Provinciale Staten

Provincie Zeeland

Gedeputeerde
belast met
behandeling: dhr. Ir. J.J. Aalberts

Vergadering PS: 11 december 2026
Nr:
Agenda nr:
Vergadering GS: 3 november 2026
Nr: 845274

Onderwerp: Herijking afwegingskader inzet ZEH-middelen

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

In 2024 hebben Provinciale Staten het afwegingskader voor de inzet van dividenden van de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) vastgesteld. Daarin is onder meer bepaald dat minimaal 80% van de dividenden wordt ingezet om structureel financieel rendement te realiseren. Sindsdien zijn de financiële en bestuurlijke omstandigheden gewijzigd. Ook blijkt dat financieel rendement en vermogensbehoud niet vanzelf leiden tot structurele bestedingsruimte.

Daarom stellen wij voor het afwegingskader te herijken. In het nieuwe kader staat de langjarige structurele versterking van Zeeland centraal. Financieel rendement, vermogensbehoud en maatschappelijk rendement worden daarbij in samenhang afgewogen. De vaste eis van minimaal 80% structureel financieel rendement vervalt. Afhankelijk van de opgave is revolverende inzet, besteding, of het financieel aanhouden van ZEH-middelen mogelijk. Daarbij heeft revolverende inzet de voorkeur, zodat middelen zoveel mogelijk opnieuw kunnen worden ingezet. Het behoud van het vermogen voor toekomstige generaties blijft een belangrijk uitgangspunt.

De denklijnen van de Strategische Agenda Zeeland 2050 Rijk-Regio en de verdere uitwerking daarvan in een realisatie- en investeringsstrategie vormen het inhoudelijke vertrekpunt. Daarbij wordt ingezet op het vergroten van de gezamenlijke investeringskracht van Zeeland door provinciale middelen waar mogelijk te verbinden met bijdragen van gemeenten, het Rijk, Europa en andere publieke en private partners. Concrete voorstellen voor de inzet van ZEH-middelen worden altijd afzonderlijk aan Provinciale Staten ter besluitvorming voorgelegd.

I. Inleiding

Op 19 april 2024 hebben uw Staten het “Afwegingskader inzet dividend Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH)” *(zaak 410361)* vastgesteld. Doel van dit kader was om de ontvangen dividenden van ZEH zodanig in te zetten dat dit leidt tot structurele opbrengsten. In dat afwegingskader is daarom onder andere opgenomen dat minimaal 80% van de dividenden wordt ingezet om structurele rendementen te bereiken: bijvoorbeeld door middel van schatkistbankieren, het verstrekken van leningen of het aangaan van deelnemingen waardoor structurele dividendinkomsten worden bereikt.

In onze brief van 3 maart 2026 hebben wij u geïnformeerd over de uitzettingen van de dividenden die in 2024 en 2025 zijn ontvangen. Daarbij hebben wij een voorstel aangekondigd om het afwegingskader uit 2024 te herijken.

II. Aanleiding herijking afwegingskader

De volgende ontwikkelingen geven aanleiding om de uitgangspunten uit 2024 opnieuw te bezien:

statenstukken

1. **Financieel versus besteedbaar rendement**
   De Provincie Zeeland heeft de afgelopen jaren aanzienlijke dividenden van ZEH ontvangen. Per eind 2025 bedroeg de bestemmingsreserve ZEH circa € 200 miljoen. Het grootste deel hiervan is langjarig uitgezet om financieel rendement te realiseren. Op de langjarige uitzettingen werd ultimo 2025 een gemiddeld rendement van circa 2,5% gerealiseerd.

   De gedachte achter de bepaling dat 80% van het ZEH-dividend moet worden ingezet voor structureel rendement was dat de hoofdsom intact blijft en het rendement kan worden ingezet voor structurele uitgaven. In de praktijk blijkt dat genuanceerder te liggen. Het gerealiseerde rendement van 2,5% is niet zonder meer inzetbaar als vrije structurele ruimte.

   Een eerste factor daarin is inflatie. Die leidt ertoe dat de werkelijke waarde van het vermogen structureel afneemt (een miljoen is in 2028 minder “waard” dan in 2027). Om de werkelijke waarde in stand te houden, is een inflatiecorrectie op het vermogen nodig. Die gaat ten koste van het behaalde rendement. De werkelijk besteedbare ruimte is dus het verschil tussen het behaalde rendement en de inflatie. Op dit moment liggen inflatie en financieel rendement dicht bij elkaar.

   Daarnaast is inmiddels een nieuwe verdeelsleutel voor het provinciefonds vastgesteld, die ingaat per 2027. Daarin speelt ook het rendement dat provincies behalen op hun eigen vermogen een rol. Het precieze effect is afhankelijk van verschillende factoren, zoals het meerjarig gemiddelde rendement dat de verschillende provincies behalen. Maar, onderaan de streep blijft het principe bestaan dat hoger rendement op eigen vermogen in beginsel aanleiding geeft tot een iets lagere provinciefondsuitkering.

   Deze twee effecten moeten bij elkaar worden opgeteld. Bijvoorbeeld: wanneer het financieel rendement gelijk is aan de inflatie, kan door het aanvullende effect van de provinciefondsuitkering toch een netto verlies ontstaan.
   Kortom: zeker bij de nieuwe verdeelsleutel is het werkelijk besteedbaar rendement altijd (aanzienlijk) lager dan het financiële rendement. Daarmee rijst zelfs de vraag of er wel aanvullend besteedbaar rendement overblijft of dat vermogensbehoud het hoogst haalbare is.

2. **Voorgenomen verkoop aandelen EPZ**
   In onze brief van 22 september 2026 *(zaak 412074*) hebben wij u geïnformeerd over de voorgenomen verkoop van ZEH Energy B.V. aan het Rijk. In ZEH Energy B.V. is het 70%-belang van ZEH in EPZ, de exploitant van de kerncentrale Borssele, ondergebracht. De verkoop is op dit moment nog niet definitief. Maar wanneer alles volgens plan zou verlopen, komt er in 2027 nog eens in totaal ca € 550 miljoen voor de Provincie beschikbaar. In het licht van bovenstaande beschouwing roept dat nogmaals de vraag op hoe met die middelen om te gaan.

III. Herijkt afwegingskader inzet ZEH-middelen

Doel en uitgangspunten
Met het herijkte afwegingskader geeft u richting aan de inzet van de ZEH-middelen, zonder de inzet daarvan vooraf volledig vast te leggen. Uitgangspunt is dat de middelen bijdragen aan de structurele versterking van Zeeland en daarmee langjarige publieke waarde opleveren voor huidige en toekomstige generaties. Anders gezegd: we verleggen het accent van financieel rendement naar maatschappelijk rendement.

Daarbij richten we ons op grote, samenhangende opgaven die bijdragen aan de structuurversterking van Zeeland en tot merkbare resultaten voor Zeeland leiden. Het perspectief Zeeland 2050 en de Strategische Agenda Zeeland 2050 Rijk-Regio vormen hiervoor het inhoudelijke kompas.

Op dit moment wordt in samenwerking tussen Rijk en regio gewerkt aan een Realisatie- en Investeringsstrategie in het verlengde van deze Strategische Agenda. Daarin wordt bezien welke investeringen en andere stappen nodig zijn om de ambities en opgaven uit de Strategische Agenda ook concreet en uitvoerbaar te maken en welke partijen (binnen en buiten de overheid) in beeld zijn voor bijdragen. De realisatie- en investeringsstrategie geeft een sterke indicatie voor inhoudelijke inzet van de ZEH-middelen. Daarmee richten we de middelen op grote, samenhangende opgaven die bijdragen aan langjarige maatschappelijke waarde en structuurversterking van Zeeland en waarbij waar mogelijk bijdragen van het Rijk en andere partners worden aangetrokken. De Strategische Agenda en realisatie- en investeringsstrategie beschouwen we daarbij niet als een eenmalige projectenlijst, maar als een langjarig en doorlopend proces waarin nieuwe opgaven en investeringskansen kunnen ontstaan.

Het uitgangspunt van het herijkte kader is tweeledig: enerzijds terughoudend zijn en niet te snel grijpen naar ZEH-middelen als oplossing voor vraagstukken omdat dat geld nu eenmaal beschikbaar is, maar anderzijds ook niet krampachtig het vermogen vast proberen te houden. Dus enerzijds wel streven naar rendement en vermogensbehoud – onze handen vrij houden voor besteding in de toekomst – maar anderzijds ook de ruimte en de durf om te investeren in de duurzame toekomst van Zeeland op het moment dat het nodig is: omdat zich een unieke kans voordoet of de situatie daarom vraagt. Dat is niet vooraf in precieze harde regels te vatten of te plannen, maar vraagt wel om een hoofdlijn, die we hieronder beschrijven.

Criteria voor de inzet van ZEH-middelen
De kern van het herijkte kader is dat niet meer het behalen van financieel rendement op zichzelf centraal staat, maar de vraag op welke wijze het beschikbare vermogen op lange termijn de meeste publieke waarde voor Zeeland kan opleveren. De criteria uit het huidige afwegingskader blijven grotendeels behouden.

- ZEH-middelen worden pas ingezet als deze daadwerkelijk beschikbaar zijn en aan de bestemmingsreserve ZEH zijn toegevoegd.

- Uitnames uit de bestemmingsreserve ZEH verlopen uitsluitend via een voorstel aan Provinciale Staten.

- ZEH-middelen worden uitsluitend besteed in lijn met projecten of agenda's die zijn opgenomen in de Strategische Agenda Zeeland 2050 Rijk-Regio of daaraan gerelateerd zijn. Concrete sleutelprojecten daarin zijn belangrijke kandidaten, vooral omdat daarmee een multiplier kan worden bereikt door gezamenlijke financiering met het Rijk en/of andere partners. Tegelijkertijd kan het ook noodzakelijk zijn om een eigen provinciaal of gezamenlijk regionaal project uit te voeren: omdat dat een voorwaarde is voor het kunnen realiseren van een (sleutel)project of belangrijke meerwaarde in het licht van die agenda realiseert. Per voorstel moet worden onderbouwd waarom inzet van ZEH-middelen nodig is, hoe die zich verhoudt tot de gedachten achter Zeeland 2050, wat zonder deze inzet niet, later of in beperktere vorm tot stand komt, welke langjarige waarde daarmee voor Zeeland wordt gerealiseerd en welke bijdrage andere partijen leveren.

- Voorstellen voor inzet van de ZEH-middelen moeten van financieel majeure omvang zijn en een langjarig maatschappelijk effect hebben. Voorstellen moeten betrekking hebben op opgaven die behoren tot de provinciale of nationale taken en verantwoordelijkheden, een aantoonbaar bovenregionaal belang dienen en bijdragen aan de economische of sociaal-economische structuurversterking van Zeeland. Het moet daarbij gaan om investeringen die op langere termijn van betekenis zijn voor de ontwikkeling van Zeeland en die de schaal en het belang van afzonderlijke lokale voorzieningen overstijgen. Daarbij wordt bezien in hoeverre met de provinciale inzet aanvullende middelen van het Rijk, Europa, gemeenten, bedrijven of andere partners kunnen worden aangetrokken. De provinciale bijdrage moet daarmee waar mogelijk als hefboom werken voor investeringen van andere partijen;

- De ZEH-middelen zijn incidenteel en worden dus niet ingezet voor het structureel dekken van reguliere lasten of reguliere tekorten. Bij ieder voorstel moet inzichtelijk zijn of en zo ja welke structurele lasten uit de investering voortvloeien en hoe deze op langere termijn worden gedekt.

Verschillende vormen van inzet
Binnen deze uitgangspunten kan de daadwerkelijke inzet van de ZEH-middelen verschillende vormen krijgen. Wij onderscheiden daarbij drie hoofdrichtingen:

1. **Besteden of omzetten in publiek bezit**
   ZEH-middelen kunnen worden besteed aan langjarige maatschappelijke investeringen of worden omgezet in publiek bezit. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij investeringen in infrastructuur, onderwijs of natuur. Daarbij wordt zoveel mogelijk gestreefd naar hefboomwerking, waarbij provinciale inzet van middelen leidt tot substantiële cofinanciering van andere partijen. Ook bij grondexploitatie kan een niet-terugvloeiende publieke bijdrage nodig zijn om een sluitende businesscase mogelijk te maken en daarmee langjarige publieke waarde voor Zeeland te realiseren.

2. **Financiële ruimte behouden**
   De omvang van dit vermogen biedt Zeeland bijzondere investeringsmogelijkheden. Tegelijkertijd is het niet verstandig om alle middelen op korte of middellange termijn in te zetten. Het financieel aanhouden van middelen kan ook een bewuste keuze zijn om investeringsruimte te behouden voor toekomstige opgaven die nu nog niet (volledig) in beeld zijn. Daarmee kunnen ook toekomstige generaties profiteren van het vermogen.

3. **Revolverend of met terugvloeiing inzetten**
   Een soort tussenweg is het inzetten van middelen via bijvoorbeeld fondsen, deelnemingen, leningen of grondtransacties, waarbij de hoofdsom geheel of grotendeels intact blijft of op termijn terugvloeit. De wijze van terugvloeiing verschilt per instrument. Daarbij is van belang dat terugvloeiing van middelen niet vanzelfsprekend is en afhankelijk is van de financiële haalbaarheid en de risico's van de betreffende investering. Bij het verstrekken van leningen moet het financiële risico voor de Provincie voldoende zijn afgedekt, bijvoorbeeld in de vorm van een garantie.

Het voordeel van revolverende inzet boven alleen vermogensbehoud of directe besteding is dat middelen na terugbetaling (geheel of grotendeels) opnieuw kunnen worden ingezet voor toekomstige investeringen in Zeeland. Op deze manier kan hetzelfde vermogen gedurende een langere periode bijdragen aan verschillende maatschappelijke opgaven, zonder dat het direct definitief wordt besteed. Per voorstel is wel een afweging nodig, bijvoorbeeld in hoeverre terugvloeiing realistisch is en hoe de financiële risico's zich verhouden tot de maatschappelijke opbrengsten. Tegenover het financiële risico dat hiermee samenhangt, moet langdurige maatschappelijke waarde voor Zeeland staan.

Zoals gezegd stellen wij niet op voorhand vaste percentages voor de verdeling tussen deze vormen van inzet voor. De passende vorm hangt af van de aard van de opgave, de beschikbare voorstellen, de bijdrage van andere partijen en het moment waarop middelen bij de huidige inzichten daadwerkelijk nodig zijn. Het beschikbare vermogen wordt dus ook niet op voorhand volledig geprogrammeerd. De inzet vindt gefaseerd en gedoseerd plaats, zodat ook in latere jaren ruimte beschikbaar blijft voor nieuwe (sleutel)projecten en kansen die passen bij de langjarige ontwikkeling van Zeeland richting 2050.

Daarnaast houden we bij voorstellen ook rekening met onze liquiditeitsbehoefte. Op dit moment heeft de Provincie Zeeland geen langlopende schuldpositie. De Provincie heeft de komende jaren wel voor verschillende grote investeringen en projecten een liquiditeitsbehoefte. Het aanhouden van ZEH-middelen kan daarbij voorkomen dat externe financiering moet worden aangetrokken en rentelasten ontstaan.

De eerder ontvangen ZEH-dividenden van circa € 200 miljoen worden vooralsnog niet bestemd voor nieuwe concrete investeringen en blijven daarmee beschikbaar voor toekomstige afwegingen. Dit uitgangspunt geldt ook voor toekomstige ZEH-middelen. Zolang ZEH-middelen niet nodig zijn voor concrete voorstellen, worden zij financieel aangehouden, waarbij vermogensbehoud (en zo mogelijk rendement) het uitgangspunt blijft. Bij de inzet van deze middelen wordt rekening gehouden met de liquiditeitsbehoefte van de Provincie, waaronder die voor toekomstige investeringen. Inzet op een revolverende manier of besteding vraagt dus een afzonderlijk besluit van uw Staten.

IV. Rol Provinciale Staten

Met de vaststelling van het voorliggende afwegingskader stellen uw Staten de uitgangspunten en criteria vast voor de inzet van de ZEH-middelen. Daarmee geeft u richting aan de inzet van het vermogen, maar worden nog geen middelen aan concrete voorstellen of projecten toegekend. Voorstellen voor de daadwerkelijke inzet van ZEH-middelen worden afzonderlijk ter besluitvorming aan uw Staten voorgelegd.

Bij de afzonderlijke voorstellen geven wij inzicht in de reeds toegekende ZEH-middelen en de resterende financiële ruimte, zodat uw Staten het voorstel kunnen beoordelen in samenhang met eerdere besluiten.

Daarnaast informeren wij uw Staten periodiek via de reguliere planning- en controlcyclus over de ontwikkeling en inzet van de ZEH-middelen. Daarbij geven wij inzicht in de omvang en samenstelling van het resterende vermogen en in de middelen die in het betreffende boekjaar en de voorgaande jaren zijn ingezet, zodat een meerjarig totaaloverzicht beschikbaar is.

Communicatieparagraaf
De Provincie Zeeland heeft de afgelopen jaren geld ontvangen uit dividenden van de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH). Dit noemen we de ZEH-middelen. We stellen nieuwe regels vast voor de manier waarop we dit geld kunnen inzetten. Het doel is om het geld te gebruiken voor investeringen die Zeeland ook op lange termijn sterker maken.

Met dit voorstel geven we nog geen geld uit aan concrete projecten. Provinciale Staten besluiten later afzonderlijk over iedere inzet van ZEH-middelen. Daarbij wordt ook gekeken naar bijdragen van het Rijk en andere partijen en naar de kosten op langere termijn. Inwoners merken daarom niet direct iets van dit besluit. Dat gebeurt pas wanneer Provinciale Staten besluiten om ZEH-middelen in te zetten voor concrete investeringen in Zeeland**.**

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde Staten,

H.M. de Jonge, voorzitter

Drs. M.C.J. Franken, secretaris-algemeen directeur

Onderwerp:
Herijking afwegingskader inzet ZEH-middelen

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 3 november 2026, nr. ;

besluiten:

1. Het herijkte afwegingskader inzet ZEH-middelen, zoals opgenomen in dit Statenvoorstel, vast te stellen en daarmee het op 19 april 2024 vastgestelde Afwegingskader inzet dividend Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij (ZEH) te vervangen;

2. te bepalen dat iedere uitname uit de bestemmingsreserve ZEH afzonderlijk ter besluitvorming aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.