de haven van Gent in 201811). Door deze ontwikkelingen neemt het aantal arbeidsplaatsen de komende jaren met 3.200 toe volgens de havendirecties.5

- Ook de **recreatie- en toerismesector** is belangrijk voor de economische positie van Zeeland. In de periode 2016-2019 is het aantal overnachtingen van 10,1 naar 11,1 miljoen gegroeid en is het aantal gasten van 2,4 naar 2,7 miljoen toegenomen. De aanwezigheid van toeristen in Zeeland maakt onder andere culturele evenementen mogelijk. Een belangrijke ontwikkeling voor deze sector is de verbreding van het seizoen door de overgang van kamperen naar meer toeristische huisjesterreinen.5

- Over het algemeen zijn **steden** een economische motor, zo ook in Zeeland. Dit geldt echter niet voor Vlissingen. Ondanks dat in Vlissingen – net als in de rest van Nederland – de werkloosheid is afgenomen sinds het einde van de economische crisis, blijft het werkloosheidspercentage boven het gemiddelde van Nederland en is het besteedbaar inkomen in Vlissingen aan de lage kant. De meeste andere Zeeuwse steden (o.a. Middelburg, Terneuzen en Goes) hebben een lager dan gemiddeld voor Nederland werkloosheidspercentage).

8) Regio in Beeld Zeeland, UWV 2019
9) **Handel** omvat: Groot- en detailhandel (verkoop zonder aanbrengen van veranderingen) in alle soorten goederen en de diensten die bij de verkoop van goederen worden verleend, de tussenhandel/handelsbemiddeling, en de reparatie van auto's en motoren.
Specialistische zakelijke diensten omvat: Gespecialiseerde professionele wetenschappelijke en technische activiteiten. Deze activiteiten vereisen een hoge opleiding en stellen specifieke kennis ter beschikking.
10) CBS, Vestigingen van bedrijven; bedrijfstak, gemeente
11) Samen in Zee, provincie Zeeland.

Er is gekozen de kleur oranje toe te wijzen aan de Zeeuwse economische structuur. De sectoren (zee-) haven, recreatie en het toerisme dragen nog steeds fors bij aan de economische structuur in Zeeland. Echter, geldt er momenteel forse krapte op de arbeidsmarkt wat een rem op verdere groei zet.

Innovatiekracht – Op het gebied van innovatie staat Zeeland op achterstand ten opzichte van de andere provincies (m.u.v. Friesland). Ten opzichte van de situatie in het rapport uit 2016 is de innovativiteit in Zeeland iets gegroeid, het verschil ten opzichte van de rest van Nederland is echter ook toegenomen. Andere provincies zijn de afgelopen jaren namelijk harder gegroeid. Ook is Zeeland gedaald van 'strong' in 2016 naar 'moderate +' in 2019.[12] Over de jaren heen is de score van Zeeland met 2,1% toegenomen. Zeeland staat ondanks deze groei iets onder het Nederlandse gemiddelde beeld van 'sterk innovatief' en 'innovatief leider'.

Het Zeeuwse mkb scoort op het gebied van innovatieve samenwerking iets boven Nederlandse gemiddelde, en aanzienlijk boven Europese gemiddelde. Ook op de factoren levenslang leren en geciteerde wetenschappelijke publicaties scoort Zeeland hoog ten opzichte van Europa. De factor waar Zeeland significant minder scoort dan veel andere regio's vormt de publieke investeringen in R&D[13]. Samen met Friesland en Drenthe scoort Zeeland hier het laagst van Nederland. Ook is de werkgelegenheid in kennisintensieve activiteiten lager vergeleken met de omliggende regio's, maar hoger vergeleken met de noordelijke provincies Friesland en Drenthe. Daarnaast scoort Zeeland significant, namelijk 46%, lager als het gaat om het aandeel hoger opgeleide bevolking. Dit is verreweg het laagste cijfer van Nederland.

	RII2011	RII2013	RII2015	RII2017	RII2019	Toename	
Friesland	83,9	96,2	91,3	89,6	87,7	5%	Moderate +
Zeeland	**88,3**	**96,7**	**87,1**	**91,9**	**90,4**	**2%**	**Moderate +**
Drenthe	81,6	98,7	93,8	94,3	100,4	23%	Strong -
Flevoland	107,5	115,3	114,4	110,1	109,7	2%	Strong
Overijssel	109,5	118,7	116,3	111,0	114,6	5%	Strong
Groningen	107,3	119,0	117,3	115,7	118,7	11%	Strong +
Limburg	111,9	124,6	120,4	118,5	123,7	11%	Strong +
Gelderland	115,3	127,1	125,5	122,6	124,4	8%	Strong +
Vlaams Gewest	122,9	120,7	123,0	124,1	125,1	2%	Strong +
Zuid-Holland	117,0	126,9	127,9	126,1	127,2	9%	Leader -
Noord-Holland	119,0	129,1	126,5	126,0	128,7	8%	Leader -
Noord-Brabant	128,7	137,8	135,9	131,2	135,2	5%	Leader
Utrecht	126,9	137,1	137,0	137,6	141,2	11%	Leader

TABEL 1 *Regional innovation scoreboard, ontwikkeling Nederlandse provincies en Vlaams Gewest 2011-2019*

12) Regional Innovation Scoreboard, 2019

13) MKB R&D cijfers geven mogelijk een niet volledig beeld; in de cijfers zijn alleen R&D uitgaven van bedrijven >10 personen meegenomen. Zeeland kent veel kleine bedrijven die investeren in kennis, dit is niet zichtbaar in de cijfers.

		Hoger opgeleide bevolking	R&D uitgaven publiek	R&D uitgaven privaat	Product/ proces innovatie	Marketing/ organisatorische innovatie	Innoverende mkb bedrijven	Innovatief samenwerkend mkb	Kennis-intensieve werk-gelegenheid	Omzet uit nieuwe producten
NL12	Friesland	0,463	0,054	0,549	0,466	0,311	0,437	0,431	0,342	0,601
NL34	Zeeland	0,260	0,151	0,488	0,498	0,335	0,437	0,497	0,456	0,602
NL13	Drenthe	0,400	0,151	0,329	0,568	0,389	0,437	0,536	0,407	0,612
NL23	Flevoland	0,445	0,634	0,439	0,543	0,374	0,437	0,483	0,481	0,612
NL21	Overijssel	0,575	0,542	0,575	0,499	0,337	0,437	0,464	0,428	0,594
NL11	Groningen	0,594	0,857	0,316	0,568	0,388	0,437	0,530	0,403	0,655
NL42	Limburg	0,512	0,579	0,644	0,494	0,330	0,437	0,467	0,415	0,590
NL22	Gelderland	0,497	0,741	0,545	0,518	0,349	0,437	0,478	0,419	0,620
NL33	Zuid-Holland	0,603	0,736	0,540	0,528	0,360	0,437	0,487	0,542	0,613
NL32	Noord-Holland	0,751	0,630	0,459	0,517	0,364	0,437	0,450	0,587	0,603
NL41	Noord-Brabant	0,560	0,428	0,862	0,509	0,343	0,437	0,472	0,542	0,603
BE2	Vlaams Gewest	0,576	0,245	0,621	0,724	0,680	0,586	0,627	0,823	0,513
NL31	Utrecht	0,822	0,838	0,363	0,595	0,410	0,437	0,523	0,607	0,671

TABEL 2 *Regional innovation scorebord (mkb), 2019*

Omdat Zeeland al lange tijd achterloopt in innovativiteit ten opzichte van andere provincies is er, ondanks een kleine verbetering, gekozen de kleur rood toe te kennen.

Regionale toegankelijkheid – De algehele bereikbaarheid van Zeeland is al langere tijd een punt van zorg.[14] In verschillende studies is aangetoond dat structurele verbetering (lees: verkorting) van reistijd naar- en van een regio de economische kracht van een regio verbetert.[15] Zeeland is bereikbaar over weg en spoor, samen lopen de doorgaande (inter)nationale hoofdroutes als een halve maan om de provincie heen. De belangrijkste ontsluiting over land voor Zeeland is de A58 en de spoorlijn fungeert als oost-west-ontsluiting voor Midden-Zeeland. Zeeland is ook via de grote waterwegen bereikbaar. Tenslotte beschikt Zeeland over een flink aantal industriële buisleidingen voor onder andere ruwe olie (via Zuid-Beveland naar Zeeland Refinery), nafta (Zeeland Refinery en Dow) en een waterstofleiding (Dow en Yara, en Air Liquide naar Belgie)[16].

Eén van de veranderingen in de afgelopen jaren is de reistijd van het openbaar vervoer naar de regio buiten Zeeland. Het duurt op dit moment 3 uur en 14 minuten om van Vlissingen naar Amsterdam te reizen, waar dit in 2011 nog 2 uur en 39 minuten was. In Zeeland worden alle stations[17] aangedaan, waardoor bereikbaarheid voor alle dorpen geborgd blijft. Echter gaat dit wel ten koste van de snelheid van de spoorverbinding met Roosendaal. De snelheid van de spoorlijn versus de bereikbaarheid van alle dorpen blijft daarmee onderwerp van publiek debat. Wel is er sinds 2017 de spitstrein in de ochtend richting, en in de avond terug uit de randstad. Deze slaat

14) Bureau Louter heeft een ranglijst gemaakt van regio's en hierbij staat Zeeland op de 39ste plek van de 46 regio's (Staat van Zeeland 2013, p. 16)
15) De Zeeuwse Bibliotheek, 2017 Vervoersarmoede mbo studenten
16) CE Delft en RHDHV, 2020. Systeemstudie infrastructuur 2020-2030-2050
17) Rilland-Bath, Krabbendijke, Kruiningen-Yerseke, Kapelle-Biezelinge, Goes, Arnemuiden, Middelburg en Vlissingen Souburg

alle tussengelegen kleine stations over. Hoewel deze trein aanzienlijk sneller is, blijkt dat dit in het eerste jaar van de spitstrein nog niet heeft geleid tot een groei in het aantal treinreizigers in Zeeland.[18] Echter moet hierbij ook genoteerd worden dat dit gaat om één trein in de ochtend en één in de avond.

Ook binnen Zeeland zijn er uitdagingen op gebied van bereikbaarheid. Zo blijkt uit het onderzoek naar Vervoersarmoede (Ruben de Cuyper, 2018) dat volgens mbo studenten het OV niet vaak genoeg rijdt en zij geen of beperkt toegang tot eigen vervoer hebben om op de gewenste bestemming te komen. Zowel school, stageplekken als uitgaansgelegenheden zijn vaak niet goed genoeg bereikbaar. Ook voor vrouwen van 60 jaar en ouder blijkt er vervoersarmoede te bestaan, vooral voor vrouwen met een Wmo indicatie en voor vrouwen die aangeven een slechtere gezondheid te hebben. Voor zowel de mbo studenten als de vrouwen boven de 60 jaar komt dit vooral voor in het gebied van Zeeuws Vlaanderen.[19]

De situatie op de weg is sinds ZiS 1.0 enigszins verbeterd. Zo is de Tractaatweg (N62), de weg tussen Terneuzen en de Belgische grens, aangepakt. Deze is in 2018 geopend met een verbreding naar twee keer twee rijstroken, en vervanging van enkele verkeerslichten door viaducten. De Westerscheldetunnel is een voor Zeeuws-Vlaanderen belangrijke verbinding met Zuid-Beveland en de rest van Zeeland. Voor deze tunnel moet wel tol betaald worden. Ook is sinds 2019 de Tunnelroute gereed. Hier is het Drie Klauwen knooppunt gebouwd, waardoor de Sloeweg (N62), de Bernhardweg en de Westerscheldetunnelweg (N62) verbonden zijn middels drie viaducten.

Belangrijke toekomstige ontwikkeling in relatie tot de toegankelijkheid van Zeeland is dat er een nieuwe sluis komt bij Terneuzen, grotendeels gefinancierd vanuit België. Dit zal op termijn het goederenvervoer over het water vergemakkelijken.

De kleur rood is toegewezen aan de regionale toegankelijkheid van Zeeland omdat dit onderwerp, ondanks enkele verbeteringen in de afgelopen jaren, nog altijd een belangrijk obstakel voor de Zeeuwse economie is.

Vaardigheden en arbeidsmarkt – De landelijke krapte van de arbeidsmarkt is met name in Zeeland goed merkbaar. In 2019 was de spanning op de arbeidsmarkt van Zeeland op het hoogst gemeten niveau van alle provincies sinds 2016. In Zeeland wordt in dat jaar binnen 10 van de 11 beroepsklassen ernstige krapte van de arbeidsmarkt ervaren.[8] De demografische opbouw van de bevolking is een belangrijke verklarende factor voor de Zeeuwse krapte op de arbeidsmarkt. Op dit moment bevindt het grootste deel van de Zeeuwse beroepsbevolking zich in de hoogste leeftijdscategorieën (45 tot 75 jaar). Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking aan het vergrijzen is. Doordat de pensioenleeftijd de laatste jaren is gestegen, is de beroepsbevolking minder afgenomen dan verwacht. Echter biedt dit geen soelaas voor de toekomst, wanneer de vergrijzing van de beroepsbevolking zich alsnog doorzet. Ook wordt verwacht dat, naar aanleiding van de vergrijzing, de beroepsbevolking komende 10 jaar met 16.000-17.000 personen af gaat nemen.[5] Uit onderzoek is gebleken dat vooral migratie van belang is voor het op peil houden van de beroepsbevolking in Zeeland, en zo de vacatures te vervullen[20].

De spanning is in bijna alle beroepsklassen en opleidingsniveaus voelbaar, waarbij de dienstverlenende beroepen de grootste krapte ervaren. Zo hebben horeca en schoonmaak veel lastig te vervullen vacatures; dit beeld sluit aan bij de sterke groei van deze sector (m.n. aantal horecagelegenheden en aantal overnachtingen) in de afgelopen jaren. In de sector transport en logistiek zijn ook veel moeilijk te vervullen vacatures, mede door vergrijzing en ontgroening in de sector. Een andere reden voor het tekort aan personeel in de logistieke sector heeft te maken met de groei van de Zeeuwse havens. Naast bovenstaande sectoren is er ook in de zorg, techniek en bouw veel vraag naar/ een tekort aan personeel. In Zeeland wordt voor 79% van de vacatures het beroepsniveau 1 of 2 gevraagd, wat maximaal lager of middelbaar niveau opleiding vereist. Echter neemt

18) https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/zeeuwen-laten-auto-niet-staan-voor-spitstrein~a2e5a89d/
19) Onderzoek naar vervoersarmoede: Bevindingen - vrouwen van 60 jaar en ouder
20) Interview met Dick van der Wouw (de ZB)

het aandeel hoogopgeleide bevolking op de arbeidsmarkt juist toe.

Het aandeel hoogopgeleide beroepsbevolking ligt in Zeeland, met 15%, ruim 10% lager dan in Nederland gemiddeld gezien.[5] Wel neemt het aandeel laagopgeleiden over de afgelopen tien jaar af, en dat van hoogopgeleiden toe. Per saldo is het opleidingsniveau daarmee de afgelopen jaren toegenomen.[5] De lage geboortecijfers vanaf 2000 zijn een bedreiging voor de onderwijssector in Zeeland, want het aantal jonge leerlingen neemt daardoor af. In totaal zijn tussen 2009 en 2017 zes basisscholen gesloten.[21)]

Onder de noemer "Aanvalsteam Arbeidsmarkt" hebben verschillen arbeidsmarktpartijen de handen ineen geslagen en is men ze aan de slag met knelpunten voor de Zeeuwse arbeidsmarkt, zoals aanpakken van het tekort aan huisartsen (zie ook hoofdstuk 4). Ook het plan "Zeeuwen zelf aan zet" van de Economic Board Zeeland en de provincie Zeeland zet in op het verbinden van de arbeidsmarkt en het onderwijs door vele projecten in Zeeuws Vlaanderen.

Gezien de hoge spanning op de Zeeuwse arbeidsmarkt, in combinatie met de zorgen over ontgroening en vergrijzing, en het relatief lage aandeel hoogopgeleide beroepsbevolking, is gekozen om – net als in ZiS 2016 – de kleur rood toe te wijzen.

Omgeving / milieu – Ten opzichte van de situatie zoals omschreven in 2016 zijn er geen grote veranderingen op het thema omgeving / milieu geweest. Zeeland, het Land in zee, is een provincie met weinig stedelijke aantrekkingskracht. De grootste steden Terneuzen, Middelburg en Vlissingen hebben samen ongeveer 150.000 inwoners en daarmee is Zeeland de enige provincie van Nederland zonder één gemeente met ten minste 100.000 inwoners. Enkel Vlissingen en Middelburg worden volgens het CBS gekenmerkt als sterk stedelijke gemeente. Zeeland heeft vier grote steden en zeven kleinere steden, met ten noorden en ten zuiden de grote agglomeraties Rotterdam en Gent & Antwerpen. Dit biedt voor Zeeland vele kansen en bedreigingen, met mooie plekken om te wonen, maar ook de aantrekkingskracht van grotere steden in de buurt om naartoe te vertrekken. Nergens anders in Europa vind je een zo grote kustlijn zoals in Zeeland op zo'n klein oppervlakte. Dit maakt Zeeland zoals het is, met een eigen cultuur en dynamiek.[22)]

Voor de aantrekkelijkheid van een gebied is stedelijkheid echter van belang, gezien het voorzieningen en faciliteiten met zich mee brengt die belangrijke vestigingsfactoren zijn. Echter is het voor kleine Zeeuwse steden niet meer mogelijk om -los van elkaar- voldoende hoogwaardige voorzieningen te bekostigen. Er zijn onvoldoende hoogwaardige voorzieningen in vergelijking met het volume van bevolking in Zeeland. Dit maakt Zeeland minder aantrekkelijk als woon- en vestigingsplaats.[21]

In Zeeland is qua onderwijsvoorzieningen alles aanwezig van kinderopvang tot academisch bachelorniveau, er worden echter geen volwaardige academische master-opleidingen binnen de provinciegrens geboden. Studenten die hun bachelor volgen in Zeeland, moet daardoor hoe dan ook hun studie elders afronden. Dit verkleint de kans dat men na afronding een baan zoekt binnen Zeeland. Verder heeft de afgelopen jaren, door de lage geboortecijfers in Zeeland, een deel van de basisscholen zijn deuren moeten sluiten. In 2009 waren er 8 plaatsen zonder basisschool, in 2017 is dit opgelopen tot 27.[21] Sinds 2013 ervaart ook het voortgezet onderwijs een daling in leerlingen, waardoor bijvoorbeeld in Sluis en Hulst de scholen fuseren met Terneuzen.

Woningprijzen in Zeeland zijn, net als de rest van Nederland, de laatste jaren toegenomen. Waar in Nederland de gemiddelde verkoopprijs tussen 2015 en 2019 is toegenomen met 34%, is dit in Zeeland 26%; iets lager[23)]. Absoluut gezien ligt de gemiddelde verkoopprijs in Zeeland ruim €60.000,- onder het gemiddelde voor Nederland. De verkoopprijs van een woning in de gemeente Veere komt als enige gemeente boven het Nederlands gemiddelde. Vlissin-

21) De staat van Zeeland, 2017

22) Samen in Zee, cultuur als pijler van stedelijke aantrekkelijkheid in Zeeland.
23) Nb: de daling van de woningwaarde tijdens de economische crisis in 2008 was ook minder groot dan gemiddeld voor Nederland; de Zeeuwse woningmarkt lijkt hiermee wat minder gevoelig voor de conjunctuur.

gen, Terneuzen en Reimerswaal lijken het minst in trek, met de laagste gemiddelde prijzen.[24)]

De woningvoorraad is vrijwel gelijk verdeeld over de dorpen, steden en het platteland. Duidelijk is ook dat Zeeland een toeristische provincie is, gezien het gegeven dat ruim 6% van de panden bestemd is voor logies, tegen 1,5% gemiddeld in Nederland.[25)] In Zeeland staat in 2019 4.150 van alle panden leeg, waarvan 82% woonhuizen is. In de drie meest zuidelijk gelegen gemeenten is de leegstand het hoogst.[26)]

Zeeland is een provincie met lager dan gemiddelde huizenprijzen. Het aantal basisscholen is de afgelopen jaren afgenomen, en ook het voortgezet onderwijs begint hier mee te maken te krijgen. Ook zijn er onvoldoende hoogwaardige voorzieningen in vergelijking met het volume van de bevolking. Wel blijft de natuur van hoge kwaliteit. Daarom is deze indicator oranje beoordeeld.

Transitie energiesector – Nederland staat aan de vooravond van een grote transitie met als doel minder CO2-uitstoot. Deze transitie heeft, onder andere impact op de manier waarop we aan de energievraag van de gebouwde omgeving, elektriciteitssector, industrie, landbouw en mobiliteitssector voldoen. Recent is door de maatschappelijke partners van Zeeland de RES 1.0 gepubliceerd; hierin staat o.a. beschreven hoe Zeeland zich in gaat zetten om haar steentje bij te dragen aan decarbonisatie van genoemde sectoren.

De indicator transitie energiesector is nieuw ten opzichte van 2016. Op dit thema zijn er een aantal forse uitdagingen en veel investeringen zijn nodig om richting 2030 en 2050 o.a. de woningvoorraad te verduurzamen. Echter, indien Nederland haar rol als waterstofhub internationaal weet te verstevigen[27)] zal kennis en werkgelegenheid op dit thema ook toenemen. In Zeeland is een belangrijk deel van de Nederlandse chemiesector aanwezig, de eventuele komst van een waterstofkenniscentrum in de regio (bijvoorbeeld als vervanger voor de Markaz) is dan ook zeer denkbaar. Daarnaast is de offshore windsector met een aantal bedrijven gevestigd in de regio, een toename in de vraag naar duurzame energie vergroot de omzet in deze sector.

Oftewel: Zeeland heeft veel kansen op gebied van o.a. duurzame opwek van elektriciteit en waterstof en indien samen met het bestaande industriecluster en inzet vanuit het Rijk samengewerkt wordt kan veel groei gerealiseerd worden. Daarom scoort deze indicator oranje, de tijd moet uitmaken of kansen op dit thema benut zullen worden.

Bestuurlijke structuur – Na het verschijnen in 2011 van het rapport van de Visitatiecommissie bestuurskrachtmeting (Calon e.a., 2011), en met het advies vanuit Commissie Balkenende dat Zeeuwse overheden besluit- en slagvaardiger moeten opereren, heeft de Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland besloten de Commissie Externe Spiegeling in te stellen. De Commissie Externe Spiegeling[28)] constateert, in 2018, dat hoewel de maatschappelijke opgaven van Zeeland door eenieder gedeeld worden, er nog geen gevoel heerst voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van een aanpak voor deze opgaven. De zogenaamde 'Zeeuwse ziekte'[29)] mag in het huidige tijdbeeld wat genuanceerd worden, omdat samenwerkingen goed verlopen en tot resultaten leiden. Enkel de samenwerkingen waar een lange adem voor nodig is of welke niet wettelijk opgelegd zijn verlopen moeizamer. Samenwerking verloopt ook moeizaam wanneer het gaat om de uitvoering en bedrijfsvoering. Het accent ligt nog sterk op intentie en planvorming en te weinig op een gezamenlijke aanpak en uitvoeringspraktijk. Het lukt vaak onvoldoende om over de aanpak afspraken te maken en deze uit te voeren. Deze conclusie komt echter wel uit de tijd vóór het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO).

24) CBS, Bestaande koopwoningen; gemiddelde verkoopprijzen, regio
25) Wonen in Zeeland; Analyse van de Zeeuwse woningmarkt, Zeeuwse Bibliotheek 2017
26) Landelijke Monitor Leegstand, 2015-2019, CBS 2019.
27) Nederland profileert zich momenteel in internationale context als land dat voor een groot deel haar eigen elektriciteit duurzaam gaat opwekken en de industrie verduurzaamt middels groene en blauwe waterstof. Daarnaast wordt veel onderzoek gedaan naar mogelijkheden om – tegen zo laag mogelijke kosten – de huidige woningvoorraad aardgasvrij te verwarmen.
28) Samenwerkingskracht in Zeeland #HOEDAN? Rapport commissie Externe Spiegeling Zeeland, Maart 2018
29) Waarin de provincie horizontaal naast de gemeenten wordt geplaatst, en niet op afstand of boven de gemeenten.

In Zeeuwse gemeenten worden regionale en gemeentegrens overstijgende maatschappelijke problemen veelal als gemeentelijk vraagstuk omschreven.[28] Ook het spanningsveld, waarbij regionale vraagstukken vaak nog lokaal verantwoord moeten worden, zorgt hierbij voor een extra uitdaging. Dit terwijl de inwoners van gemeenten vaak geen acht nemen van deze bestuursgrenzen in het dagelijks leven; ze leven op regionaal niveau. Aanvullend merkt de Commissie Externe Spiegeling op dat, ondanks de verschillende visies op strategisch niveau in Zeeland, geen van deze visies een gezamenlijke agenda creëert voor Zeeland. Ook lokaal lijkt een dergelijke gedeelde agenda geringe status te krijgen en weinig te leven. Wel stelt de Commissie Externe Spiegeling vast dat verhouding tussen de gemeenten veelal goed zijn. Enkel tussen Middelburg en Vlissingen heerst een slechtere relatie, welke samenwerking hindert. De commissie merkt op dat Zeeuwse samenwerking zich in de laatste jaren zich heeft geuit in visies op provinciaal niveau, zoals onder meer Zeeland 2040 en de Zeeuwse lobbyagenda. Er heerst een gemeenschappelijk beeld van belangrijke maatschappelijke opgaven, waartoe onder meer de energietransitie, demografische ontwikkeling en economische structuurversterking behoren.

Verschillende bestuurders geven aan dat de onderlinge samenwerking verbeterd is ten opzichte van 2016. Er wordt beter samengewerkt, waarbij men elkaar durft aan te spreken, zowel bestuurlijk als in het bedrijfsleven. Ook het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) draagt hier sterk aan bij, door toe te werken naar een gezamenlijke lobbyagenda en deze ook in Den Haag kenbaar te maken. Het OZO bestond nog niet ten tijde van het rapport van Commissie Externe Spiegeling, en was een van de adviezen die hieruit is opgepakt. Daarnaast is het bereik van de verbeterde samenwerkingen onder meer terug te zien in de vooruitgang van publiek-private partnerschappen voor economische structuurversterking, de successen van de investeringsprogramma's en het fonds voor innovatie.[25] Ook heeft Zeeland een unieke samenwerking opgebouwd tussen gemeente, provincie en waterschap wat Zeeland een voorsprong geeft in de opgave van klimaatadaptatie en energietransitie.

Bestuurders geven ook aan dat op het terrein van de arbeidsmarkt, het gezamenlijke aanvalsplan om de structurele arbeidstekorten aan te pakken[30)], ertoe heeft geleid dat op dit terrein een sterkere infrastructuur is ontstaan tussen de relevante arbeidsmarktactoren UWV en gemeenten. Een infrastructuur die eerder al wel bestond, maar welke door het wegvallen van de RPA Zeeland in verval was geraakt.

De bestuurlijke structuur in Zeeland is de afgelopen jaren iets verbeterd. Er wordt beter samengewerkt, onder andere dankzij opzetten van het Overleg Zeeuwse Overheden. Wel zijn er nog verbeterpunten op het gebied van samenwerking en uitvoering, en blijft de Zeeuwse ziekte een bestaand fenomeen. Daarom is gekozen om, ondanks verbeteringen, de kleur oranje toe te wijzen.

1.2.3 Sociale structuur

Ontgroening – In de periode tussen 2013 en 2018 was er in Zeeland sprake van ontgroening; veel jongeren trekken weg en het sterfteoverschot betekend dat de nieuwe geboortes niet het overlijden van ouderen op kan vangen. De Jeugdmonitor Zeeland (2017) laat zien dat één op de acht jongvolwassenen binnen twee jaar wil vertrekken uit Zeeland. Ook is de aanwas van nieuwe jongvolwassenen lager dan de uitstroom hiervan. Veel Zeeuwse jongeren verlaten de provincie om elders te studeren en zij komen niet (meteen) terug. Uit de studie is echter ook gebleken dat één op de vier vertrokken jongvolwassenen binnen zes jaar terugkeert.[31)]

De mate van ontgroening en de impact hiervan op de Zeeuwse economische structuur is dusdanig, dat is gekozen de kleur rood toe te wijzen.

Vergrijzing – De samenstelling van de bevolking qua leeftijdsopbouw verandert ingrijpend. Het aantal basisschoolkinderen zal in de jaren tot 2025 dalen, waarna het licht zal gaan stijgen. Het aantal jongeren

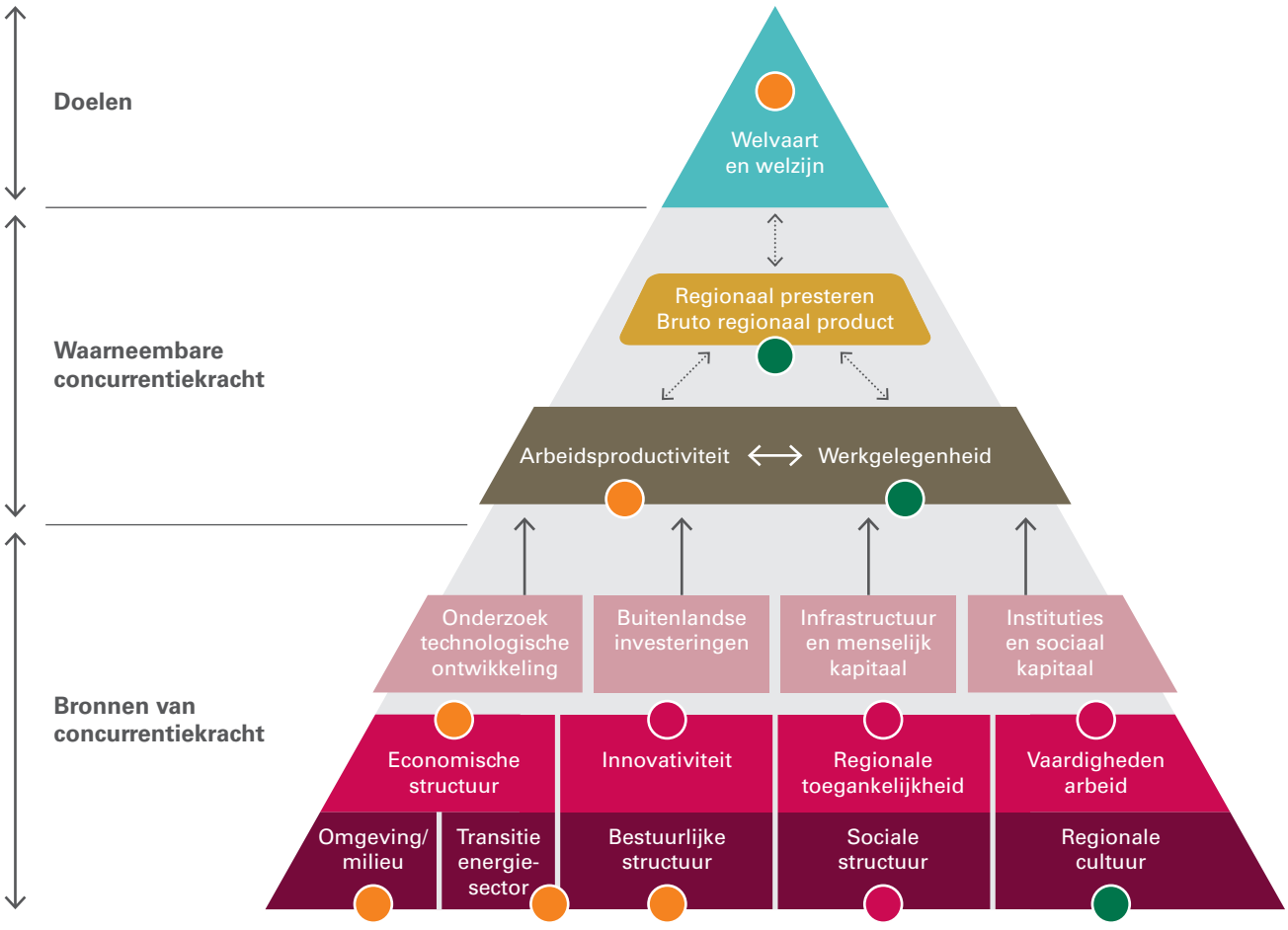
30) Het zgn. 'Aanvalsteam Arbeidsmarkt', heeft drie pijlers, t.w. de Zeeuwen met een afstand tot de arbeidsmarkt (pijler 1), de Zeeuwse onderwijsorganisaties, gemeenten en werkgevers gericht op ontwikkeling, doorstroming en huisvesting van Zeeuwse arbeidskrachten en jongeren (pijler 2: de Human Capital Agenda) en het aantrekken van mensen van buiten Zeeland naar Zeeland (pijler 3, marketing en recruitment, vestigingsklimaat wonen en werken).

31) Jeugdmonitor Zeeland; Verhuizingen onder jongvolwassenen, ZB 2017

tot 15 jaar zal tot 2040 met 4.000 licht groeien.[32)] De bevolking tussen 15 en 60 jaar neemt naar verwacht met 15.000 af tot in 2040. Het aantal 80-plussers gaat verdubbelen, met een toename van 91% tot 2040. De relatief oude bevolking is vooral te vinden in de kustgebieden van Zeeland. Tekorten op de arbeidsmarkt, veroorzaakt door de vergrijzing, worden naar verwachting deels ingevuld door arbeidsmigranten en vergunninghouders.[32] De arbeidsmigranten vestigen zich voornamelijk in de gemeenten Reimerswaal, Terneuzen en Vlissingen. Voor de groep 0-65 jarigen is de huidige verwachting dat zij -zonder een impuls zoals de marinierskazerne- relatief de kleinste groei, of zelfs daling, tot 2040 kennen.

De mate van vergrijzing en de impact hiervan op de Zeeuwse economische structuur is dusdanig, dat is gekozen de kleur rood toe te wijzen.

Bevolkingsomvang – Tot 2040 verwacht men een stijging van het aantal inwoners in Zeeland.[32] De hoogte van migratie lijkt bepalend voor de te verwachten bevolkingsgroei. Het grote aandeel (buitenlandse) migratie lijkt op dit moment de krimp tegen te houden. De invloed van migratie is zo sterk dat, wanneer migratie volledig weg zou vallen, er een daling zou zijn van de Zeeuwse bevolking in de toekomst. De komst van de marinierskazerne zou positief hebben bijgedragen aan de stijgende bevolkingsomvang, volgens de scenario's van de Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose. De meest optimistische scenario's uit die prognose lijken met het wegblijven van de kazerne dan ook onwaarschijnlijker geworden.[33)] Dit betekent een lagere dan verwachte bevolkingstoename in Zeeland.



32) Provinciale bevolkings- en huishoudenprognose 2019, Provincie Zeeland 2019

33) De prognose ging ervan uit dat voor 50% van de 2000 arbeidsplaatsen men daadwerkelijk naar Zeeland zou verhuizen in 2022. Er was een aanname van nog eens 100 extra gezinnen per jaar in de 10 opvolgende jaren (met 2,4 personen per gezin).

Afname van de bevolkingsomvang in Zeeland is zichtbaar, echter wordt dit opgevangen door een groot aandeel (buitenlandse) migratie. Daarom is gekozen de kleur oranje toe te wijzen.

Regionale cultuur – Het culturele ecosysteem van Zeeland wordt getypeerd door de ligging, decor, schaal en sfeer. De Zeeuwse eilanden hebben allen een eigen identiteit, en de steden hebben een grote oude binnenstad als cultureel erfgoed[34]. Zeeland heeft een festivalzomer met daarnaast ook vele culturele activiteiten en organisaties. Dit houdt Zeeland levendig en aantrekkelijk voor inwoners, het bedrijfsleven en toeristen. Cultureel Zeeland staat (inter)nationaal bekend om de grote festivals zoals Concert at SEA, Film by the Sea en het Zeeland Nazomerfestival.

Zeeland heeft een sterk cultureel ecosysteem, daarom is gekozen de kleur groen toe te wijzen.

1.3 SWOT VAN DE ZEEUWSE ECONOMIE

Het geschetste beeld van de aspecten die bepalend zijn voor de concurrentiekracht geven individueel inzicht in een specifiek thema, gezamenlijk schetsen ze het beeld van de economie Zeeland. Deze paragraaf combineert de individuele inzichten en biedt middels de SWOT-methodiek inzicht in de voornaamste sterktes, zwaktes, kansen en risico's van de Zeeuwse economie, nu en naar de toekomst.



34) Samen in Zee (2); Cultuurprofiel van Zeeland, Provincie Zeeland 2018

STERK:

1. Zeeuwse havens blijven belangrijke economische motor,m.n. North Sea Port
2. Huisvesting van een van de belangrijke industrieclusters; hierdoor mede t.o.v. andere Europese-regio's is Zeeland innovatief
3. Culturele identiteit
4. Hoge kwaliteit van leven, ruimte, natuur.
5. De samenwerking van het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO)

ZWAK:

1. Afhankelijkheid van de primaire productie (bijv. de aardappel), en niet zozeer onderdeel ontwikkeling van het product en de uiteindelijke toegevoegde waarde ervan (bijv. zetmeel etc.)
2. Demografische druk, oorzaken zijn vergrijzing en ontgroening (onvoldoende voorzieningen)
3. Bestuurlijke samenwerking: 'mijn gemeente eerst', onvoldoende gezamenlijk ontwikkeling Zeeland
4. Kwetsbare infrastructuur

RISICO'S:

1. Oplopende krapte op de arbeidsmarkt
2. Veel verschillende visies komen niet tot één actieagenda (bestuurlijk). Daarnaast ook onvoldoende uitvoeringskracht.
3. Aansluiting opleiding-arbeid en/of behoud van opgeleide mensen in regio. Er worden geen masteropleiding in de regio aangeboden/ zijn geen promotiemogelijkheden. Trekt & behoud onvoldoende studenten voor de regio.
4. Vergrijzing in algemene zin; verdubbeling van 60+ levert een hogere druk op voorzieningen op
5. Financiële krapte in provincie en gemeenten; kunnen soms niet investeren / co-financieren, waarschijnlijk negatieve invloed op in stand houden voorzieningen.

KANSEN:

1. Energietransitie (o.a. offshore wind), waterstofagenda en bio-based economy
2. Aantrekken groot bedrijf op braakliggend terrein waar MARKAZ gepland stond
3. Sterk achterland met Vlaanderen, nu al veel samenwerking op het gebied van kennis en onderwijs met bijv. universiteit Gent, North Sea Port als haven, en zorg (o.a. Gent)
4. Verbeteren OV-connectie met Vlaanderen, Randstad, etc

1.4 CONCLUSIE

Uit deze analyse blijkt dat Zeeland op meerdere macro-economische indicatoren grote vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van enkele jaren geleden. Echter, een flink deel van deze vooruitgang is te wijten aan de wereldwijde conjuncturele groei. De positie ten opzichte van de rest van Nederland is namelijk weinig verbeterd en in enkele gevallen is het relatieve verschil zelfs groter geworden. Op de punten demografische druk (krimp/ontgroening/vergrijzing) en bestuurlijke structuur voorzien we risico's waarop tijdig ingegrepen moet worden. Ook is nog steeds sprake van structurele uitdagingen op gebied van innovatie en bereikbaarheid.

Kortweg kan op basis van de methode van Gardiner gesteld worden dat – ondanks de positievere cijfers over de concurrentiekracht van de Zeeuwse economie – er nog steeds sprake is van een zwakke structurele basis. Veel van de gehanteerde indicatoren staan namelijk (nog steeds) op rood en oranje. De economie van Zeeland is dus (nog steeds) erg vatbaar voor externe (conjuncturele) schokken. Met uitblijven van de Markaz (of een vergelijkbaar instituut dat onder andere impact heeft op de gemiddelde leeftijdsopbouw) blijft de uitdaging om Zeeland (m.n. Vlissingen) weerbaarder te maken onverminderd.

2 Analyse macro-economische situatie gemeente Vlissingen

2.1 INLEIDING EN AANPAK

Dit hoofdstuk gaat in op de macro-economische situatie van de gemeente Vlissingen en vergelijkt de situatie in 2019 met a) de situatie van vier vergelijkbare gemeenten en b) de situatie van de provincie. De gemeenten waarmee de situatie in Vlissingen wordt vergeleken zijn Velsen, Wijchen, Vlaardingen en Den Helder. Er is gekozen om Vlissingen met deze gemeenten te vergelijken vanwege de vergelijkbare structuur, aantal inwoners en in zekere mate geschiedenis (steden aan het water[35]) van de vijf gemeenten. Centraal in de analyse van dit rapport staat de vraag: hoe is het met de economische situatie van Vlissingen gesteld?

Om deze vraag gestructureerd te beantwoorden wordt ten eerste ingegaan op de huidige situatie van Vlissingen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het model van Gardiner[36]. We hebben er voor gekozen om omgeving/milieu op te splitsen naar omgeving/milieu en transitie energiesector. Dit omdat de bronnen van concurrentiekracht veranderd zijn ten opzichte van 2002, waarbij de energietransitie nu een belangrijke rol speelt. Het model maakt het mogelijk om op hoofdlijnen de situatie van een regio te schetsen (quickscan). Het model gaat in op de onderstaande drie thema's:

1. Waarneembare concurrentiekracht van Vlissingen;
2. Bronnen van concurrentiekracht; en
3. De sociale structuur van de gemeente.

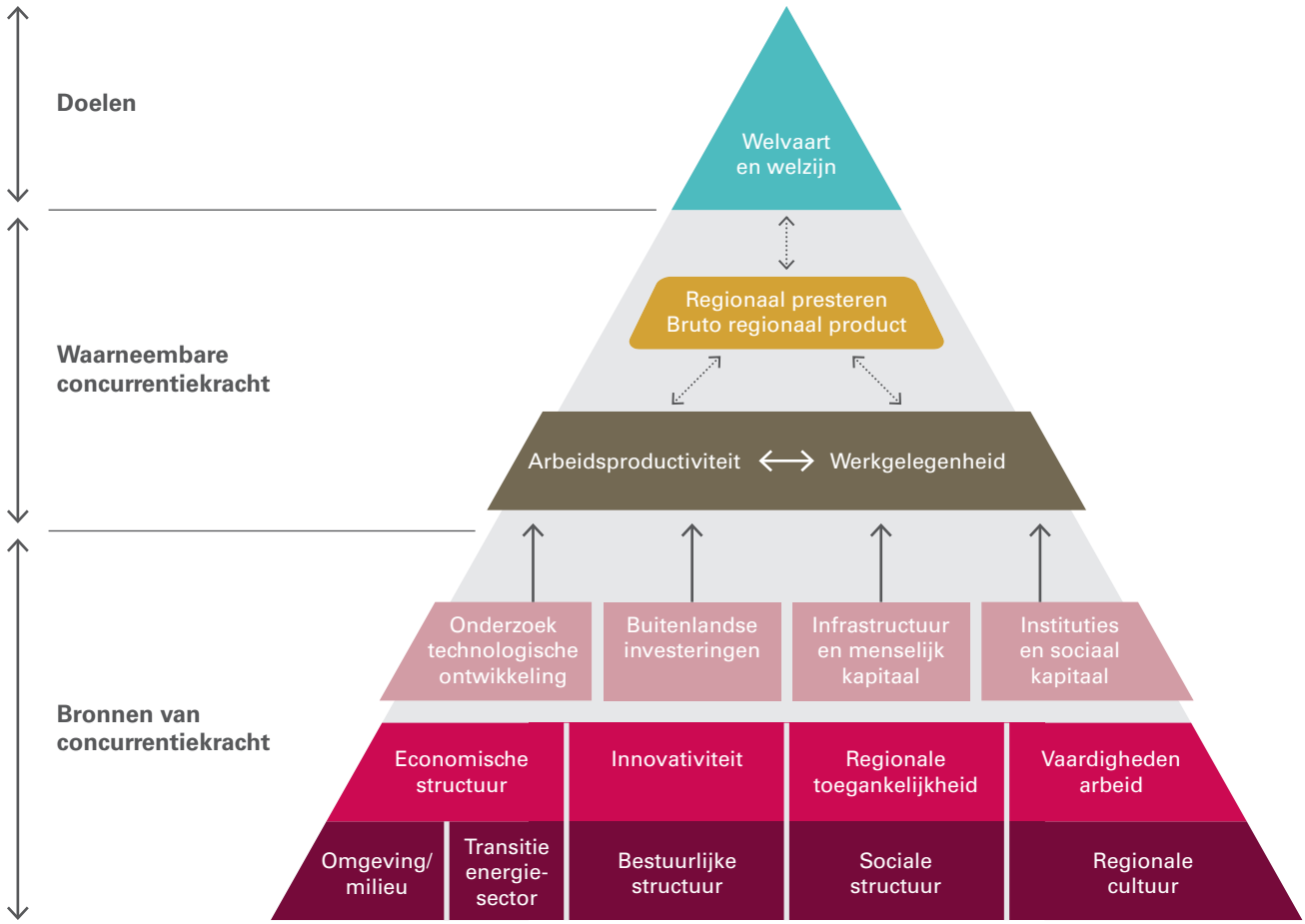
Het (piramide)model van Gardiner (zie figuur 2) geeft inzicht in de factoren die bepalend zijn voor het economisch presteren van een regio. We passen het nu toe op een gemeente, om deze reden zijn een aantal regionale indicatoren niet beschikbaar en is– voor zoverre mogelijk – met vergelijkbare indicatoren gewerkt. Het hoofdstuk is opgedeeld naar de verschillende lagen van de piramide. Voor elke indicator is kwalitatief een indicatieve beoordeling gegeven (rood, oranje of groen) over hoe Vlissingen scoort ten opzichte van

i. de gemiddelde situatie in Zeeland,
ii. de vergelijkbare gemeenten en
iii. relatieve ontwikkeling in de tijd.

In een tweede stap zijn de verkregen (feitelijke) inzichten gebruikt om de sterkten en zwakten van de economie van Vlissingen te beschrijven. Tevens zijn relevante recente ontwikkelingen (kansen en risico's) binnen- en buiten Vlissingen die van invloed gaan zijn en zijn geweest op de macro-economische situatie beschreven.

Middels deze aanpak komen zowel de feitelijke als contextuele aspecten die de macro-economische ontwikkelingen (verleden en blik op de toekomst) van Vlissingen beschrijven aan bod.

35) Nb: Wijchen is ontsloten door het Maas-Waal kanaal.
36) Dit model is gebruikt in hoofdstuk 2 van het rapport Zeeland in Stroomversnelling (2016) en door het Planbureau voor de Leefomgeving (bijvoorbeeld 'De concurrentiepositie van Nederlandse regio's, regionaal economische samenhang in Europa' (2011)).



FIGUUR 2 *Gebaseerd op piramidemodel van Gardiner et al, 2002*

2.2 CONCURRENTIEKRACHT VLISSINGEN

2.2.1 Waarneembare concurrentiekracht

Wanneer we kijken naar enkele belangrijke indicatoren van concurrentiekracht dan ontstaan de volgende beelden van de concurrentiekracht en de positie van Vlissingen ten opzichte van Zeeland en vergelijkbare gemeenten[37]. Dit hoofdstuk presenteert de feitelijke situatie. Middels een stoplichtensysteem is een oordeel gegeven over de huidige status van de indicatoren conform het model van Gardiner. De waarden voor de vier gemeenten waarmee de situatie in Vlissingen wordt vergeleken zijn weergegeven in tabel 3.

● **Besteedbaar inkomen (gestandaardiseerd) –** Het gemiddeld besteedbaar inkomen in 2017 per huishouden in Vlissingen was €33.900. Het gemiddeld besteedbaar inkomen in Vlissingen ligt flink onder het provinciaal gemiddelde (€36.500), en aan de onderkant wanneer vergeleken met de toetsgemeenten (m.u.v. Den Helder)[38].

● **WOZ-waarde *(bruto regionaal product[39] en arbeidsproductiviteit)* –** De gemiddelde WOZ-waarde van een woning in Vlissingen is €159.000 in 2019. Ten opzichte van eerdere jaren is de WOZ-waarde stabiel gebleven. De WOZ-waarde gemiddeld in Zeeland bedroeg €190.000, dit is fors meer dan het

37) Gehanteerde bron voor vergelijken gemeentelijke cijfers: waarstaatjegemeente.nl

38) CBS, 2019. Analyse naar besteedbaar inkomen per woonkern in 2017

39) Tot 2013 werd voor elke gemeente het Bruto Gemeentelijk Product uitgerekend. Deze indicator geeft de toegevoegde waarde per inwoner van een gemeente weer. De indicator is in 2015 door de minister als niet betrouwbaar bestempeld en daarom niet meer beschikbaar.

gemiddelde van Vlissingen. Vlissingen heeft een lage WOZ-waarde t.o.v. vergelijkbare gemeenten.

Inkomen als zelfstandige – Het inkomen van een zelfstandige in Vlissingen bedraagt €37.000 in 2017; dit is aan de hogere kant binnen de range van de vier vergelijkbare gemeenten, daar hebben zzp'ers een inkomen tussen de €32.000 en €38.200. Ten opzichte van 2013 is het inkomen van zelfstandigen met gemiddeld €5.000 toegenomen. Deze groei in inkomen van zelfstandigen komt overeen met het landelijk beeld dat zelfstandigen na de economische crisis weer meer werk en dus inkomen vergaren. Mogelijke reden dat het inkomen van zzp'ers in Vlissingen relatief sterker is toegenomen dan bijvoorbeeld Den Helder is dat er krapte is op de arbeidsmarkt. Resultaat hiervan is dat personen in vast dienstverband kiezen om uit dienst te gaan en voor een beter inkomen vergelijkbaar werk uitvoeren. Vlissingen scoort op deze indicator ook beter dan gemiddeld voor Zeeland, waar het inkomen van een zelfstandige op € 35.000 ligt.

Werkgelegenheid – Het percentage werkloosheid ligt in Vlissingen in 2019 hoger dan gemiddeld in de provincie. Dit heeft onder andere te maken met het omvallen van een aantal grote bedrijven ten tijde van de economische crisis uit 2008, ondanks overnames en doorstart van bedrijven nam het aantal banen fors af. De werkloosheid in Vlissingen is in de afgelopen vijf jaar wel fors teruggelopen, van 6,8% naar 4,2%. Een belangrijke oorzaak voor de daling in de werkloosheid (net als in de vier andere gemeenten) is de hoogconjunctuur. Daarom is de indicator werkgelegenheid 'rood' beoordeeld.

Netto schuldquote (incl. uitgeleende gelden) – Deze indicator is een maat voor de hoogte van de gemeentelijke schuld (= het financieel vermogen) die met het inkomen gedragen kan worden en wordt door de VNG gepubliceerd. De schuld van de gemeente Vlissingen was in 2013 met 160% zeer groot, de gemeente kwam daarom ook onder curatele van het Rijk (zgn. Artikel 12). De situatie is sindsdien flink verbeterd, in 2018 was de schuldquote teruggebracht naar 84%. We beoordelen Vlissingen oranje, de situatie is sterk verbeterd sinds 2013. Echter, doordat veel schulden zijn afgelost is er in de afgelopen jaren weinig ruimte geweest om te investeren in structurele versterking van de economie en het leefmilieu, dit moet komende jaren ingehaald gaan worden.

Indicator	Vlissingen	Den Helder	Wijchen	Vlaardingen	Velsen
Besteedbaar inkomen	€33.900	€ 33.300	€ 40.400	€ 34.200	€ 37.700
WOZ-waarde	€ 159.000	€ 153.000	€ 247.000	€ 183.000	€ 253.000
ZZP-inkomen	€ 37.000	€ 32.700	€ 34.800	€ 36.600	€ 38.200
Werkgelegenheid	4,2%	3,9%	3,3%	4,4%	3,3%
Netto schuldquote (periode 2013-2018)	160% - 84%	8% - 25%	3% (stabiel)	122% - 83%	82% (stabiel)

TABEL 3 *Gardiner indicatoren waarden voor vier gemeenten*

2.2.2 Bronnen van concurrentiekracht

Wanneer we kijken naar de factoren die bepalend zijn voor de waarneembare concurrentiekracht dan ontstaat het volgende beeld. De economische structuur van Vlissingen wordt op een aantal punten vergeleken met de die van Den Helder, Velsen, Vlaardingen en Wijchen, op andere punten en indicatoren wordt alleen de situatie voor Vlissingen geschetst.

Economische structuur Vlissingen - De economische structuur van Vlissingen komt overeen met de economische structuur van Zeeland. Zo steeg het aantal banen van 543 naar 553 banen per 1.000 inwoners[40]. Het aantal banen ligt daarmee onder het landelijk gemiddelde van 677 per 1.000 inwoners. Het werkloosheidscijfer daalde van 6,8% in 2014 naar 4,2% in 2018 en volgt daarmee eenzelfde trend als Nederland maar ligt daarmee hoger dan het Zeeuwse gemiddelde. Een groot deel van de werkgelegenheid van Vlissingen zit in de zeehavens. Vanaf 2014 is de werkgelegenheid in het Vlissingse deel van die zeehavens met 12 procent gestegen[41].

Het aandeel banen in de recreatie- en toerismesector is ongeveer 8%. Ondanks het feit dat deze sector een belangrijk onderdeel vormt van de Zeeuwse economie ligt dit percentage onder het Nederlandse gemiddelde. De sectoren met de meeste banen zijn de collectieve- en de zakelijke dienstverlening (beide 33%) en in mindere mate de industrie (17%). De meeste sectoren zagen een gematigde groei in het aantal vestigingen. De landbouw -en handelssector zag sinds 2016 geen groei meer in het aantal vestigingen. Opvallend is het feit dat er een relatief hoog aantal snelgroeiende bedrijven aanwezig is in Vlissingen (25,6 per 1.000 vestigingen)[42]. De directe zeehavengerelateerde werkgelegenheid van North Sea Port, en specifiek Vlissingen, is 5.656 werkzame personen[43].

De geplande komst van de Marinierskazerne naar Vlissingen zou een grote impact hebben gehad op de economische structuur van de stad en de omliggende regio. Naast een toename van de structurele werkgelegenheid met zo'n 2.200 banen (direct en indirect) zou komst van de Markaz ook de algehele weerbaarheid van de regio vergroten. De totale impact van de Markaz op de economie is echter breder dan de toename in werkgelegenheid, denk aan instandhouding van onderwijsplekken, toename en investering in woning(-waarde) en instandhouding commerciele en andere voorzieningen[44].

De economische structuur van Vlissingen (bijv. aantal banen per 1.000 inwoners) is afgelopen jaren verbeterd, echter blijft achter ten opzichte van vergelijkbare gemeenten[45]. Het feit dat de verwachte Marinierskazerne niet naar Vlissingen komt maakt dat de regio niet veel weerbaarder is geworden (m.u.v. komst offshore windsector). Daarom beoordelen we deze indicator met rood.

Innovatiekracht Vlissingen – Het bepalen van de innovatiekracht van een gemeente is lastig, aangezien men innovativiteit regionaal inzichtelijk maakt. Reden hiervoor is dat de regionale innovatiekracht gebonden is aan innovatieve clusters, die vaak gemeentegrenzen overstijgen. Om toch een indicatie te geven van de innovatiekracht van Vlissingen en de andere gemeenten kan -naast de Zeeuwse cijfers- worden gekeken naar verschillende indicatoren die worden gebruikt door het European Innovation Scoreboard (EIS). Een van die indicatoren is het opleidingsniveau. In Vlissingen is het opleidingsniveau lager dan gemiddeld. Vlissingen heeft 178 laagopgeleiden per 1.000 inwoners en scoort daarmee het hoogst in vergelijking met de andere gemeentes. Den Helder scoort daarna het hoogst met 164 laagopgeleiden per 1.000 inwoners. De andere drie gemeentes

40) In deze cijfers is het relatief grote aantal arbeidsmigranten (welke niet in de data van het CBS zitten als zodanig) niet opgenomen.
41) Havenmonitor, Erasmus University 2018
42) Bedrijvigheid en economie Vlissingen, https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Bedrijvigheid-en-economie
43) Havenmonitor, Erasmus University 2018.
44) Ecorys, 2013. Impact Marinierskazerne Vlissingen.
45) Het aantal banen per 1.000 inwoners ligt in Velsen met 677 een stuk hoger dan in Vlissingen en exact gelijk met het landelijk gemiddelde. Het aantal vestigingen per 1.000 inwoners ligt echter gelijk (100). Anders dan in Vlissingen lag het aantal snelgroeiende bedrijven veel lager (13,5 per 1.000 vestigingen). Velsen heeft een duidelijke focus op de industriële sector (o.a. Tata Steel). Vlaardingen heeft minder banen per 1.000 inwoners (414,1). Daarnaast is het werkloosheidscijfer hoger dan eerdergenoemde gemeentes (4,4%). Op basis van deze indicatoren heeft Vlaardingen een achterstand op Vlissingen. Den Helder heeft na Velsen het hoogst aantal banen (612 per 1.000 inwoners). Daarnaast bevinden zich in Den Helder een relatief groot aantal snelgroeiende bedrijven (20 per 1.000 vestigingen). Het werkloosheidscijfer ligt, met 3,9%, exact op het landelijk gemiddelde (bron: waarstaatjegemeente.nl). Over de exacte economische groei van de onderzochte steden bestaat sinds 2013 geen informatie. Om een indicatie te krijgen van de economische groei is daarom gekeken naar de regionale economische groei. De regionale groei van de regio's Rijnmond en IJmond (respectievelijk Vlaardingen en Velsen) lagen in 2017 beiden op 3,3%. Vlissingen en Den Helder zijn beide onderdeel van regio's die een lagere groei kennen (respectievelijk 2,7 en 2,6%) (bron: CBS). Wijchen is onderdeel van de regio Arnhem/Nijmegen en kent een groei van 3%.

liggen dichter bij het Nederlandse gemiddelde van 146, Vlaardingen ligt met 149 het dichtst bij. In Vlissingen bevindt zich een hogeschool. Uit gesprekken en de cijfers (zie sectie over 'ontgroening') blijkt dat veel hoogopgeleiden wegtrekken uit de regio, omdat zij hun studie elders hebben afgerond.[46), 47)]

Kennisdeling is een belangrijke component van innovatiekracht. Om dit te bevorderen hebben provincie en gemeente samen met het bedrijfsleven een ecosysteem opgebouwd rondom de kennisinstellingen HZ en Scalda in het gebied Kenniswerf. Belangrijke motor van dit ecosysteem is de stichting Dockwize, de innovatie hub voor Zeeland.

De zee- en binnenhavens van Vlissingen en aldaar gevestigde maritieme bedrijven zijn een belangrijk onderdeel van de economie van Vlissingen en maken ook kennisdeling mogelijk. De scheepsbouw heeft verbindingen met kennisinstituten zoals de Technische Universiteit Delft en onderzoeksinstituut Marin in Wageningen, aansluiting met bestaande opleidingen in de regio kan de innovatiekracht van de stad versterken. Vlissingen is daarnaast de grootste haven van West-Europa voor de bouw, de logistiek, het onderhoud en het ontmantelen van windmolens op zee. De recente en tevens verwachte groei van het aantal windmolenparken op de Noordzee (deels Nederlands, deels buitenlands deel) heeft bijgedragen aan het aantal technische banen, dit biedt jongeren van de Scalda en HZ met een technische opleiding zicht op een interessante baan in de regio. Ook fieldlab Zephyros, een initiatief van World Class Maintenance, vestigt zich zeer waarschijnlijk op de Kenniswerf in Vlissingen.

In Middelburg zal in de nabije toekomst het Joint Research Center Zeeland (JCR) worden gebouwd. In dit centrum gaan verschillende instellingen samenwerken aan onderzoek op het gebied van water, energie, voedsel en duurzame grondstoffen. De komst van het JRC in Middelburg biedt ook kansen voor Vlissingen, met name voor verdere tot wasdom komen van de Kenniswerf.

Regionale toegankelijkheid – Het is niet goed gesteld met de (OV-)bereikbaarheid van Vlissingen. De afgelopen jaren kent Vlissingen een toename in reistijd per spoor, dit heeft te maken met het grote aantal stations dat de intercity aandoet. De ontwikkeling dat tweemaal daags (tijdens de spits) kleine stations worden overgeslagen heeft nog niet geleid tot een grote toename in aantal gebruikers van het OV. Uit een in 2017 verschenen rapport wordt duidelijk dat mbo studenten in Zeeland zeer vaak vervoersarmoede ervaren. Het OV-stelsel is niet toereikend om hun opleidingsplaats te bereiken. Vlissingen beschikt over één veerdienst om Breskens te bereiken. De bestaande (snel)wegen zijn m.u.v. de zomermaanden, over het algemeen afdoende.

De bovenstaande situatie voor Vlissingen geldt ten dele ook voor Den Helder, dat ook een start- en eindpunt is van het spoornetwerk en waarvoor ook geldt dat na de dichtstbijzijnde stad (Alkmaar) de intercity een stoptrein wordt. Vlaardingen en Velsen zijn beiden beter ontsloten, dit komt mede door hun positie nabij de Randstad; hierdoor ervaren ze per afgelegde reizigerskilometer wel meer file. Wijchen is vanuit Nijmegen/Arnhem en Den Bosch goed bereikbaar.

Vaardigheden en arbeidsmarkt – In Vlissingen daalde het aantal WW-uitkeringen zeer sterk in 2019 (22%). Het aantal mensen met een bijstandsuitkering lag echter nog wel ruim boven het Nederlands gemiddelde (55 t.o.v. 38 per 1.000 inwoners). Velsen en Wijchen scoren beiden onder het Nederlands gemiddelde (respectievelijk 30 en 27 personen per 1.000 inwoners). Den Helder heeft een vergelijkbaar aantal personen met een uitkering als het Nederlands gemiddelde. Vlaardingen scoort hoog met 52 personen met een uitkering. De werkgelegenheid daalde recentelijk flink door de introductie van landelijke maatregelen ten gevolge van Covid-19. Ondanks dat dit logischerwijs een nationale ontwikkeling is treffen de maatregelen voornamelijk de culturele, recreatie en toerismesector flink. Indien de 'intelligente lockdown' ook blijft gelden tijdens de zomer van 2020 en de bezettingsgraad van logies in Zeeland laag blijft, heeft dit grote gevolgen.

46) Werk en inkomen Vlissingen https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Werk-en-inkomen
47) European Innovation Scoreboard (2019), Methodology Report

Zoals al eerder aangegeven heeft Vlissingen een hoog aantal laagopgeleiden. De prognose voor 2038 is dat het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs verder zal gaan afnemen met 10% (t.o.v. het landelijk gemiddelde van 4% afname). In 2019 lag het percentage minderjarigen (0-19 jaar) in Vlissingen twee procentpunten lager dan Nederlands gemiddelde. Reden hiervan is o.a. de ontgroening van de bevolking. Het is aannemelijk dat zonder significante maatregel hierdoor een (nog groter) tekort een personeel (met de juiste vaardigheden) in de regio zal gaan ontstaan.

Omgeving / milieu – Vlissingen, havenstad aan de Westerschelde, heeft een historie die teruggrijpt naar de Middeleeuwen (700 jaar stadsrechten in 2015). Vlissingen staat tegenwoordig onder andere bekend vanwege haar lange boulevard langs het strand en het hier te vinden standbeeld van de bekendste Vlissinger ooit: Michiel de Ruijter. Met geld van de provincie (€200.000) wordt het museum in Vlissingen omgezet naar een themamuseum rondom deze bekende stadsgenoot. Vlissingen voelt daarnaast nog steeds aan als een havenstad, vanuit waar nog steeds de vissers, de scheepsbouw ook steeds meer de offshore windsector en aanpalende bedrijvigheid zich hebben gevestigd. Buiten de stad is veel natuur te vinden (zie ook de paragraaf hierover in voorgaand hoofdstuk).

Wanneer (semi-)objectief de leefkwaliteit wordt gemeten (met behulp van de VNG indicator 'prettig wonen'), blijkt dat Vlissingers hun regio een dikke ruim voldoende (7,8) geven (2016). Dit is iets lager dan het Nederlands gemiddelde van 7,9 in 2016, ook blijft Vlissingen achter bij Wijchen (8,2 in 2018) en Den Helder (7,9 in 2015), maar voor op Velsen (7,7 in 2017).

Transitie energiesector – In Vlissingen heeft men in de afgelopen jaren een positieve en negatieve ervaring als het gaat om de energietransitie. Negatief vanwege de gasgestookte Sloecentrale die verlieslatend was. Positief vanwege de recente groei van de offshore windsector. Daarnaast zijn veel woningen in Vlissingen uit de periode 1945-1970; veel van deze woningen zijn niet goed geïsoleerd en zonder investeringen nemen de kosten van verwarmen richting 2030. Deze slecht geïsoleerde woningen bieden mogelijkheden om te experimenteren met waterstof ter vervanging van aardgas.

Bestuurlijke structuur – Volgens kenners is Vlissingen een havenstad van aanpakkers, vissers en arbeiders. Deze mentaliteit heeft voor- en nadelen, enerzijds is men gewend om hands-on praktisch uitdagingen aan te gaan, anderzijds is er minder ervaring met het diplomatieke en strategische[48]. De slagkracht van de gemeente Vlissingen om de economie te versterken is de afgelopen jaren beperkt geweest. De gemeente was een Artikel 12 gemeente en had hierdoor zeer beperkt financiële middelen. Bestuurlijk zijn er ook kansen. Vlissingen vormt samen met het nabijgelegen Middelburg de grootste agglomeratie van de provincie. Betere samenwerking op bestuurlijk niveau tussen beide steden kent al lange tijd uitdagingen en wisselt nu nog sterk per thema, indien meer samen opgetrokken wordt kan de agglomeratie de rol van centrumstad in de provincie (beter) pakken. Hiermee wordt de door Calon et al (2011) gesignaleerde "Zeeuwse ziekte" mogelijk iets van het verleden.

2.2.3 Sociale structuur

Demografische druk (groene en grijze druk t.o.v. 15-64) – De indicator demografische druk geeft de som van het aantal personen van 0 tot 20 jaar en 65 jaar en ouder in verhouding tot de personen van 15-64 jaar weer. De demografische druk in Nederland (m.n. door vergrijzing) is sinds 2010 met 4% procent toegenomen tot 54%. In Vlissingen was in 2010 de demografische druk 52%, deze is twee keer zo snel gestegen in dezelfde periode ten opzichte van Nederland en komt nu neer op 60%. Vergeleken met Zeeland is dit een laag percentage, aangezien de demografische druk hier neer komt op 63%. In de vier andere gemeenten is de demografische druk lager namelijk: 59% in Den Helder, 55% in Velsen, 57% in Wijchen en 59% in Vlaardingen. Vlissingen ging er bij de komst van de Marinierskazerne vanuit dat vooral de bevolkingsgroep 25-40 jarigen zou zijn gegroeid, wat daarmee de demografische druk zou

48) P. van Druenen, 2015. Vissers, kapers, arbeiders, 700 jaar stadsrechten.

hebben doen afnemen. Vanwege de hoge score in Vlissingen t.o.v. de vier toetsgemeenten beoordelen we de situatie als 'rood'.

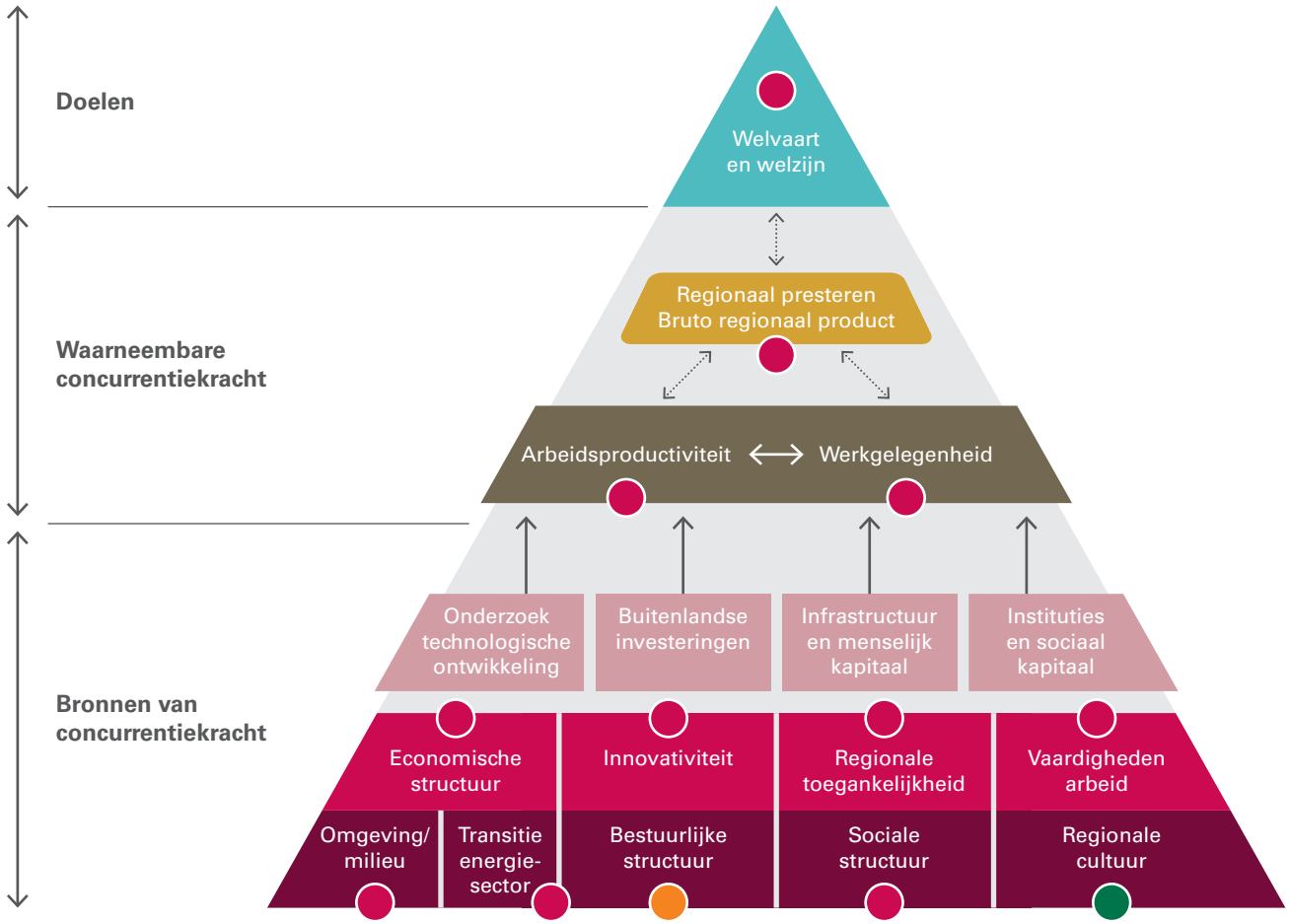
Situatie van 0-19 jarigen – Het aantal jeugdigen (0-19 jaar) in Vlissingen is de afgelopen 5 jaar zeer stabiel (daling van 0,9%), er lijkt dus geen sprake van ontgroening. Desondanks loopt het aantal kinderen dat naar het basisonderwijs en voortgezet onderwijs gaat enigszins terug, respectievelijk 76 en 33 per 1.000 inwoners). In Vlissingen is in de periode 2016-2019 een sterke toename zichtbaar in aantal jongeren met jeugdhulp (10,7%, eerste halfjaar 2019), waardoor ze nu temidden van haar peergroep valt. Ondanks dat Vlissingen nu midden in haar peergroep valt is de recente stijging verontrustend, om deze reden beoordelen we de indicator situatie van 0-19 jarigen als oranje (behoeft aandacht opdat situatie niet verslechterd).

Onderstaande geeft respectievelijke het beeld voor de vier vergelijkbare gemeenten:

Indicator	Vlissingen	Velsen	Den Helder	Vlaardingen	Wijchen
Aantal (0-19) minderjarigen	20%	22%	20%	21%	22%
Aantal kinderen per 1000 inwoners in het basisonderwijs	76	74	74	80	81
Aantal kinderen per 1000 inwoners in het voortgezet onderwijs	33	60	48	58	62
Percentage jongeren bij jeugdhulp	10,7%	10,8%	13,6%	7,5%	9,8%

(Regionale) cultuur – Cultureel erfgoed is ook voor Vlissingen van groot belang. Michiel de Ruijter wordt gezien als typerend voor de Vlissinger, Het DNA van Vlissingen bestaat uit de volgende kernwoorden: stoer, maritiem, ongepolijst, divers, internationaal en kleurrijk. Vlissingen kent een aantal culturele hoogwaardige evenementen, met name het Bevrijdingsfestival, Onderstroom, Wonderstroom, Smartlappenfestival en Film by the Sea. Tevens bevindt het grootste filmdoek van Nederland zich in Vlissingen in de CCXL bioscoop dat tevens als cultuurpodium een functie vervult. Uniek aan de culturele en creatieve sector is dat er nagenoeg zonder subsidie gewerkt wordt, wat zeker niet de norm in de culturele sector is.[49)] Kortom: de regionale cultuur is oud en heeft een eigen kenmerk, de regio kan niet concurreren met steden als Antwerpen of Rotterdam, maar heeft ook niet de ambitie hiertoe en kent veel ondernemersgeest waardoor (subsidiearm) veel aanbod is ontstaan voor een relatief kleine stad.

49) Provincie Zeeland, Samen in Zee



2.3 SWOT VAN DE ECONOMIE VAN VLISSINGEN

Het geschetste beeld van de aspecten die bepalend zijn voor de concurrentiekracht geven individueel inzicht in een specifiek thema, gezamenlijk schetsen ze het beeld van de economie van Vlissingen. Deze paragraaf combineert de individuele inzichten en biedt middels de SWOT-methodiek inzicht in de voornaamste sterktes, zwaktes, kansen en risico's van de economie van Vlissingen, nu en naar de toekomst.

STERK:

1. Haven- en scheepsbouwstad met lange traditie en aantal sterke 'merken' (ondanks dat ze vaak verkocht zijn aan grote buitenlandse partijen)
2. Aanwezigheid van Damen shipyards/Marinebouwsector
3. Offshore sector heeft zich hier vanwege goede connectie naar Noordzee gevestigd
4. Internationale zeehaven (fusie tussen Gent en Zeeland in 2018)

ZWAK:

1. Vlissingen scoort op veel indicatoren laag t.o.v. gemiddeld voor Zeeland
2. Relatief laag gemiddeld opleidingsniveau
3. Stroeve wederzijdse politieke verhouding met Middelburg
4. Bereikbaarheid (reistijd) met OV is een groot probleem; is bovengemeentelijke aanpak en visie voor nodig
5. Woningvoorraad is laagwaardig; inwoners weinig ruimte om te investeren in eigen woning

RISICO'S:

1. Woningvoorraad is relatief oud en kosten verduurzaming hebben mogelijk negatief invloed op waarde i.v.m. woonlasten
2. Artikel 12 gemeente op Sociaal Domein (i.v.m. verouderende bevolking); minder financiële ruimte voor investeringen in leefkwaliteit
3. Demografische druk; m.n. vergrijzing
4. Geen binding werknemers met vestigingsplaats Vlissingen
5. Het COVID-19 virus raakt de wereldwijde economie; Vlissingen is conjunctuur gevoelig en heeft hier meer dan gemiddeld last van

KANSEN:

1. Offshore windsector. Sector is al aanwezig in Vlissingen en verdere groei van de sector (internationaal) is waarschijnlijk (ruimte voor uitbreiding is o.a. op vrijgekomen ruimte Markaz)
2. Aantrekken grote kennisinstelling als compensatie voor Markaz, bijv. op gebied van offshore-wind of waterstof
3. Centrumrol Zeeland pakken in samenwerking met Middelburg
4. Aansluiten masteropleiding met HZ en Zeeuwse arbeidsmarkt (richting energie/techniek/offshore/ scheepsbouw, overig maritiem)

2.4 CONCLUSIE

Uit deze analyse blijkt dat Vlissingen de afgelopen jaren goed heeft kunnen meeliften op de economische hoogconjunctuur, net als geldt voor de rest van Nederland zijn de indicatoren die de macro-economische situatie van een regio beschrijven verbeterd. Hierdoor zijn meer banen gecreëerd en is het besteedbaar inkomen toegenomen. Desondanks kampt de stad nog met forse structurele uitdagingen die ook zichtbaar blijven ten tijde van huidige economische groei. Ten eerste is er sprake van een grote demografische druk, wat voornamelijk komt doordat de bevolking sterk aan het vergrijzen is. Mede hierdoor neemt de krapte op de arbeidsmarkt extreme vormen aan en blijven de voorzieningen voor de wat jongere leeftijdsgroepen met name in stand door de jaarlijkse toestroom aan toeristen. Het feit dat de Markaz niet naar Vlissingen komt, waardoor naar verwachting veel met name jonge gezinnen zich in de regio zouden vestigen, is daarom extra schadelijk voor de economische weerbaarheid van de stad op de lange termijn. Ten tweede is de reistijd van- en naar Vlissingen met het OV nog steeds fors, dit heeft ook zijn weerslag op de gemiddelde woningwaarde (die laag is) en is een van de redenen waarom recent afgestudeerden er niet voor kiezen om in Vlissingen te blijven en vanuit daar te pendelen. Tenslotte heeft de gemeente vanwege de hoge schuldquote uit het verleden niet de middelen tot haar beschikking om de economie op eigen kracht weerbaarder te maken voor externe schokken.

Wel zien we mogelijkheden om de economie van Vlissingen structureel te versterken. Specifiek kan gedacht worden aan de verdere ontwikkeling van de scheepsbouw, uitbreiden van het type werkzaamheden- en aantrekken van additionele bedrijven actief in de offshore-wind-sector (bijv. op het 'oude' Markaz terrein) en ten derde zou men zich in kunnen zetten om een nieuw te realiseren onderzoekscentrum op gebied van duurzame elektriciteit/waterstof naar de regio te halen. Voor elk van deze drie kansen geldt – in meer of mindere mate – dat ze bijdraagt aan het aantrekken van een gemiddeld wat hoger opgeleide groep en daarnaast baankansen biedt voor huidige pool aan studenten.



3 Beleidsevaluatie maatregelen naar aanleiding van advies Zeeland in Stroomversnelling

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de al gerealiseerde en de te verwachten effecten van de maatregelen die genomen zijn naar aanleiding van het rapport Zeeland in Stroomversnelling van de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (verder Commissie Balkenende). Die maatregelen bestaan, los van staand beleid van zowel Vlissingen als de provincie Zeeland, uit de investeringspakketten Zeeland in Stroomversnelling (april 2017) en de Regio Deal ZiS 2.0 (juli 2018). In totaal gaat het om 20 maatregelen, die verder in te delen zijn naar drie hoofdcategorieën:

1. maatregelen in relatie tot economische structuurversterking (kennis en innovatie),
2. maatregelen in relatie tot verbeteren leefbaarheid, en
3. voorzieningen voor bedrijven.

In de uitwerking van de investeringsplannen van destijds valt te lezen dat er in de provinciale ambitie van een sterk en bestendig vestigingsklimaat bewust gekozen is voor maatregelen in elk van deze drie hoofdcategorieën, in de stukken overigens pijlers genoemd. Onze gesprekken voor deze evaluatie maken duidelijk dat er breed naar het Zeeuwse vestigingsklimaat gekeken moet worden. Het is namelijk duidelijk dat de aantrekkingskracht van een woongebied voor de doelgroepen die de provincie graag in Zeeland ziet komen wonen, jonge gezinnen (25-40 jarigen) en professionals in het algemeen, ook van andere factoren afhangt dan leefbaarheid en voorzieningen voor bedrijven. De beoogde nieuwe Zeeuwen lijken, naast bereikbaarheid en aanwezigheid van kennis- en onderwijsaanbod, ook gevoelig voor factoren als imago van de regio, stedelijke aantrekkelijkheid en beschikbaar cultureel aanbod. De focus van het investeringspakket van de Regio Deal lag destijds op concrete uitvoeringsprojecten, waardoor eventuele nieuwe projecten die meer gericht zouden zijn op het beïnvloeden van het vestigingsklimaat in brede zin niet zijn meegenomen.

Met de twee investeringspakketten is vanuit het Rijk een investeringsbedrag gemoeid van 60 miljoen euro en regionale partijen gaan er gezamenlijk een minimaal vergelijkbaar bedrag in investeren. Het Rijk heeft inmiddels zo'n 56,5 miljoen van het toegezegde investeringsbedrag beschikbaar gesteld. In onderstaande tabel zijn de 20 maatregelen en het door het Rijk toegezegde investeringsbedrag opgenomen, opgedeeld naar de hiervoor benoemde 3 categorieën.

	Naam investerings-pakket	Naam investeringsmaatregel	Door Rijk toegezegde gelden
Maatregelen in relatie tot economische structuurversterking (kennis en innovatie)			
1	Zeeland in Stroomversnelling	Joint Research Centre	€ 6.550.000
2	Zeeland in Stroomversnelling	Wind op Zee: Center of Expertise	€ 1.000.000
3	Zeeland in Stroomversnelling	Wind op Zee: MBO Lab	€ 450.000
4	Zeeland in Stroomversnelling	Versterking innovatiefondsen	€ 6.500.000
5	Zeeland in Stroomversnelling	Tidal Technology Center	€ 4.100.000 + € 3.200.000, DEI subsidie
6	Zeeland in Stroomversnelling	SDR Industrieel Infrastructuurfonds	€ 1.000.000
7	Zeeland in Stroomversnelling	Aanjaaggelden Zeeland in Stroomversnelling	€ 2.200.000
8	Regio Deal	Subsidieregeling economische structuurversterking (Aanjaaggelden)	€ 1.000.000
9	Regio Deal	De innovatiehotspot van Zeeland	€ 1.500.000
10	Regio Deal	Samenwerking in de groene Delta	€ 500.000
11	Regio Deal	UCR Engineering and innovation Department	€ 7.000.000
Maatregelen in relatie tot verbeteren leefbaarheid			
12	Regio Deal	Kwaliteitsimpuls wonen en leefbaarheid	€ 5.000.000
13	Regio Deal	Kwaliteit Zeeuwse kust, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsimpuls	€ 6.000.000
14	Regio Deal	Slimme vervoersoplossingen voor leerlingen	€ 1.000.000
15	Regio Deal	Arbeidsmarkt	€ 2.300.000
16	Regio Deal	Uitbreiding bevrijdingsmuseum Zeeland en vier vrijheden	€ 1.000.000
17	Regio Deal	Voortgezet onderwijs Zeeuws-Vlaanderen	€ 8.250.000
Voorzieningen bedrijven			
18	Regio Deal	Central gate	€ 4.000.000
19	Regio Deal	Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen	€ 1.000.000
20	Regio Deal	PS Loop	€ 1.000.000
Subtotaal Zeeland in Stroomversnelling 1.0			€ 25.000.000
Subtotaal Zeeland in Stroomversnelling 2.0 (Regio Deal)			€ 35.000.000[50)]
Totaal Zeeland in Stroomversnelling en Regio Deal			€ 60.000.000

50) Het voor deze maatregel opgenomen bedrag is exclusief €4.550.000,- 'overprogrammering' in het investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 2.0. Dit bedrag wordt gedekt vanuit de begroting van de provincie Zeeland of het mogelijk tegen lagere kosten uitvoeren van projecten.

3.2 METHODE VOOR EVALUATIE MAATREGELENPAKKETTEN

Wij hebben ons in de eerste twee weken van april 2020 een beeld proberen te vormen van de maatschappelijke doeltreffendheid van de 20 maatregelen uit de twee investeringspakketten. Het gaat dus om een evaluatie op hoofdlijnen. Dit hebben we gedaan door eerst op basis van de documentatie vast te stellen welke uiteindelijke maatschappelijke *outcome* met de verschillende maatregelen beoogd wordt. Dit bleken in alle gevallen afgeleide doelen te zijn van de eerder genoemde bronnen van concurrentiekracht waarop de provincie in 2016 slecht scoorde.

Hierbij is het belangrijk te benoemen dat de evaluatie van de maatregelen relatief kort na de samenstelling van de investeringspakketten plaats heeft gevonden, dit geldt zeker voor de maatregelen uit de Regio Deal. De praktijk leert dat het enige (afstemmings)tijd kost om maatregelen echt te effectueren, laat staan dat de (maatschappelijke) effecten ervan zichtbaar zijn.

In onze evaluatie hebben we dan ook niet alleen gekeken naar nu al feitelijke gerealiseerde effecten, maar we hebben daarom voor een onderzoeksmethodiek gekozen die gericht is op het aannemelijk maken dat de met de maatregelen beoogde maatschappelijke outcomedoelen wel of niet bereikt gaat worden.

Voor onze evaluatie betekende dit dat we eerst per maatregel zijn nagegaan wat op voorhand door de beleidsmakers in Zeeland bedacht is over de werkende mechanismen tussen gekozen maatregel en afgesproken outputprestaties enerzijds en de beoogde maatschappelijke outcomedoelen (op termijn) voor anderzijds, en welke randvoorwaarden (context) nodig zijn voor het voordoen van deze mechanismen.

De tweede stap bestond eruit dat we op basis van voortgangsrapportages en interviews zijn nagegaan of het aannemelijk is dat de beoogde mechanismen en de randvoorwaarden zich al hebben voorgedaan. Ook zijn we nagegaan of de afgesproken outputprestaties (al) zijn behaald. Dit leverde ons de informatie op om de maatregelen te beoordelen op maatschappelijke doeltreffendheid. Maatregelen hebben we tot slot als doeltreffend beoordeeld als zowel de outputprestaties zijn bereikt (of met voldoende zekerheid bereikt gaan worden volgens de geïnterviewden) en de beoogde mechanismen om de beoogde maatschappelijke outcome te bereiken zich al voordoen of dat dat aannemelijk is in de toekomst. Deze benadering van maatschappelijke doeltreffendheid is afgeleid van de door Pawson en Tilly ontwikkelde realistische evaluatiemethodiek voor het vaststellen van de doeltreffendheid van interventies in het sociale domein.

Voor wat betreft de interviews is het belangrijk te benoemen dat we binnen de korte doorlooptijd van de evaluatie relatief veel stakeholders over de 20 investeringsmaatregelen hebben kunnen raadplegen. We hebben echter niet alle stakeholders kunnen spreken. Het is mogelijk dat deze niet gesproken stakeholders op onderdelen een andere beleving hebben bij de maatschappelijke doeltreffendheid van maatregelen. De uiteindelijke beoordeling van de doeltreffendheid van elk van de investeringsmaatregel die u in dit hoofdstuk aantreft, is de beoordeling van Berenschot als onafhankelijke evaluator op basis van wat wij in documentatie hebben gevonden en in de gesprekken hebben gehoord.

De door ons uitgevoerde evaluatie ziet toe op vaststellen van de doeltreffendheid van de twintig investeringsmaatregelen. We hebben niet in de evaluatie meegenomen of het met de investeringspakketten gezamenlijk als Rijk en regionale partijen investeren in Zeeland heeft bijgedragen aan meer structurele samenwerking tussen het Rijk en de provincie.

3.3 RESULTATEN

3.3.1 Maatregelen in relatie tot bronnen van concurrentiekracht

Eerder is aangegeven dat de Commissie Balkenende in 2016 het piramidemodel van Gardiner heeft gebruikt in haar analyse op het economisch presteren van de provincie Zeeland. Hieruit werd duidelijk dat de provincie slecht scoort op de volgende bronnen van concurrentiekracht: innovativiteit (rood stoplicht), bestuurlijke structuur (rood stoplicht), sociale structuur (rood stoplicht), vaardigheden arbeid (rood stoplicht), regionale toegankelijkheid (oranje stoplicht), omgeving/milieu (oranje stoplicht).

Als eerste onderdeel van onze evaluatie hebben we de 20 maatregelen proberen te koppelen aan deze zes bronnen van concurrentiekracht waarop Zeeland in 2016 slecht scoorde. Dit vanuit het idee dat de beoogde *outcome* van de maatregelen idealiter zou moeten zijn dat de Zeeuwse economie zich juist op deze bronnen van concurrentiekracht verstrekt. Het resultaat van onze analyse is in onderstaande tabel opgenomen.

	Project	Relatie met welke bron van concurrentiekracht?
Maatregelen in relatie tot economische structuurversterking (kennis en innovatie)		
ZiS 1.0	Joint Research Centre	Innovativiteit
ZiS 1.0	Wind op Zee: Center of Expertise	Vaardigheden arbeid / Innovativiteit
ZiS 1.0	Wind op Zee: MBO Lab	Vaardigheden arbeid / Innovativiteit
ZiS 1.0	Versterking innovatiefondsen	Innovativiteit
ZiS 1.0	Tidal Technology Center	Innovativiteit
ZiS 1.0	SDR Industrieel Infrastructuurfonds	Innovativiteit
ZiS 1.0	Aanjaaggelden Zeeland in Stroomversnelling	Innovativiteit
ZiS 2.0	Subsidieregeling economische structuurversterking (aanjaaggelden)	Innovativiteit
ZiS 2.0	De innovatiehotspot van Zeeland	Innovativiteit
ZiS 2.0	Samenwerking in de groene Delta	Innovativiteit / Vaardigheden arbeid
ZiS 2.0	UCR Engineering and innovation Department	Vaardigheden arbeid / Sociale Structuur
Maatregelen in relatie tot verbeteren leefbaarheid		
ZiS 2.0	Kwaliteitsimpuls wonen en leefbaarheid	Sociale structuur
ZiS 2.0	Kwaliteit Zeeuwse kust, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsimpuls	Sociale structuur / Innovativiteit
ZiS 2.0	Slimme vervoersoplossingen voor leerlingen	Sociale structuur / Regionale toegankelijkheid
ZiS 2.0	Arbeidsmarkt	Vaardigheden arbeid
ZiS 2.0	Uitbreiding bevrijdingsmuseum Zeeland en vier vrijheden	Sociale structuur
ZiS 2.0	Voortgezet onderwijs Zeeuws-Vlaanderen	Sociale structuur
Voorzieningen bedrijven		
ZiS 2.0	Central gate	Innovativiteit
ZiS 2.0	Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen	Omgeving/milieu
ZiS 2.0	PS Loop	Omgeving/milieu

Uit de tabel wordt duidelijk dat de meeste investeringsmaatregelen te koppelen zijn aan het verbeteren van de 'innovativiteit' in de regio. Ook zijn er verschillende maatregelen in het pakket opgenomen die in relatie staan tot 'vaardigheden arbeid' en 'sociale structuur' in Zeeland. Wat ons verder opvalt is dat er maar één maatregel in de investeringspakketten is genomen die moet bijdragen het verbeteren van de regionale toegankelijkheid. Het gaat hier om de maatregel 'slimme vervoersoplossingen voor leerlingen' uit de Regio Deal. Dit is in contrast met het feit dat de concurrentiebron toegankelijkheid in het rapport van de Commissie Balkende op oranje stond. In veel van de interviews aangegeven dat dit mede opvallend is omdat dat Zeeland toen en ook nu met betrekking tot toegankelijkheid/bereikbaarheid voor een zeer grote uitdaging staat. De concurrentiebron 'regionale toegankelijkheid' stond in 2016 volgens de geïnterviewden niet voor niets op oranje, in hun beleving zou een rood stoplicht beter passend zijn. Men noemde bijvoorbeeld dat de reistijd per spoor naar de rest van Nederland sinds decennia onnodig lang is, het personenvervoer per trein tussen Terneuzen en Gent wordt gemist, de voor inwoners van Zeeuws-Vlaanderen onprettige tolheffing voor de tunnel naar Walcheren en het OV-aanbod op en tussen de Zeeuwse eilanden is in de loop van de jaren is verschraald. De toenemende verlieslatendheid van de huidige concessiehouder belooft in relatie tot dit laatste punt ook nog eens weinig goeds voor de toekomst.

Een slecht of zelfs verslechterend OV-aanbod heeft volgens geïnterviewden een negatief effect op de toegankelijkheid/bereikbaarheid van de regio en zal in de toekomst daarmee de vestigingsbereidheid van werknemers met gezinnen van buiten Zeeland verder verlagen.

Het is dan ook volgens geïnterviewden cruciaal dat er echt fors geïnvesteerd wordt in de toegankelijkheid van Zeeland, op en tussen de eilanden zou daarbij gedacht moeten worden aan de inzet van smart mobility-concepten. Zeeland zou hiervoor graag een experimenteerregio willen zijn.

De hiervoor beschreven koppeling van de investeringsmaatregelen aan de zes concurrentiebronnen waarop Zeeland in 2016 slecht scoorde, maakt tenslotte ook duidelijk dat twee andere van deze bronnen niet of slecht 'bediend' worden. Er is destijds geen maatregel in de pakketten opgenomen die beoogd de 'bestuurlijke structuur' in Zeeland te verbeteren (had destijds een rood stoplicht). Verder raakt alleen de maatregel 'PS Loop' aan de concurrentiebron 'omgeving/milieu' die in 2016 een oranje stoplicht kreeg. Dit laatste is opvallend, Zeeland stond destijds al, net als de rest van Nederland overigens, voor zeer grote uitdagingen op het terrein van CO2-reductie en duurzaamheid.

3.3.2 Samenhang, maar ook versnippering in de maatregelpakketten

Onze analyse op de inhoud van de investeringspakketten is dat in de elf maatregelen, die gericht zijn op economische structuurversterking, een duidelijke samenhang kennen. Het totaal van deze maatregelen raakt namelijk de drie Zeeuwse prioritaire economische sectoren (Water, Energie en Voedsel), alsook de thema's die in al deze sectoren spelen (duurzaamheid, circulaire economie, versterken innovatiekracht en, specifiek voor windenergie, het onderhoud). In gezamenlijkheid beogen de elf maatregelen, elk op een eigen manier, een bijdrage te leveren aan de economische structuuropgaves die Zeeland zich stelt, namelijk het bevorderen van doorlopende onderwijslijnen van vmbo tot hoger onderwijs, versterken van onderzoekcapaciteit en het bevorderen van innovatief ondernemerschap in en ten behoeve van deze economische sectoren. Er is hier duidelijk sprake van een gemeenschappelijke regionale agenda. De interviews maken duidelijk dat partijen deze samenhang zien en er ook van overtuigd van zijn dat zeker deze samenhang in de economische structuur in Zeeland versterkt is en in de toekomst alleen nog maar meer zal versterken.

In een aantal interviews is als kritiekpunt op met name de onderwijs- en onderzoeksmaatregelen, ook genoemd dat de uitwerking ervan nog te weinig samen met bedrijfsleven heeft plaatsgevonden. Deels ligt dit in het niet goed en tijdig betrekken van werkgevers bij het uitwerken van de maatregelen, maar ook blijken werkgevers niet altijd bereid om in een ontwikkelfase van plannen al mee te denken. Dit is een fase waarin er nog geen concrete projecten op tafel liggen, waaraan zij wel of niet (met geld) kunnen meewerken.

Vanuit werkgeverszijde is verder aangegeven dat zij in de twee investeringspakketten vooral ook een enorme versnippering zien; een beperkt investeringsbedrag dat is opgedeeld naar maar liefst 20 investeringsmaatregelen. Dit is dezelfde versnippering die men ziet in het bredere (arbeids)economische beleid dat in Zeeland door de provincie en de gemeenten ontwikkeld wordt. Met minder versnippering zou de impact van investering in de economische structuur van de regio wel eens kunnen vergroten.

3.3.3 Maatschappelijke doeltreffendheid

In onderstaande tabel geven we samengevat de uitkomsten weer van onze analyse op de maatschappelijke doeltreffendheid van de 20 maatregelen. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, is deze analyse onze beoordeling als onafhankelijke evaluator op basis van wat wij in documentatie hebben gevonden en in de gesprekken hebben gehoord. Onze beoordeling van maatregelen in groene cellen is dat deze maatschappelijk doeltreffend (bijdragen aan de vooraf gestelde outcomedoelen) zijn of dat dit voor de toekomst aannemelijk lijkt. Voor maatregelen in de oranje cellen geldt dat we maatschappelijke doeltreffendheid (nu) nog niet hebben kunnen vaststellen. Voor de ene maatregel in de rode cel, het instellen van een SDR Industrieel Infrastructuurfonds, geldt dat doeltreffendheid ervan niet vast te stellen. Deze maatregel is namelijk uiteindelijk niet opgepakt. De daarvoor toegezegde Rijksinvestering van 1 miljoen euro is overgeheveld naar een andere maatregel uit Zeeland in Stroomversnelling, namelijk maatregel 7 in onderstaande tabel (de Aanjaaggelden).

De reden om van de oprichting van het SDR Industrieel Infrastructuurfonds af te zien, is inhoudelijk. De Provincie Zeeland wilde dit fonds oprichten om nieuwe projecten van de Smart Delta Resources (SDR) te stimuleren. SDR is een samenwerkingsverband van 10 internationale industriële bedrijven in de Zuidwestelijke Delta van Nederland en Vlaanderen, ondersteund door de Provincie Zeeland, Havenbedrijf North Sea Port en Economische Impuls Zeeland. In SDR-verband worden voor heel Nederland interessante innovatieprojecten opgezet en uitgevoerd die een bijdrage leveren (op moeten gaan leveren) aan de vermindering van de CO2-emissie. Het op te richten fonds zou in dit verband moeten voorzien in de financieringsbehoefte van kleinere projecten met betrekking tot infrastructuur (met name pijpleidingen buiten de bedrijfspoorten) gericht op de uitwisseling van materialen- en energiestromen met een significante CO2 impact. De constatering was destijds dat, in tegenstelling tot de grotere projecten die in SDR-verband worden opgepakt, voor kleinere projecten minder gelden beschikbaar waren en daardoor minder van grond komen. Het op te richten fonds had in de financiering van dit soort projecten moeten voorzien. Wegens voortschrijdend inzicht is hier uiteindelijk toch van afgezien. Pas na totstandkoming van de Regio Deal (inclusief de maatregel om het fonds op te richten) heeft men in SDR-verband een zogenaamde 'Roadmap' ontwikkeld om in 2050 te komen tot een CO2 neutrale industrie in de regio[51]. De focus van SDR is hiermee verschoven naar projecten met een grote CO2 impact en bijbehorende, grote financieringsvraagstukken die niet met het in de Regio Deal opgenomen fonds bediend hadden kunnen worden. De beoogde SDR-projecten zullen naar verwachting ook het bedrijfsleven in Vlissingen raken.

51) In 2018 hebben de bedrijven binnen SDR de handen ineen geslagen om in 2050 te komen tot een CO2 neutrale industrie. Daarvoor hebben zij een zogenaamde Roadmap ontwikkeld waarin de transitiepaden zijn gedefinieerd waarlangs de bedrijven tot een CO2-neutrale productie kunnen komen. Deze transitie vergt een enorm inspanning van bedrijven en overheden, niet alleen voor het aanpassen van de bestaande productieprocessen, maar ook voor de leidinginfrastructuur in Nederland en België.

Naam investeringsmaatregel
Maatregelen in relatie tot economische structuurversterking (kennis en innovatie)
1. Joint Research Centre
2. Wind op Zee: Center of Expertise
3. Wind op Zee: MBO Lab
4. Versterking innovatiefondsen
5. Tidal Technology Center
6. SDR Industrieel Infrastructuurfonds
7. Aanjaaggelden Zeeland in Stroomversnelling
8. Subsidieregeling economische structuurversterking (Aanjaaggelden)
9. De innovatiehotspot van Zeeland
10. Samenwerking in de groene Delta
11. UCR Engineering and innovation Department
Maatregelen relatie tot verbeteren leefbaarheid
12. Kwaliteitsimpuls wonen en leefbaarheid
13. Kwaliteit Zeeuwse kust, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsimpuls
14. Slimme vervoersoplossingen voor leerlingen
15. Arbeidsmarkt
16. Uitbreiding Bevrijdingsmuseum Zeeland en vier vrijheden
17. Voortgezet onderwijs Zeeuws-Vlaanderen
Voorzieningen bedrijven
18. Central gate
19. Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen
20. PS Loop

De tabel maakt duidelijk dat we 11 van de 20 maatregelen als maatschappelijk doeltreffend beoordelen. Dit zijn op 9 maatregelen gericht op economische structuurversterking en 2 maatregelen op het bevorderen van de leefbaarheid in Zeeland. Alle 9 doeltreffende structuurversterkende maatregelen behoren tot het hiervoor al beschreven samenhangende pakket in relatie tot de drie Zeeuwse prioritaire economische sectoren Water, Energie en Voedsel. Belangrijk is het verder om hier de opmerking uit het begin van dit hoofdstuk te herhalen. De leefbaarheidsmaatregelen die wij hier als doeltreffend beoordelen, waren niet gericht op het verbeteren van alle facetten van het Zeeuwse vestigingsklimaat die belangrijk lijken voor de doelgroepen die men graag in Zeeland ziet komen wonen/terugkeren: Zeeuwse jongeren die elders zijn gaan studeren, jonge gezinnen (25-40 jarigen) en professionals in het algemeen. Deze groepen laten hun keuze om zich in Zeeland te vestigen naar verwachting ook afhangen van zaken als stedelijke aantrekkelijkheid of beschikbaar cultureel aanbod die niet of heel beperkt door de gekozen maatregelen geraakt worden.

Maatregelen onderwijs en toegepast onderzoek

De maatregelen hebben op het terrein van onderwijs en op de prioritaire sectoren toegepast onderzoek concrete resultaten opgeleverd, zoals een Centre of Expertise Water & Energy en binnen het middelbaar beroepsonderwijs een opleidings- en trainingscentrum voor werken in de windenergie (Winddock). Verder wordt met de feitelijke realisatie van het Joint Research Center waarschijnlijk nog in 2020 gestart, deze onderzoeksfaciliteit zou dan aan het begin van het studiejaar 2022-2023 operationeel kunnen zijn. Het realiseren van een bachelorsopleiding Engineering & Innovation bij het University College Roosevelt loopt verder op schema, en instellingen in het groene onderwijs hebben samen met het bedrijfsleven al een doorlopende leerlijn vmbo – mbo - hbo gerealiseerd met voor Zeeland waardevolle cross-overs.

Daarnaast zijn succesvolle subsidieregelingen tot stand gekomen die innovatie of intra sectorale samenwerking om dit bereiken, moeten stimuleren. Dockwize heeft bijvoorbeeld met haar programma's uit de Regio Deal al ruim 600 studenten en bijna 300 ondernemers de volgende stap kunnen laten zetten in de groei en ontwikkeling van hun ondernemerschap. Dockwize biedt ook de incubatorfaciliteit aan op de kenniswerf in Vlissingen. Tot eind 2019 zijn 205 studenten betrokken in de programma's, 85% business ideeën gegenereerd uit programma's en 6 nieuwe starters uit het concept.

De door ons geïnterviewde partijen geven aan dat de maatschappelijke opbrengst van deze resultaten in de voor Zeeland belangrijke economische sectoren resulteert in steeds sterkere interacties tussen het onderwijs (op alle niveaus), het bedrijfsleven en de overheid en dat dit de Zeeuwse economie nu al sterker heeft gemaakt en dat deze ontwikkeling zich zal doorzetten. Door partijen is opgemaakt dat zeker ook de juist ook de combinatie tussen kennisontwikkeling, het hebben van een incubatorfaciliteit en fondsen hierin een belangrijke versnellende rol heeft. Door sommige respondenten is wel als belangrijk aandachtspunt genoemd dat het bedrijfsleven beter aangesloten raakt, dit geldt zeker voor de ontwikkeling van het Joint Research Center. De verwachting is dat het hiervoor vooral belangrijk is dat er concrete onderzoeksprojecten komen waaraan zij kunnen meedoen. De maatschappelijke outcome zal, zo is de verwachting, eraan bijdragen dat Zeeland voor bedrijven en werknemers van buiten de regio interessanter gaat worden. In interviews is aangegeven dat het voor de beleidsontwikkeling relevant is dat er onderzoek beschikbaar komt dat aantoont dat mechanismen tussen een betere onderzoeks- en onderwijsstructuur en een versterkt vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers zich daadwerkelijk voordoen.

In de interviews is in relatie tot de eerder genoemde incubatorfaciliteit aangegeven dat de grootse uitdaging daar nu ligt in faciliteiten om meer innovatieve ideeën verder te helpen en om scale-up voor starters te bereiken en deze voor Zeeland te behouden. Dit zou opgepakt moeten worden in combinatie met het verder uitbouwen van het totale ecosysteem dat in Vlissingen op de Kenniswerf reeds aanwezig is.

Het ontbreekt de gemeente Vlissingen vanwege haar financiële positie echter aan middelen om hier echt werk van te maken, bijvoorbeeld om de doorgroeiende startende ondernemers met passende huisvesting te faciliteren. Door geldgebrek ziet de gemeente bijvoorbeeld geen mogelijkheden om het gehele Kenniswerf-terrein in een keer aan te pakken.

In het versterken van de onderwijsstructuur is veelvuldig aangegeven dat het een gemis is dat er eigenlijk geen masteropleiding in de regio aangeboden wordt en er ook geen promotiemogelijkheden zijn. Dit veroorzaakt dat jeugd vroeg of laat vertrekt en je onvoldoende studenten naar de regio trekt en/of voor de regio behoudt. Zeeland blijft daarmee te veel een mbo-regio zoals twee van onze respondenten hun punt op scherp stelden. In verband met dit punt is in interviews meermalen gewezen om de ontwikkelingen rondom de Delta University voor Deltavraagstukken. Dit integrale plan van de Hogeschool Zeeland, UCR en Scalda om de kennis- en onderwijsinfrastructuur op de Zeeuwse prioritaire thema's verder te versterken, bevat juist ook op het binden en trekken van ouderejaars studenten voorstellen. Zoals het met de universiteiten van Gent, Utrecht, Wageningen, Rotterdam en/of Delft ontwikkelen van masteropleidingen.

Maatregel Tidal Technology Center

De maatregel tot het oprichten van het Tidal Technology Center sluit volgens ons prima aan op het hiervoor beschreven pakket van structuurversterkende maatregelen. Dit centrum heeft als doel het faciliteren en verder ontwikkelen van de getijdenenergiesector. Getijdenenergie ontwikkelt zich namelijk in rap tempo tot commercieel toepasbare technologie. In Nederland zijn al diverse turbineontwikkelaars actief, maar het ontbreekt hen nog aan de faciliteiten om hun technologieën door te ontwikkelen, te testen en te demonstreren. Het idee is dat Zeeland met het Tidal Technology Center hierin voorziet en zo bijdraagt aan een sterke positionering van het exportproduct voor heel Nederland (natte aannemerij, ingenieursbureaus en turbineontwikkelaars).

In de interviews is door verschillende respondenten genoemd dat het Tidal Technology Center juist door het unieke karakter van de voorziening zou kunnen bijdragen aan het versterken van de Zeeuwse energiesector. De maatregel is in de praktijk ook opgepakt, de faciliteit is inmiddels zelfs voor zo'n 90 procent gerealiseerd. Door financiële problemen bij de betrokken subsidieontvanger is nu echter nog niet duidelijk of de Tidal Technology Center ook echt in bedrijf genomen kan worden. Het is daarom nog niet aannemelijk te maken dat deze maatregel doeltreffend zal zijn.

Leefbaarheidsmaatregelen: arbeidsmarkt en bevrijdingsmuseum

De twee leefbaarheidsmaatregelen beoordelen we om verschillende redenen als doeltreffend. De maatregel **'arbeidsmarkt'** stond destijds voor het voornemen om een aanvalsplan te ontwikkelen om het structurele probleem van de Zeeuwse arbeidsmarkt te verkleinen. In het rapport van de Commissie Balkenende was namelijk geconstateerd dat door vergrijzing en ontgroening de Zeeuwse arbeidsmarkt steeds meer uit balans raakt; het tekort aan werknemers om beschikbare banen te bezetten zou in de toekomst verder stijgen. Het voorgestelde aanvalsplan is er gekomen en heeft goede resultaten opgeleverd. Het aanvalsplan onderscheidt drie pijlers, zoals in hoofdstuk 2 al is uitgewerkt. Met betrekking tot pijler 1 zijn gemeenten en UWV er ruim in geslaagd om onbenut Zeeuws arbeidspotentieel in hun 'kaartenbakken' te mobiliseren voor vacatures die Zeeuwse werkgevers open hadden staan. Voor pijler 2 zijn vele partijen samen arbeidsmarktprojecten gestart ter bevordering van een gezonde arbeidsmarkt. Er zijn voor belangrijke sectorenpacten gesloten, er zijn huisvestingsprojecten voor migranten opgezet, er is een HRM-netwerk ontwikkeld en ook een Zeeuwse vacaturebank. De provincie heeft tot slot op pijler 3 van het aanvalsplan samen met Via Zorg, de twee Zeeuwse huisartsen-coöperaties en zorgwerkgevers met succes via datagedreven marketing en creatieve concepten extra huisartsen naar de regio weten te halen. De ambitie is nu de gehanteerde werkwijze, *track & attract the talent,* ook te gebruiken in andere tekortsectoren. Het is voor ons aannemelijk dat het aanvalsplan op korte termijn het tekort aan arbeidskrachten in Zeeland heeft verkleind en op langere termijn via het verbeteren van het vestigingsklimaat een bijdrage kan gaan leveren aan een toekomstbestendige Zeeuwse arbeidsmarkt. Of dit lange termijneffect gerealiseerd wordt, hangt volgens geïnterviewden mede af van de vraag of er voldoende middelen beschikbaar komen om de aanpak van *track & attract the talent* ook op te starten voor andere tekortsectoren en of in de financiering van de structurele lasten van de aanpak voorzien wordt. Momenteel ligt de aanpak juist vanwege een tekort aan middelen stil, en zorgt de Coronacrisis mogelijk voor extra vertraging.

Vanuit de Regio Deal is ook geld aangewend voor de uitbreidingen bij het **Bevrijdingsmuseum Zeeland**. Alhoewel de werkzaamheden voor Roosevelt Experience nog bezig zijn, heeft de uitbreiding van het Bevrijdingsmuseum nu al in extra bezoekersaantallen geresulteerd. Bij opening van de Experience zullen de bezoekersaantallen zeker verder groeien. Dit draagt dan zeker bij aan de vitaliteit en levendigheid van de kern Nieuwdorp en het gebruik van recreatieve- en horecavoorzieningen in de gemeente Borsele en daarbuiten. Belangrijk is volgens ons wel dat, gezien de museumdichtheid in Zeeland, maximaal ingezet wordt op samenwerking tussen het uitgebreide Bevrijdingsmuseum en bijvoorbeeld de andere themamusea die de provincie Rijk is. In een aantal gesprekken is met betrekking tot de investeringsmaatregel in het Bevrijdingsmuseum ook nog een meer algemene opmerking gemaakt, namelijk dat slechts een maatregel in een pakket van twintig investeringsmaatregelen enigszins schraal afsteekt tegen de vele omvangrijke plannen die er binnen de provincie bestaan om te investeren in cultuur. Investeringen die nodig lijken om het vestigingsklimaat te versterken voor de doelgroepen die men graag naar de provincie wil laten verhuizen.

Maatregelen zonder maatschappelijke doeltreffendheid (of waarvan dit nog niet vast te stellen is)

Er zijn ook zeven maatregelen uit de investeringspakketten waarvoor we geen maatschappelijke doeltreffendheid hebben vastgesteld of waarvoor het nog te vroeg is om dit vast te stellen. Dit heeft verschillende redenen. De maatregelen **'Kwaliteitsimpuls wonen en leefbaarheid'** en **'Slimme vervoersoplossingen voor leerlingen'** hebben bijvoorbeeld bij de implementatie vertraging opgeleverd, en de feitelijke realisatie van de **Central Gate-voorziening** is afhankelijk van wanneer er draagvlak is bij omwonenden voor de ruimtelijke inpassing in het Sloe-gebied. Voor de maatregel 'Slimme vervoersoplossingen voor leerlingen' geldt verder dat door de corona-maatregelen er nu geen reisbewegingen van leerlingen en studenten meer zijn, en het recent voor deze maatregel gestarte reizigersonderzoek nu beperkt informatie oplevert. Stap 2, op basis van de uitkomsten van het reizigersonderzoek ontwikkelen van slimme vervoersoplossingen, valt daardoor nog niet te maken. Voor de hiervoor genoemde maatregelen geldt dat het nog te

vroeg is om een uitspraak te doen of ze maatschappelijk doeltreffend zijn.

Voor wat betreft de maatregel **'Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen'** werd uit de gesprekken duidelijk dat het niet erg aannemelijk is dat verduurzaamde bedrijventerreinen voor bedrijven van elders naar Zeeland gaan trekken. In het groepsgesprek over de voorzieningenmaatregelen is aangegeven dat dit voor bijvoorbeeld internationale bedrijven geen selectiecriterium is, want deze bedrijven veronderstellen dat aangeboden bedrijventerreinen van voldoende kwaliteit zijn. De ervaring leert wel dat dit soort bedrijven veel ruimte zoeken om nieuwbouw te plegen en dit is juist vaak niet te vinden op bestaande terreinen. Gezien voorgaande, beoordelen wij de 'Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen' als niet maatschappelijk doeltreffend in de zin dat het vestigingsklimaat voor bedrijven van buiten de regio erdoor verbeterd.

De interviews met betrekking tot de maatregel **'PS Loop'** hebben een dubbel beeld opgeleverd over de verwachte maatschappelijke doeltreffendheid. De maatregel maakt het mogelijk dat er in Terneuzen een PolyStyreneLoop installatie komt voor de verwerking van PS-schuim. De verwachting is dat deze demofabriek er aan zal bijdragen dat er kennis opgebouwd wordt over recycling van dit soort materialen, wat ook weer ingezet kan worden om andere afvalstromen binnen Zeeland te recyclen. Dit zal zeker de industrie in Zeeland helpen te verduurzamen. Onze gesprekspartners hebben aangegeven verder geen grote economische effecten te verwachten, de spin-off van de installatie valt moeilijk in te schatten. In de interviews is de verwachting met ons gedeeld dat bedrijven van buiten Zeeland niet met grote stromen materiaal naar Zeeland komen en het is ook lang niet zeker dat bedrijven zich in de toekomst hier zullen gaan vestigen omdat hier dit voorbeeldproject is gerealiseerd (is ook niet uitgesloten). Het zal wel zo zijn dat vanuit heel Europa er belangstelling kan ontstaan om van de hier opgedane kennis te leren.

Voor de maatregel **'Kwaliteit Zeeuwse kust, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsimpuls'** geldt weer dat we deze nu nog niet kunnen beoordelen op maatschappelijke doeltreffendheid. In het kader van deze maatregel is in toeristisch gebied een gebiedsontwikkeling gestart (De Banjaard in Kamperland); andere toeristische gebiedsprojecten zijn door langere besluitvorming bij gemeenten vertraagd. Hiermee is de inzet op brede gebiedsontwikkeling ten behoeve van kwaliteitsverbetering minder dan verwacht. In gesprekken is aangegeven dat het voor gemeenten toch ingewikkelder is dan verwacht om grote gebieden in een keer aan te pakken. Het is makkelijker voor gemeenten om per keer kleinere stukken aan te pakken, of daarmee van start te gaan. Ook de hoge co-financieringseis is voor sommige gemeente een belemmering. Om de echte Zeeuwse recreatiebedrijven te verleiden een kwaliteitsimpuls te doen in hun bedrijf, is er verder uit hoofde van deze maatregel het 'fonds verblijfsrecreatie' ingesteld. In de interviews is aangegeven dat voor de coronacrisis zo'n 20 bedrijven met een aanvraag een beroep op dit fonds hebben gedaan; 3 van deze aanvragen zouden op korte termijn worden toegekend. Door de coronamaatregelen sinds half maart 2020 is echter alles in een korte tijd veranderd, de toeristische sector moet nu een enorm omzetverlies dragen. De recreatieondernemers die net bereid waren om samen met de provincie te investeren in de kwaliteit van hun bedrijven, zijn nu vooral bezig om te overleven. De lokale overheden proberen daar nu fondsen voor beschikbaar te stellen. Het valt voor ons nu nog niet vast te stellen hoe snel na opheffing van de beperkende corona-maatregelen het toeristische bedrijfsleven weer in de stand staat dat men bereid is om met de provincie te investeren in de kwaliteit van hun bedrijven. Dit is dan ook de reden dat wij de maatregel nu als nog niet bewezen doeltreffend beoordelen.

De gelden die met de Regio Deal-maatregelen **'Voortgezet onderwijs Zeeuws-Vlaanderen'** beschikbaar zijn gekomen, waren volgens betrokkenen absoluut noodzakelijk om het op dit Zeeuwse eiland aanwezige onderwijsaanbod voor de korte termijn beschikbaar te houden. De maatregel heeft hiervoor echter nog niet volledig tot een structurele oplossing geresulteerd. Belangrijke bottleneck in het transitieplan daartoe is dat er vanuit de betrokken gemeenten nog onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het realiseren van de juiste huisvesting. Het volledige voortbestaan en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in deze grensregio al met al dus nog niet gegarandeerd, wat wel van groot belang is voor de strategische perso-

neelsvoorziening van de bedrijven in deze regio. In de interviews is de suggestie gedaan dat een uiteindelijke structurele oplossing mogelijk ligt in een betere aansluiting met België voor wat betreft het voortgezet onderwijs. Omdat er nog geen zicht is op de uiteindelijke structurele oplossing, valt de maatregel door ons nu nog niet te beoordelen op zijn maatschappelijke doeltreffendheid.

3.4 PROFIJT VAN INVESTERINGSMAATREGELEN VOOR VLISSINGEN

In het algemeen geldt dat de structuurversterkende maatregelen die wij als doeltreffend beoordelen voor de provincie dit ook zijn voor de gemeente Vlissingen. De gemeente heeft daar al profijt van en dat zal in de toekomst allen maar toenemen, al is dit op dit moment nog niet direct meetbaar. Op het niveau van de afzonderlijke maatregelen is er wel een verschil zichtbaar in de mate waarin de gemeente Vlissingen ervan heeft geprofiteerd of nog gaat profiteren.

De maatregelen die het hoger beroepsonderwijs versterken, versterken bijvoorbeeld niet de onderwijsinfrastructuur binnen de gemeente Vlissingen. Het Joint Research Center zal namelijk gebouwd worden in Middelburg en de bacheloropleiding Engineering & Innovation wordt eveneens in Middelbrug gerealiseerd (bij het University College Roosevelt). Deze maatregelen sluiten daarmee niet aan bij het lokale structuurversterkend beleid dat de gemeente Vlissingen reeds in uitvoering heeft. De maatregelen versterken natuurlijk wel de onderwijsinfrastructuur als we naar het gehele agglomeraat Vlissingen/Middelburg kijken.

Van twee andere onderwijsmaatregelen heeft de gemeente Vlissingen wel direct profijt, het gaat daarbij om de twee maatregelen in relatie tot het thema Wind en Zee. Het vestigingsklimaat in de gemeente voor bedrijven uit de offshore wind is er beter door geworden.

De gemeente Vlissingen heeft zichtbaar profijt van de maatregelen die innovatief ondernemerschap moeten bevorderen. Dockwize, dat gevestigd is op de Kenniswerf in Vlissingen, heeft met bewezen succes gebruik kunnen maken van de investeringsgelden hiervoor. Dit heeft ook in Vlissingen zelf in nieuwe bedrijvigheid geresulteerd. Bij het vergroten van het effect van deze maatregelen stuit de gemeente nu op haar beperkte financiële mogelijkheden van dit moment.

De financiële positie van Vlissingen heeft ook een rol gespeeld bij het (vooralsnog) niet kunnen benutten van twee andere investeringsmaatregelen. Het gaat daarbij om de maatregelen 'Kwaliteitsimpuls wonen en leefbaarheid' en 'Verduurzaming en herstructurering bedrijventerreinen'.

Tot slot zaten er in de investeringspakketten ook maatregelen die op voorhand niet gericht waren op Vlissingen. Het meest duidelijk is dat voor de investeringsmaatregelen in relatie tot het voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen en het Bevrijdingsmuseum. Van deze maatregelen wordt dan ook geen direct profijt voor Vlissingen verwacht. Voor een andere investeringsmaatregel, 'Kwaliteit Zeeuwse kust, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsimpuls', geldt dat de gemeente Vlissingen er maar beperkt van kan profiteren. De toeristische bedrijvigheid bevindt zich namelijk vooral elders in Zeeland.

3.5 CONCLUSIE

Maatregelen dragen bij aan versterking op innovativiteit en economische structuur, geen direct werkgelegenheidseffect

In de voorgaande subhoofdstukken hebben we uitgewerkt dat voor elf van de twintig maatregelen uit de twee investeringspakketten geldt dat ze doeltreffend zijn of het aannemelijk is dat dit in de toekomst zo is. In de meeste gevallen betekent dit dat ze de regionale economische structuur versterken. In termen van piramidemodel kan gesteld worden dat deze maatregelen eraan bijdragen dat de basis verwerkt is/wordt, het is aannemelijk dat de maatregelen de Zeeuwse economie versterken op innovativiteit (destijds rood stoplicht) en economische structuur als bronnen van concurrentiekracht. De investeringsmaatregelen hebben niet of slechts beperkt ingezet om de economie te versterken op bestuurlijke

structuur en regionale toegankelijkheid. Dit laatste volgens velen ten onrechte gezien het grote vraagstuk dat hier geldt voor de provincie. Ook het versterken van het imago van Zeeland als woongebied met een sterk leefmilieu is beperkt door de maatregelen geraakt (Randstad werken, Zeeland leven).

Belangrijk is verder dat geen van de door ons geïnterviewde stakeholders verwacht dat de door ons als doeltreffend beoordeelde maatregelen op korte termijn zullen leiden tot substantiële groei in de werkgelegenheid in Zeeland of specifiek in Vlissingen. Op lange termijn effecten verwacht men wel een netto-effect hierop van de maatregelen. Het is dan ook uitgesloten dat het verder, met extra investeringen, inzetten op de bestaande maatregelen tot een vergelijkbaar direct werkgelegenheidseffect op korte termijn zal leiden als met de komst van de marinierskazerne naar Vlissingen bewerkstelligd zou zijn geweest.

In gesprekken met ons is overigens steeds met klem aangegeven dat het creëren van extra werkgelegenheid geen direct doel was dat met de marinierskazerne gerealiseerd zou worden. De komst van de kazerne was vooral bedoeld om als deeloplossing voor het demografisch probleem van ontgroening waarmee de provincie en ook de gemeente Vlissingen worstelt. Met de komst van de kazerne zou er namelijk in één klap een grote groep werknemers tussen 20 en 45 jaar (met op termijn waarschijnlijk ook hun partners en kinderen) naar de provincie komen. De komst van de mariniers en hun gezinnen zou op allerlei terreinen zijn effect hebben gehad op het in stand houden en realiseren van voorzieningen (scholen, sportverenigingen, divers cultuuraanbod et cetera). De partners van mariniers hadden verder openstaande vacatures moeten vervullen. Het afblazen van de komst van de Marinierskazerne betekent dus vooral ook dat een grote kans gemist wordt om problemen die het gevolg zijn van vergroening te verkleinen.

Overige bevindingen

De interviews hebben ons niet alleen inzichten opgeleverd om de verschillende maatregelen op doeltreffendheid te beoordelen. De belangrijkste overige bevindingen geven we hieronder puntsgewijs weer:

- Het wordt als een belangrijke meerwaarde van de maatregelenpakketten gezien dat alleen al het gezamenlijk aangaan van deze investeringsuitdagingen eraan heeft bijgedragen dat in de voor Zeeland economische kansrijke sectoren water, energie en voedsel de samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid blijvend versterkt is. De **triple helix** partijen weten elkaar nu eerder en beter te vinden.

- In veel gesprekken is aangegeven dat met het treffen van maatregelen ter versterking van Zeeuwse economie de grenzen tussen respectievelijk Nederland en Vlaanderen en Vlissingen en Middelburg steeds minder lijken te spelen. Oplossingen voor Zeeuwse problemen worden meer dan ooit in **bredere geografische verbanden** gezocht, over gemeente-, provincie- en landsgrenzen heen. Op allerlei terreinen zijn er samenwerkingen met Vlaanderen en bijvoorbeeld de provincies Brabant en Limburg (Innovatieprogramma OP Zuid). De samenwerkingen die in relatie tot Campus Zeeland ontstaan bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen passen ook in dit beeld. In interviews is aangegeven dat er wel gewaakt moet worden dat partijen niet weer terugvallen in het oude grens-denken, ook al is iedereen zich bewust dat dit soort discussies soms al zeer lang bestaan. Dit denken is echter contraproductief voor de economische ontwikkeling in de regio.

- In veel verbanden is voor het realiseren van kansen voor en het oplossen van problemen van de Zeeland de relatie gelegd met **Vlaanderen**. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bieden van een structurele oplossing voor de continuïteit van het voortgezet onderwijs in Zeeuw-Vlaanderen, de gerealiseerde unieke havensamenwerking (North Seaport) of het verbeteren van de toegankelijkheid van dat gebied. De mogelijkheden van een goederenspoorlijn tussen Gent en Terneuzen worden nog onderzocht, hierbij zou het volgens velen interessant zijn om ook na te gaan of deze spoorverbinding dan ook ingezet kan worden voor personenvervoer. Ook zouden er in de samenwerking met de Universiteit van Gent gewerkt kunnen worden aan echte masteropleidingen in Zeeland,

bij voorkeur in relatie tot de voor Zeeland prioritaire economische sectoren. De ruwe planvorming rondom de Delta University voor Deltavraagstukken sluit hier goed op aan, waarin overigens ook mogelijkheden verkend worden om met andere universiteiten masteropleidingen te starten (Utrecht, Wageningen, Rotterdam, Delft).

- Het maatregelenpakket bevatte één maatregel in relatie tot het versterken van het **culturele aanbod** in Zeeland, namelijk een investering om de uitbreiding van het Bevrijdingsmuseum mogelijk te maken. In aantal gesprekken is aangegeven dat cultuur te vaak vergeten wordt bij samenstellen van economische investeringspakketten. Dit terwijl een breed en voor verschillende leeftijdsgroepen interessant cultuuraanbod voor vele inwoners een regio aantrekkelijk maakt om er te (blijven) wonen of er naar toe te verhuizen.

- Zeeland mist in Terneuzen een sterk **triple helix constructie specifiek rondom chemie**, zoals dat in Limburg bijvoorbeeld wel is ontstaan in Sittard (Chemelot). Terneuzen heeft wel een chemische industrie met ook grote bedrijven zoals Dow Chemical. In de interviews is aangegeven dat de chemische industrie in Zeeland nu onderdeel is van de sector procesindustrie, waarbinnen wel een triple helix structuur bestaat. De grote chemische concerns zijn verder allemaal lid van Smart Delta Resources, welke in de uitvoering ook triple helix werkt.

- In dit hoofdstuk is aangegeven dat de coronamaatregelen ook effect hebben gehad op van sommige investeringsmaatregelen. Dit geldt zeker voor de maatregel gericht op **de kwaliteitsverbetering in de toeristische sector**. Aangegeven is dat voor het opvangen van de economische gevolgen van corona provincies zoals Gelderland en Brabant nu in voordeel zijn, zij hebben door de verkoop van hun energiebedrijf veel reserves opgebouwd en hebben nu extra ruimte voor stimuleringsmaatregelen. Voor de provincie Zeeland geldt dat niet.





4 Conclusie

1. Vanuit economisch oogpunt gaat het momenteel, ondanks dat de groei achterblijft in vergelijking met andere regio's, redelijk goed met de economie van Zeeland. Dit is met name het geval wanneer je de huidige situatie vergelijkt met de situatie zoals geschetst in 2016. Bij deze conclusie hoort wel een belangrijke kanttekening; sinds de vorige meting is er wereldwijd sprake van hoogconjunctuur. Wanneer we kijken naar de structurele ontwikkeling van de economie, scoort Zeeland minder goed. In onze optiek is Zeeland economisch niet veel weerbaarder geworden en staat het nog steeds onder demografische druk (met name vanwege vergrijzing). Wel heeft Zeeland de afgelopen jaren bestuurlijk verbeteringen gekend en is onderlinge samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheden verbeterd. Hoewel de ontwikkelingen in Zeeland niet altijd één op één en direct te koppelen zijn aan de genomen investeringsmaatregelen naar aanleiding van het rapport Zeeland in Stroomversnelling, heeft de verbeterde bestuurlijke samenwerking en het sturen op de prioriteiten naar aanleiding van dit rapport wel bijgedragen aan het kunnen meevaren op de Nederlandse hoogconjunctuur. Echter concluderen we dat de lage structurele economische weerbaarheid van Zeeland verontrustend is. Op belangrijke bronnen van concurrentiekracht scoort Zeeland ook in 2020 nog matig, dit gaat met name op voor de thema's: bereikbaarheid, innovativiteit en krapte op de arbeidsmarkt.
2. Voor Vlissingen zien we op veel punten een gelijkenis met Zeeland. In de afgelopen vijf jaar zijn de indicatoren die de concurrentiekracht van een regio meten nagenoeg allemaal verbeterd. Echter, wanneer vergeleken met vier vergelijkbare gemeenten valt op dat Vlissingen vaak achterblijft. De economische groei van Vlissingen komt dus voor een groot deel door de huidige hoogconjunctuur en niet doordat er structurele verbeteringen zijn geweest. Dit is ook niet gek. Vlissingen heeft lange tijd onder curatele gestaan vanwege haar hoge schuldquote en had zelf weinig financiële ruimte om bepaalde sectoren te versterken. Het besluit om af te zien van het naar Vlissingen brengen van de Marinierskazerne, heeft voor Vlissingen (en omliggende gemeenten) gevolgen:
   a. De demografie zal niet bevorderd worden. Op dit moment bestaat de Vlissingse bevolking, net als de rest van Zeeland overigens, uit relatief veel ouderen. Hoewel het aantal personen dat door komst van de Markaz aangetrokken wordt op een bevolking van 44.400 (2019) niet veel lijkt, zou het vooral de impact op de leeftijdsopbouw zijn geweest dat de vergrijzing zou tegengaan[52]. Dat ontbreekt nu. Ook blijft verwachte structuurversterking van de bredere regio uit.
   b. Er is nog steeds een schaarste aan een bedrijf / instelling van enige omvang dat relatief ongevoelig(er) is voor conjuncturele schommelingen; de economie van Vlissingen is niet veel weerbaarder geworden.

52) Ecorys, 2013. Impact Marinierskazerne Vlissingen.

3. Er zijn ook lichtpunten. De recente groei van de West-Europese offshore windsector en de beschikbare ruimte en locatie van Vlissingen vulden elkaar goed aan. Om in de toekomst verdere groei te faciliteren dient men wel de huidige krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken. Huidige krapte op de arbeidsmarkt is deels te verklaren door de slechte bereikbaarheid van Vlissingen en de hieraan gerelateerde uitstroom van jong volwassenen richting de randstad.

4. De thema's economische structuur en innovativiteit (zie Piramide van Gardiner) worden beïnvloed door de maatregelen uit het pakket. Voor het hele pakket geldt dat, daar waar ze positief doeltreffend voor de regionale economische structuur worden gezien, men echt economische effecten op bijvoorbeeld werkgelegenheid pas op langere termijn verwacht. Meer inzetten op dit soort maatregelen als compensatie voor het niet bouwen van de marinierskazerne in Vlissingen levert – voor zover dit in te schatten is zo recent na het nemen van de maatregelen – om die reden op korte termijn dan ook niet hetzelfde directe werkgelegenheidseffect als de komst van de kazerne.
   Belangrijk is om hierbij direct aan te geven dat het creëren van nieuwe werkgelegenheid geen direct doel was dat met de marinierskazerne beoogd werd. De komst ervan had vooral moeten bijdragen aan het verkleinen van demografisch probleem van ontgroening waarmee de provincie en ook de gemeente Vlissingen al jaren worstelt. De komst van de jonge mariniers en hun gezinnen naar de regio zou op allerlei terreinen zijn effect hebben gehad op het in stand houden en realiseren van voorzieningen (scholen, sportverenigingen, divers cultuur aanbod et cetera), de partners hadden verder mogelijk openstaande vacatures kunnen vervullen. Het afblazen van de komst van de Marinierskazerne betekent dus vooral ook dat de regio een kans is misgelopen om problemen van ontgroening te verkleinen.

5. Clustersamenwerking tussen bedrijven, onderwijs en overheden op prioritaire thema's blijkt structuurversterkend voor de economie te zijn. De aansluiting tussen het onderwijs en kennisstellingen op onderzoeksinstituten in relatie tot de voor Zeeland prioritaire sectoren Energie, Voedsel en Water kunnen nog verder versterkt worden, dit levert naar verwachting extra bedrijvigheid op. Noodzakelijk is het hierbij dat ook de arbeidsmarkt structureel verbeterd wordt, hiervoor zal het ook nodig zijn om meer talenten van buiten de regio aan te trekken. Hiervoor is het belangrijk goed zicht te krijgen op wat het imago van Zeeland als woongebied is onder talenten elders.

6. De focus op de prioriteiten water, energie en voedsel is krachtig en moet behouden worden. Hieromheen zou ook meer bedrijvigheid georganiseerd kunnen worden. Kennisontwikkeling krijgt nog wel een impuls als de planvorming rondom de Delta University voor Deltavraagstukken verder geconcretiseerd wordt, met onder andere nog intensievere samenwerking met universiteiten elders om masteropleidingen in Zeeland aan te bieden.

7. Bereikbaarheid verbeteren heeft nu een momentum. De opgave rondom bereikbaarheid is de afgelopen jaren alleen nog maar pregnanter geworden dan het al was ten tijde van het advies van de Commissie Balkenende. Een investering op dit terrein, zowel op goederenvervoer als op personenvervoer, kan een grote stimulans in het realiseren van andere opgaven waarvoor Zeeland staat zoals die rondom het aantrekken van WO-instellingen of het versterken van het havengebied.