

# Bouwen aan de toekomst van Zeeland

AMBTELIJKE HANDREIKING  
BESTUURSPERIODE 2023-2027





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Inleiding</b>	5
<b>Hoofdstuk 1: Zeeuwse rol in landelijke opgaven</b>	6
1.1 <i>De opgaven</i>	6
1.2 <i>Zeeuwse invulling</i>	6
<b>Hoofdstuk 2: Wat het Rijk van Zeeland vraagt</b>	9
2.1 <i>Natuur &amp; stikstof</i>	9
2.2 <i>Landelijke woningbouwopgave</i>	10
2.3 <i>Energietransitie</i>	11
2.4 <i>Kernenergie</i>	12
2.5 <i>Ruimtelijke vertaling van opgaven</i>	13
<b>Hoofdstuk 3: Trends en ontwikkelingen</b>	15
3.1 <i>Inleiding</i>	16
3.2 <i>Kwaliteit van leven in Zeeland</i>	16
3.3 <i>Demografische ontwikkelingen</i>	16
3.4 <i>Aanbevelingen ter bevordering van kwaliteit van leven</i>	16
<b>Hoofdstuk 4: Taken en beleidsvraagstukken</b>	19
4.1 <i>Inleiding</i>	19
4.2 <i>Woonplaats: Zeeland</i>	19
4.3 <i>Balans in het landelijk gebied</i>	19
4.4 <i>Ondernemend Zeeland</i>	20
4.5 <i>Mobiliteit op maat</i>	20
4.6 <i>Iedereen telt!</i>	20
4.7 <i>Bestuur</i>	21
4.8 <i>Energie op klimaat</i>	21
4.9 <i>Overig</i>	21
<b>Hoofdstuk 5: Essentiele afwegingen t.b.v. de uitvoerbaarheid</b>	23
5.1 <i>Inleiding</i>	23
5.2 <i>Samenwerking en verbinding</i>	23
5.3 <i>Personeel</i>	24
5.4 <i>Digitalisering</i>	25
5.5 <i>Financiële ruimte</i>	25
<b>Hoofdstuk 6: Aandachtspunten voor het formatieproces</b>	29
6.1 <i>Inleiding</i>	29
6.2 <i>Portefeuilleverdeling in het kader van collegiaal bestuur</i>	29
6.3 <i>Moment van portefeuilleverdeling</i>	29
6.3 <i>Ordering van portefeuilles</i>	29



# Voorwoord

Na de verkiezingen van nieuwe Provinciale Staten (PS) start het proces om te komen tot een nieuw college van Gedeputeerde Staten. In het formatieproces gaat het over de koers die wordt uitgezet voor de komende vier jaar. Om u daarbij te ondersteunen én om nieuwe Statenleden te informeren over de grote vraagstukken die op dit moment spelen is deze handreiking opgesteld.

De provincie vindt haar primaire legitimiteit in de wettelijke taken die haar zijn toebedeeld, maar heeft een open huishouding. Dat betekent dat provincies kunnen opereren op alle terreinen die niet expliciet aan een andere overheid zijn toebedeeld. De overheidslagen zijn op elkaar aangewezen: er is overleg en samenwerking noodzakelijk om te komen tot de goede interventies op sociaal-maatschappelijk, economisch en ecologisch terrein.

Wat die “goede interventies” zijn is uiteraard een politieke vraag, die door de formerende fracties beantwoord zal moeten worden. Tegelijkertijd is duidelijk dat er een groot aantal wezenlijke vraagstukken voor u ligt waar een (politiek) antwoord op geformuleerd zal moeten worden, ook al is er weinig inhoudelijke speelruimte. De Provincie zal daarbij een nadrukkelijker rol spelen dan in het verleden het geval is geweest. In de afgelopen coalitieperiode is al gewerkt vanuit een andere opstelling: samen met onze partners is in netwerksturing een strategie geformuleerd voor de strategische opgaven die vier jaar geleden zijn benoemd, door coalitie- én andere fracties in PS samen.

De provincies hebben via het landelijke coalitieakkoord een belangrijke rol gekregen in de grote landelijke vraagstukken, rond natuur en stikstof, woningbouw en de energietransitie. De opgaven en vraagstukken zijn zo groot, dat er niet in consensus met alle partijen tot een oplossing gekomen kan worden: niet iedereen kan in alles zijn zin krijgen. Dat geldt niet alleen voor de grote landelijke opgaven, maar ook voor wat de provincie verder nog doet. De Provincie zal pijnlijke keuzes moeten maken en uitleggen. Niet alleen aan de inwoners in Zeeland, maar ook aan het Rijk. Daarbij moet de Provincie enerzijds aangeven dat de optelsom van alles wat nodig is eenvoudig niet kan, en aan de andere kant wat dan wel het hoogst haalbare is. Die rol betekent dat de provincies zichtbaarder en met gezag op zullen moeten treden.

Dat zal een groot beroep doen op het verbindend vermogen van

ons als Provincie, en met name van u als bestuurders. Om het voortouw te nemen in daadwerkelijk opereren “als één overheid”. Om in gesprek te blijven met alle partijen, maar óók begrip te kweken voor de keuzes die gemaakt moeten worden: niet alles wat we willen zal ook kunnen. En om in alle grote landelijke vraagstukken oog te houden voor de belangen en zorgen van de Zeeuwse inwoners.

In deze handreiking benoemen we de thema’s waarvan de ambtelijke organisatie adviseert die te bespreken aan de formatietafel. We maken daarbij onderscheid tussen de grote landelijke samenhangende opgaven – die in alle scenario’s het beeld van de provincie voor de komende jaren zullen bepalen – de Zeeuwse context van uw afwegingen, de andere thema’s waar afwegingen nodig zijn, en de voorwaarden die ingevuld moeten worden om die te realiseren. Daarnaast geven we u enkele overwegingen mee voor het formatieproces en de portefeuillevverdeling.

Waar in vroeger tijden formaties vooral in het teken van financiële verdeelvraagstukken stonden, vragen de huidige omstandigheden ook andere afwegingen. Zo zijn de personele middelen niet onbegrensd. Die begrenzingen hebben te maken met het vinden van capaciteit, voor ontwikkeling én uitvoering, in een steeds krappere arbeidsmarkt en de vraag hoever de organisatie nog kan groeien zonder ingrijpende heroverwegingen.

Vanuit die optiek doe ik u graag het aanbod om lopende uw formatieproces, samen met de organisatie, u te adviseren rondom de uitvoerbaarheid van de ambities waar u afspraken over maakt. Verder is de organisatie graag bereid om het formatieproces verder te ondersteunen, uiteraard met schrijf- en procescapaciteit, maar ook door u met specifieke fiches rondom bepaalde thema’s te ondersteunen of mondelinge toelichtingen op thema’s te geven wanneer u daar behoefte aan heeft.

Mede namens alle medewerkers van de Provincie wens ik u een succesvolle Statenperiode en formatie toe.

Waarnemend secretaris/algemeen directeur

*Luuk Prevaes*



# Inleiding

De formatiebesprekingen, die voor u liggen, staan onder een ander gesternte dan in het verleden. Voor alle provincies geldt dat de agenda voor de komende jaren deze bestuursperiode zal overstijgen. Die agenda wordt namelijk voor een groot deel bepaald wordt door de afstemming én uitvoering van grote landelijke opgaven. Vaak vertaald in kwantitatieve, soms zelf wettelijk vastgelegde doelen. De vraag wat de provincies moeten doen en realiseren is daarmee voor een groot deel beantwoord. Er blijven wel belangrijke politieke vragen over: *kunnen we dat, hoe doen we dat, en welke ruimte voor andere provinciale ambities blijft wer over?*

De vraag *of we dat kunnen* heeft een inhoudelijke en een organisatorische dimensie. Inhoudelijk is het de vraag of er genoeg ruimte in Zeeland is om te voldoen aan alle landelijke vraagstukken en regionale belangen. Een belangrijk instrument om daadwerkelijk functiewijziging van gronden te kunnen realiseren bijvoorbeeld is het beschikken over een voorraad grond. Dat komt nader aan de orde in deel A van de handreiking. Daarnaast speelt er ook een landelijk vraagstuk: zijn er voldoende mensen te vinden om de opgaven te vertalen naar concrete activiteiten en maatregelen, en zijn er vervolgens voldoende mensen voor de daadwerkelijke uitvoering? En als die te vinden zijn, of die zonder meer inpasbaar zijn in de organisatie of dat er aanvullende stappen nodig zijn om de organisatie beheersbaar te houden. Hoewel de organisatie die vragen primair zal moeten beantwoorden, kunnen die wel relevant zijn voor uw afwegingen.

*Een tweede belangrijke vraag is: en hoe doen we dat?* De provincies zullen hun rol als middenbestuur met gezag in moeten vullen. In bestuurlijke zin zijn de provincies het scharnier tussen de Rijksoverheid en andere overheden: het Rijk spreekt provincies aan op afspraken, die alleen maar kunnen worden uitgevoerd als er uitstekende afstemming en samenwerking tussen alle overheden onderling is. Regionaal, maar ook met het Rijk. Dat vraagt het vermogen te zorgen dat regionaal het maximale gebeurt – ook zonder dat dit afgedwongen kan worden – maar ook om beargumenteerd naar het Rijk aan te geven wat de reële grenzen van het haalbare zijn. En welke regionale belangen onlosmakelijk verbonden zijn aan landelijke vraagstukken.

Daarnaast zijn de provincies ook middenbestuur in de maatschappij. Het is bekend dat het vertrouwen in de overheid in het algemeen afneemt en dat sommige burgers zich afvragen of de overheid er nog wel voor hen is, of alleen voor zichzelf. Provincies zullen zich, meer dan in het verleden, ook bewust moeten zijn van de maatschappelijke gevolgen van alle transities die spelen. Een groot risico is dat de druk op inhoudelijke beleidsvraagstukken zo groot wordt, dat alle aandacht zich richt op de processen tussen overheden onderling, maar dat de verbinding met de vraagstukken en zorgen van de inwoners onderbelicht blijft. En dat niemand doorheeft dat de laatste supermarkt en het afhaalpunt voor pakketjes uit het dorp verdwijnt, of dat er geen opvolger voor de huisarts of geen personeel in de zorg meer is.

*De derde vraag is welke ruimte er nog is voor andere provinciale ambities.* De kerntaken van de provincies gaan verder dan de transities in het landelijk gebied en die rond energie, klimaat en wonen. Die gaan ook over cultuur, erfgoed en economie. Over leefbaarheid, mobiliteit en infrastructuur. Samen met de netwerkpartners zijn in de vorige coalitieperiode strategieën bepaald voor klimaatadaptatie en mobiliteit, die nu tot uitvoering moeten worden gebracht. Tegelijkertijd is het niet reëel om te veronderstellen dat alles wat we nu doen met gelijke intensiteit doorgang kan vinden, zeker gezien de omvangrijke extra uitdagingen die op ons afkomen. Al zal dat primair te maken hebben met de beschikbare capaciteit en secundair met de beschikbare financiën.

Met het oog op bovenstaande is deze handreiking als volgt opgebouwd: eerst worden de grote landelijke opgaven beschreven die de agenda voor de komende jaren in alle scenario's zullen domineren, samen met afwegingen die u kunt maken. Daarna beschrijven we de Zeeuwse context mede aan de hand van het onderzoek "Leven in Zeeland", en beschrijven we de andere vraagstukken die spelen binnen de huidige uitvoeringsprogramma's. De uitwerking daarvan vindt plaats in fiches, die beschikbaar kunnen worden gesteld indien u daar prijs op stelt. Vervolgens gaan we in op randvoorwaarden voor de uitvoering. De handreiking sluit af met enkele overwegingen voor het formatieproces zelf.

# Hoofdstuk 1:

## Zeeuwse rol in landelijke opgaven

### 1.1 De opgaven

Er ligt een grote uitdaging voor de provinciale besturen, en dus ook voor u. Het Rijk heeft in het landelijke coalitieakkoord geschetst welke grote vraagstukken op Nederland als geheel afkomen en welke doelen landelijk gehaald moeten worden. Rond natuur en het landelijk gebied, rond wonen en rond de energietransitie. Het antwoord op de vragen of dat kan, hoe dat kan, en hoe dat ook uitgevoerd kan worden ligt voor een groot deel bij de provincies.

Zij kunnen, in hun rol als middenbestuur, de afwegingen maken – samen met gemeenten, het waterschap en bedrijven en instellingen in hun provincies. Ook als het gaat om de wisselwerking tussen de landelijke opgaven: hoe grijpen woningbouw, nieuwe energie-infrastructuur en de transitie van het landelijk gebied op elkaar in, rekening houdend met “water en bodem sturend” én de geografische en maatschappelijke eigenheid van Zeeland? Het Rijk wil aan het eind van 2023 bestuurlijke afspraken met alle provincies maken over de ruimtelijke inpassing van al die opgaven en de uitvoering voor de periode tot 2030, met een doorkijk naar 2050.

Daarmee hebben de provincies een grote en centrale rol in plannen, die voor de komende decennia bepalend zijn voor de inrichting van Nederland, en daarmee ook bepalend voor de context waarin Nederlanders wonen, werken en leven. In Zeeland is al een gezamenlijke omgevingsvisie opgesteld en zijn strategieën voor klimaatadaptatie, mobiliteit en de energietransitie opgesteld.

U heeft, zoals gezegd, een zware en centrale rol in het bij elkaar brengen van al die opgaven: het is aan u om – samen met lokale overheden en andere partijen – de vraagstukken rond natuur en stikstof uit te werken in een integraal gebiedsprogramma voor het landelijk gebied, in relatie met landbouw, zoet water, klimaat en biodiversiteit. En u heeft de regie op de energietransitie en de woningbouwopgave. Op een manier die in Zeeland past. Daarbij worden eigen Zeeuwse belangen en opgaven verbonden aan landelijke opgaven, en doet die recht aan aard en karakter van Zeeland. Daarmee ligt er een opgave voor u om al op korte termijn richting te geven en te bouwen aan de toekomst van de Zeeuwse Delta.

### 1.2 Zeeuwse invulling

In alle scenario's zullen de grote landelijke vraagstukken die hiervoor beschreven zijn, in belangrijke mate bepalend zijn voor wat de provincie Zeeland te doen heeft in de komende jaren, zowel als het gaat om beleidsvorming, als om de uitvoering daarvan. De grote landelijke opgaven vinden hun basis deels in internationale afspraken. Die liggen bijvoorbeeld ten grondslag aan de problematiek rond natuur en stikstof (nationaal programma landelijk gebied, NPLG), en de energietransitie. Politieke speelruimte is er vrijwel niet rondom de kwantitatieve doelen die gerealiseerd moeten worden in relatie tot stikstof en natuur. Aanpassing daarvan vraagt andere afspraken op landelijk en





Europees niveau, die niet door de provincie geregeld kunnen worden. Specifiek in Zeeland hebben de ambities van het Rijk rond kernenergie belangrijke effecten binnen de energietransitie.

Tegelijkertijd is het ook niet zo dat de provincies alleen maar een uitvoeringsdienst van het Rijk worden, waarbij de uitvoering van landelijke wetten en landelijk beleid allesbepalend is. De provincies kunnen immers in hun rol als middenbestuur, daadwerkelijk meerwaarde hebben, door in overleg met zowel overheden en instellingen op hun grondgebied als met het Rijk te komen tot integrale plannen die wél kunnen. Die recht doen aan landelijke doelstellingen, maar die ook recht doen aan de belangen en zorgen van hun inwoners. En die aangeven wat wel kan en wat niet, en welke landelijke doelen eenvoudig onhaalbaar zijn. Of welke regionale doelen aan de landelijke doelen verbonden moeten worden. Zo kunnen bijvoorbeeld klimaatmaatregelen en zeespiegelstijging niet los worden gezien van de landelijke vraagstukken. De voorbereiding voor het ruimtelijke voorstel is dus ook te zien als het aanbod van Zeeland aan het Rijk: welke mix van maatregelen en activiteiten, die recht doet aan landelijke en

regionale belangen, kan in Zeeland uitgevoerd worden? Het is te overwegen om dit aanbod, in overleg met gemeentelijke partners, breder en integraler te maken dan alleen de aspecten van de fysieke leefomgeving, en daarbij ook maatschappelijke en sociale aspecten te betrekken.

► **Afweging:** Het is onvermijdelijk dat er in de komende jaren moeilijke en pijnlijke keuzes gemaakt zullen moeten worden. Er zal spanning ontstaan tussen landelijke en regionale belangen en mogelijkheden, maar ook tussen regionale belangen en mogelijkheden onderling. Niet alles wat we willen zal ook kunnen. U zult daarin vaak de keuzes moeten maken en ook moeten uitleggen. Dat vraagt transparantie en bereidheid om begrip te vragen voor keuzes, maar ook koersvastheid in de afweging van de wijze waarop u provincie wilt zijn: hoe kiest u positie in de spanning, en mogelijk strijdigheid, tussen landelijke en regionale belangen? En wat laat u doorslaggevend zijn bij de keuzes daartussen, die onvermijdelijk op u af komen?





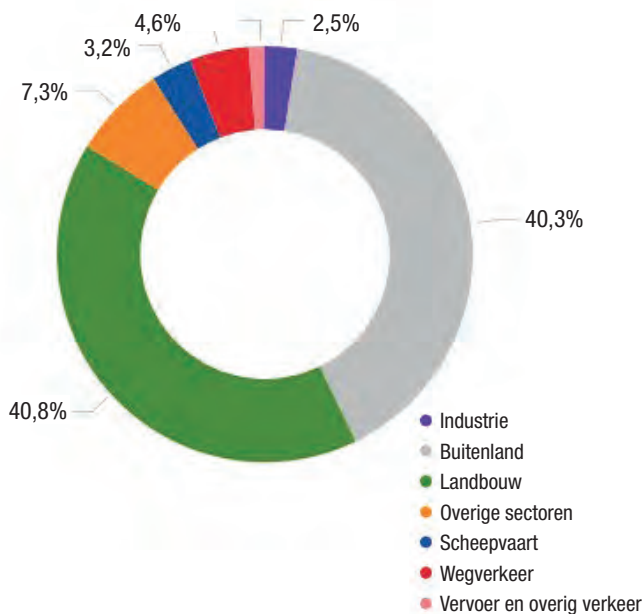
# Hoofdstuk 2:

## Wat het Rijk van Zeeland vraagt

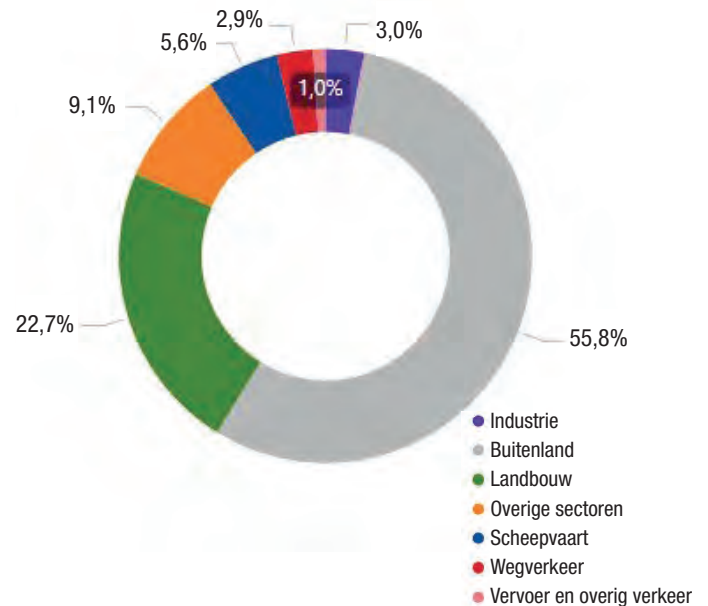
### 2.1 Natuur & stikstof

Via de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en de Wet natuurbescherming hebben de provincies de plicht om zorg te dragen voor instandhouding en verbetering van de natuur. Door het neerslaan van stikstofverbindingen verzuren natuurgebieden en vermindert de biodiversiteit. Op termijn heeft dat grote gevolgen, ook voor de voedselvoorziening: zonder voldoende insecten is immers ook geen bestuiving van fruitbomen mogelijk. De wet beschrijft (na de aangekondigde wijziging: was

eerst 2035) dat in 2030 74 procent van het totale oppervlak van Natura 2000-gebieden, die gevoelig zijn voor stikstof, niet zwaarder belast mogen worden dan de "kritische depositiewaarde" (KDW). Die KDW is de hoeveelheid aan stikstofverbindingen die kan neerslaan in een gebied, zonder dat de kwaliteit van de natuur verder achteruit gaat. En in gebieden waar te veel stikstofverbindingen neerslaan, moet verdere overbelasting voorkomen worden. Sommige gebieden in Zeeland worden nu met meer dan het dubbele van die KDW belast.



Opbouw stikstofdepositie Nederland



Opbouw stikstofdepositie in Zeeland

Zeeland heeft hierin een bijzondere positie, omdat zo'n 62 procent van de stikstof, die hier neerslaat, afkomstig is van (zee)scheepvaart of het buitenland, en dus niet beïnvloed kan worden door de Provincie. De natuurdoelstellingen kunnen in Zeeland eenvoudig niet gehaald worden zonder dat het Rijk actie onderneemt, door bijvoorbeeld het realiseren van walstroom voor zeeschepen en overleg met het buitenland. Zolang dat niet gebeurt worden alle andere ontwikkelingen bemoeilijkt of onmogelijk. De landelijke lijn volgens het advies van Remkes, dat door het kabinet is overgenomen, is immers dat eerst de natuur op orde moet zijn, vervolgens de PAS-melders (landbouwers die onder de voormalige PAS een melding hebben ingediend en nu een stikstofvergunning nodig hebben) gelegaliseerd kunnen worden, en daarna pas nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. "Geitenpaadjes" daaromheen worden door gerechtelijke uitspraken steeds meer afgesloten.

De wettelijke taak voor stikstof en natuur is onderdeel van de totale opgave die via het nationaal programma landelijk gebied (NPLG) bij de provincies is neergelegd. In het NPLG gaat het om drie kerndoelen: naast de natuuropgave<sup>1</sup> is dat ook de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater<sup>2</sup> en het terugdringen van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. De draagkracht van water en bodem is daarbij het sturend principe.

Medio 2023 dienen de provincies een integraal gebiedsprogramma op te leveren, waarin ze beschrijven hoe ze al deze doelen gaan realiseren in hun provincies. Eerder dit jaar is in Zeeland een 0.5-versie daarvan opgesteld. In de komende maanden zal het Rijk duidelijker maken hoe groot de opgave voor nieuwe natuur in Zeeland precies is.

Specifiek voor het NPLG geldt dat de provincies de uitvoering zelf zullen moeten oppakken. Op grond van de Wet inrichting landelijk gebied zijn de provincies immers de uitvoerder. De beschikbaarheid van middelen is daarbij vermoedelijk niet het grootste probleem. Hoewel de financiële regelingen van het Rijk meer toegesneden zijn op gebieden met andere problematiek, is er naar verwachting wel veel geld beschikbaar. Een groter probleem zal zijn om – in de breedte van Nederland – de mensen te vinden die beleidsconcepten en -voornemens kunnen vertalen in concrete maatregelen en activiteiten, en vervolgens de uitvoering ook gestalte kunnen geven. In tegenstelling tot de woningbouw- en energieopgave, waar de

doelen gaan over intenties en dus maatwerk makkelijker mogelijk is, zijn de stikstof- en natuurdoelen wettelijk hard, niet alleen op Nederlands, maar zelfs op Europees niveau. Politieke speelruimte rondom de omvang van de doelen is er niet. Sterker, zonder aanvullende maatregelen van het Rijk (zoals stikstof uit buitenland en zeescheepvaart) zijn die doelen niet haalbaar, met ingrijpende gevolgen voor alle andere ambities waarbij stikstofverbindingen vrijkomen.

► **Afweging:** Ruimte is er alleen in de manier waarop en mogelijk het tempo waarin die harde doelen gerealiseerd worden. Het is aan de Provincie om daar samen met haar partners uitvoering aan te geven. Daarnaast moet de Provincie in samenspraak met het Rijk komen tot een haalbaar, uitvoerbaar en evenwichtig pakket van maatregelen, dat recht doet aan de samenhangende landelijke én regionale doelen (zoals zoetwater en klimaatadaptatie) in de gebieden. Een afweging is hoe pro-actief of reactief u wilt zijn: wilt u zelf financiële risico's nemen door stappen te zetten, vooruitlopend op Rijksmiddelen of de uitvoering afstemmen op het tempo waarin het Rijk middelen beschikbaar stelt?

## 2.2 Landelijke woningbouwopgave

Tot en met 2030 moeten er in Nederland 900.000 woningen bij komen, primair in veertien verstedelijkingsregio's. Twee derde van de nieuw te bouwen woningen zijn betaalbare woningen, waarvan 250.000 sociale huurwoningen.<sup>3</sup>

Samen met de Zeeuwse gemeenten heeft de provincie een aanbod gedaan van 16.500 extra wooneenheden. Dat komt neer op een regionale toename van bijna 9 procent, tegenover een landelijke groei van 11 procent van het aantal woningen. Dat relatief grote aanbod Zeeland hoort immers niet bij de verstedelijkingsregio's - heeft ook te maken met vraagstukken die in Zeeland anders liggen dan landelijk. Veel gemeenten geven in hun bestuursakkoorden aan dat de woningvoorraad niet langer voldoet aan de woningbehoeften. Potentiele nieuwkomers kunnen vanwege de mismatch en de krapte op de woningmarkt de gewenste woning niet vinden. Daarnaast ligt er nog een apart vraagstuk voor de (tijdelijke) huisvesting van vluchtelingen, asielzoekers en statushouders.

Bedrijven en gemeenten hechten waarde aan goede huisvesting

<sup>1</sup> ONTWIKKELEN VAN NIEUWE NATUUR EN BIJDAGEN AAN DE DOELEN VAN DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN

<sup>2</sup> OP BASIS VAN KADERRICHTLIJN WATER, NITRAATRICHTLIJN EN EU GRONDWATERRICHTLIJN

<sup>3</sup> BOUW 900.000 WONINGEN EN 100.000 WONINGEN PER JAAR IN ZICHT | NIEUWSBERICHT | HOME | VOLKSHUISVESTING NEDERLAND

om de leefbaarheid in de steden en kernen op peil te houden en om de groeiende krapte op de arbeidsmarkt (door economische groei, alsook vergrijzing en ontgroening) te lijf te gaan. Groei van het inwoneraantal is ook nodig om het voorzieningenniveau op peil te houden: door vergrijzing en ontgroening dreigen scholen om te vallen, zijn zorginstellingen – mede door privatisering – genoodzaakt om pijnlijke economische afwegingen te maken en heeft de detailhandel in kleine kernen moeite om staande te blijven. Een aantal gemeenten geeft daarom aan graag verder te willen groeien.

Met dit Zeeuwse aanbod werkt Zeeland mee aan de oplossing van een groot landelijk vraagstuk. Er zijn grote uitdagingen: de eerste is het vinden van voldoende stikstofruimte. Dat is bekend bij het Rijk, maar daar zonder zal de provincie het aanbod op geen enkele manier kunnen waar maken. Vervolgens zal daadwerkelijke realisatie een forse uitdaging zijn voor Zeeuwse bouwers. Overheden bouwen zelf niet, maar kunnen door gerichte sturing op locaties, doelgroepen, woningtypen en vereenvoudigde regelgeving meer richting geven aan bouwers en daarmee een bijdrage leveren aan de versnelling van de woningbouw.

► **Afweging:** De Zeeuwse problematiek is anders dan het landelijke totaalbeeld. In Zeeland gaat het om het aanpassen van de bestaande woningvoorraad op veranderende wensen vanuit de samenleving. Hiervoor wordt nog weinig weerklank gevonden bij het Rijk. Het is van belang om aandacht te blijven vragen van het Rijk voor die andere situatie van Zeeland en die ook op te nemen in de Zeeuwse uitwerking. En om te zorgen dat er, ook in Zeeland, daadwerkelijk Rijksmiddelen beschikbaar komen voor de uitvoering.

### 2.3 Energietransitie

Het Rijk heeft zich via het akkoord van Parijs geïnteresserd aan Europese klimaatdoelstellingen. In de klimaatwet wordt dat vertaald in een emissie van broeikasgassen die in 2050 95 procent lager ligt dan in 1990. Voor CO2 zijn de doelen aangescherpt naar 55 procent (en zo mogelijk 60 procent) reductie van de uitstoot in 2030 en klimaatneutraal in 2050. Voor de daadwerkelijke realisatie is de inzet van alle overheden (inclusief het Rijk), inwoners en bedrijven noodzakelijk.

De concretisering vindt plaats in dertig regio's, die ieder een RES (regionale energiestrategie) hebben vastgesteld. De regionale opgaven hebben betrekking op de opwekking van duurzame



energie, het verduurzamen van de gebouwde omgeving en mobiliteit. In de RES 1.0 van 2020 heeft Zeeland zich er onder andere aan geïnteresserd om de uitstoot van CO2 in 2030 met 49 procent te verminderen en in Zeeland 700 MW via windturbines op land te realiseren en 1.000 MW uit zonne-energie. Om het daadwerkelijke effect van andere CO2-reducerende maatregelen in beeld te brengen, is nader onderzoek nodig. Het grootste deel van de RES 1.0 is nog altijd actueel. Er is een RES 2.0 in voorbereiding, om in te spelen op veranderingen en de verhoogde urgentie: de schaarste op het elektriciteitsnet is enorm toegenomen en de huidige gasprijzen vragen om versnelling in de uitvoering. Dan gaat het om de realisatie van warmtenetten en versnelde uitvoering in de gebouwde omgeving. Daarnaast zal de versnelling voor een belangrijk deel voortkomen uit de verduurzaming van de industrie.

*(Provinciaal) Meerjaren Investeringsprogramma Energie & Klimaat*

Om de Zeeuwse industrie en het omliggend gebied te verduurzamen zijn investeringen nodig in de energie-infrastructuur. Het Rijk heeft een aantal Zeeuwse projecten opgenomen in het nationale Meerjaren Investeringsprogramma Energie & Klimaat (MIEK). Dat zijn de 380 kV-verbinding voor Zeeuws-Vlaanderen en de aansluiting op de landelijke waterstofbackbone. Daarnaast maakt het Rijk afspraken met de bedrijven die de meeste CO<sub>2</sub> uitstoten in Zeeland.

Op vergelijkbare wijze zullen we als provincie een provinciaal MIEK (PMIEK) moeten opstellen. Daarbij ligt er een aandachtspunt in de landschappelijke kwaliteit van Zeeland: nog meer hoogspanningsleidingen bovengronds zijn niet gewenst.

In het PMIEK werken de provincie, gemeenten en netbeheerders (Stedin, TenneT en Gasunie) samen aan de programmering van nieuwe investeringen in de energie-infrastructuur. Dit is nodig om economische ontwikkeling en verduurzaming in Zeeland mogelijk te maken. In het voorjaar van 2023 moet er een eerste PMIEK liggen. Daarin geeft u bestuurlijk richting aan prioriteiten die u stelt als het gaat om de ontwikkelingen in de regionale energie-infrastructuur.

► **Afweging:** Het PMIEK wordt tweejaarlijks geactualiseerd en dient als input voor de investeringsplannen van de netbeheerders. Deze houden overigens hun eigen beslissingsbevoegdheid en kunnen derhalve afwijken van het PMIEK. Het investeringsplan wordt vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering. Min of meer in verband hiermee rijst ook de vraag of u actief wilt deelnemen aan Stedin, om zo nog meer invloed te hebben (zie ook paragraaf 4.9).

## 2.4 Kernenergie

In het regeerakkoord heeft het kabinet kernenergie genoemd als een belangrijk onderdeel van de energiemix. Enerzijds om bij te dragen aan de reductie van CO<sub>2</sub>-emissies, anderzijds ook om minder afhankelijk te zijn van de import van gas. Daartoe wil het Rijk dat de huidige kerncentrale in Borsele langer openblijft, en is Borsele als voorkeurslocatie aangemerkt voor de plaatsing van twee nieuwe kerncentrales. De definitieve keuze wordt in 2024 verwacht. Over zowel levensduurverlenging als eventuele nieuwbouw vindt overleg plaats tussen Rijk en regio. In alle scenario's zal Zeeland een belangrijke rol spelen in het nucleaire dossier.

De principiële discussie of de keuze van het kabinet inzake kernenergie wel of niet politiek gedeeld wordt, zal door verschillende partijen verschillend beantwoord worden.

Tegelijkertijd is dat een discussie die in de Tweede Kamer gevoerd wordt. De vraag die in Zeeland voorligt, is hoe de Provincie (en gemeenten) reageren, vanuit het gegeven dat het kabinet deze voornemens heeft en ten uitvoer zal willen en kunnen brengen, desnoods ook zonder medewerking vanuit de regio.

De huidige lijn is om onder voorwaarden mee te werken. Die voorwaarden hebben primair betrekking op het garanderen van veiligheid en leefbaarheid, waaronder ook de landschappelijke consequenties van kernenergie zijn begrepen (geen koeltorens, geen nieuwe hoogspanningsleidingen bovengronds, inpassing andere voorzieningen). Daarbij is het van belang dat de ontwikkeling van een hoogwaardig nucleair cluster (inclusief kennisontwikkeling) niet alleen een nationaal energieprobleem oplost, maar dat het ook een samenhangend totaalpakket vormt dat gunstig is voor Zeeland. Een pakket dat verankerd is in de Zeeuwse samenleving, economie en fysieke omgeving, waarbij er rekening gehouden wordt met de mensen die in de directe omgeving wonen en ondernemen.

Daarbij kan een relatie worden gelegd met de beoogde waterstofproductie voor de Zeeuwse industrie, die noodzakelijk is om de landelijke doelstellingen te halen. Bij Zeeuwse bedrijven leeft de wens om dé waterstofhub van de Benelux te worden en grijze waterstof geleidelijk te vervangen door groen geproduceerde waterstof. Hiervoor is de industrie gebaat bij een grote toevoer van energie van zowel land en zee als uit kernenergie. De delta, in combinatie met een rijkelijk aanbod aan groene energie, maakt Zeeland een aantrekkelijke vestigingslocatie voor nieuwe economische bedrijven.

Het is van groot belang om te zorgen dat in dit dossier samen wordt opgetrokken met de lokale overheden en andere Zeeuwse partijen, om elkaar vast te houden in een dossier dat ook tot verdeeldheid kan leiden.

► **Afweging:** Zeeland heeft, mede door de positie in het nucleaire dossier, de potentie om een toonaangevende rol in de energietransitie te spelen, nog meer dan andere provincies. Zeeuwse medewerking aan het oplossen van een landelijk CO<sub>2</sub>-vraagstuk is van groot belang voor het Rijk, en biedt daarmee ook een mogelijkheid. Die positie kan worden ingezet om landschappelijke kwaliteit in stand te houden en stappen te zetten in de verduurzaming van de energie en kennisontwikkeling rondom nucleaire vraagstukken. Denk hierbij aan afval en de mogelijkheden van thorium, maar ook om van het Rijk te vragen Zeeland te helpen met het stikstofvraagstuk en de totaliteit van de gezamenlijke opgaven in Zeeland.

## 2.5 Ruimtelijke vertaling van opgaven

In 2010 werd het landelijke ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) opgeheven, vanuit de gedachte dat Nederland in ruimtelijke zin wel min of meer "af" was. In het meest recente landelijke coalitieakkoord constateert het Rijk dat er toch weer landelijke regie nodig is op de ruimtelijke ordening. De urgente maatschappelijke opgaven zoals het woningtekort, de kwaliteit van de natuur, de transitie van de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening hebben allemaal grote ruimtelijke impact. En de ruimte is schaars. Het Rijk wil de landelijke regie hernemen om te kunnen kiezen, om te verdelen en om een eerlijke uitkomst mogelijk te maken. Er zijn hoofdlijnen vastgesteld in de nationale omgevingsvisie (NOVI). Het Rijk vertaalt de NOVI naar een NOVEX (nationale omgevingsvisie extra), door daaraan nationale structurerende keuzes én uitvoeringsaspecten toe te voegen.

Het Rijk vraagt van de provincies om de ruimtelijke consequenties van alle opgaven in beeld te brengen en aan te geven of en hoe de ruimtelijke puzzel gelegd kan worden, of dat het Rijk daar ook nog keuzes voor moet maken. In het "startpakket", dat eind 2022 is verschenen, is een groot aantal regelingen met ruimtelijke gevolgen opgenomen, die meegenomen moeten worden in de ruimtelijke puzzel. Daarnaast spelen ook regionale vragen, zoals uitbreiding van bedrijventerreinen en havengebieden. Het is de bedoeling dat dit uiteindelijk leidt tot een ruimtelijk arrangement. Daarin leggen Rijk en provincie wederkerige, bestuurlijke afspraken vast die nodig zijn voor het ruimtelijk inpassen en uitvoeren van de nationale opgaven. Die afspraken zouden eind 2023 klaar moeten zijn. Voor de uitvoering van dat arrangement is vervolgens ook nodig dat er nauw wordt samengewerkt met het Rijk als het gaat om grondposities. Daar zit immers de sleutel om functiewijzigingen ook daadwerkelijk uit te kunnen voeren.

Naast de ruimtelijke regie per provincie zet het Rijk ook in op een gebiedsgerichte regie. Voor een aantal regio's is duidelijk dat de nationale opgaven dusdanig stapelen, dat het nodig is om deze gebiedsgericht te ordenen en te prioriteren met het Rijk in de lead. Dit zijn de NOVEX-gebieden. Het North Sea Port District is mede door de internationale grensoverschrijdende samenwerking aangemerkt als NOVEX-gebied.

► **Afweging:** Op voorhand is duidelijk dat niet alle ruimtelijke claims daadwerkelijk ingevuld kunnen worden. Ook bij een uitgekende ruimtelijke ordening geldt dat er een moment komt dat de wal het schip keert, en dat er keuzes gemaakt

zullen moeten worden. De vraag is hoe en op grond van welke onderliggende visie u dan keuzes maakt. Gelet op alles wat daarin samenkomt, legt de Provincie via het ruimtelijke arrangement (en alle onderliggende stukken, zoals het gebiedsprogramma en de RES) immers ook een belangrijke, uitvoeringsgerichte toekomstvisie neer, met uitzicht naar 2050.

Het "aanbod" aan het Rijk hoeft niet beperkt blijven tot het leggen van een ruimtelijke puzzel van sectorale ontwikkelingen. Vanuit de rol als middenbestuur zal het Zeeuwse antwoord kunnen en wellicht moeten bestaan uit een breder, integraal aanbod, dat rekening houdt met alle vraagstukken. Een verhaal van Zeeland, dat aangeeft hoe landelijke en regionale vraagstukken hier ruimtelijk én maatschappelijk samenhangen en tot uitvoering kunnen worden gebracht. Het is van belang dat aan het ruimtelijke arrangement ook een set financiële afspraken wordt gekoppeld om de uitvoering mogelijk te maken. Een belangrijk uitvoeringsinstrument daarbij is het beschikken over grond om daadwerkelijke functieveranderingen mogelijk te maken.

Onderdeel van het aanbod kan ook, in het verlengde van het proces bij "Wind in de Zeilen", betrekking hebben op de wijze en de stijl van de onderlinge opstelling: niet tegenover elkaar, maar naast elkaar. Om de problematiek samen aan te pakken, vanuit begrip voor én erkenning van elkaars positie. Wellicht kan Zeeland, door de relatief beperkte omvang en alle bestaande bestuurlijke en maatschappelijke samenhangen, een pilot-gebied zijn waarin alle overheden vanaf het begin via interbestuurlijke teams samen werken aan de totaliteit van opgaven die voor ons liggen.





# Hoofdstuk 3:

## Trends en ontwikkelingen

### 3.1 Inleiding

De Provincie heeft, zoals gezegd, een bredere taak dan het oplossen van landelijke vraagstukken. De Provincie is er ook om via haar takenpakket en de afstemming met gemeenten en waterschap zorg te dragen voor de belangen en zorgen van de inwoners van Zeeland. Al eerder is aangegeven dat de maatschappelijke context waarin de Provincie dat doet verandert.

Tal van landelijke studies constateren dat het vertrouwen van de inwoners in de overheid in het algemeen afneemt. De "Atlas van afgehaakt Nederland" (De Voogd & Cuperus, 2021) is daar de bekendste van. Te grote focus op alleen de grote vraagstukken vergroot het risico dat inwoners van Zeeland hun belangen en zorgen niet meer herkennen in wat ze van de Provincie zien. Een inzicht dat hiermee te maken heeft, is de constatering dat in de

afgelopen decennia de afwegingen van – met name de landelijke – overheid vaak primair financieel-economisch van aard zijn geweest, met een sterk accent op efficiency en kostenreductie. Zeker in de minder dichtbevolkte gebieden van Nederland leidt dat tot steeds meer verschraling van voorzieningen en leefbaarheid, en het gevoel bij inwoners dat de overheid er niet meer "voor hen" is, maar voor zichzelf of voor anderen. Het is daarom van belang om te weten wat er leeft onder de inwoners, en om bij de beoordeling van mogelijke maatregelen de gevolgen daarvan voor de inwoners mee te wegen.

Postitie te opzichte van andere provincies

- Ongunstig
- Overeenkomstig
- Gunstig



### 3.2 Kwaliteit van leven in Zeeland

Vorig jaar is door de HZ onderzoek gedaan naar de kwaliteit van leven in Zeeland. In het onderzoek werd verbinding gelegd met de CBS-monitor, die inzicht geeft in hoe de Zeeuwse inwoner zijn (leef)omgeving beoordeelt. In vergelijking met andere regio's in Nederland vallen enkele zaken op:

Zeeland scoort laag als het gaat om sociaal contact en de ervaren gezondheid. Als verklaring wordt verwezen naar het relatief grote aantal ouderen in de provincie.

Op twee thema's laat Zeeland een duidelijk gunstiger beeld zien. De Zeeuwen zijn doorgaans erg tevreden met het leven en met hun vrije tijd (subjectief welzijn). Bovendien voelen Zeeuwen zich veilig, mede als gevolg van de lage criminaliteitscijfers. Zeeland scoort gemiddeld voor zowel 'materiële welvaart' als 'arbeid en vrije tijd'. De monitor laat wel zien dat Zeeland relatief weinig hoogopgeleiden heeft. Als het echter gaat om het werkloosheidspercentage dan scoort Zeeland weer gunstig. Het onderzoek toonde ook een neerwaartse ontwikkeling bij het thema 'wonen'. Als onderbouwing wordt verwezen naar de toegenomen afstand tot voorzieningen. Daardoor is – aldus de onderzoekers – de tevredenheid met de woning en de woonomgeving de afgelopen jaren gedaald.

### 3.3 Demografische ontwikkelingen

Een vergelijking van die uitkomsten met demografische ontwikkelingen levert de volgende beelden en vraagstukken op:

- **De 'grijze druk' is in Zeeland beduidend hoger:** 43,9 procent versus de landelijke druk van 33,7 procent. De vergrijzing leidt tot een grotere druk op het aantal werkenden in Zeeland dat tevens een groeiende groep 'niet-werkenden' moet voorzien in onderhoud. De vergrijzing zorgt voor uitdagingen op het gebied van zorg en een grote vervangingsvraag op de regionale arbeidsmarkt. Een ongunstige verhouding tussen werkenden en niet-werkenden in de regio kan leiden tot stagnatie van de economische groei
- **Meer huishoudens door toename alleenstaanden:** deze toename geldt vooral voor het aantal éénpersoonshuishoudens. Dit komt niet alleen door de vergrijzing, maar ook doordat er minder koppels worden gevormd alsook door het toenemende aantal (echt-) scheidingen. Samen met toename van het aantal inwoners leidt dat tot een grotere vraag naar woningen, mobiliteit en energieverbruik.
- **Ondanks vergrijzing en ontgroening is er in de periode 2013-2021 sprake van een lichte bevolkingsgroei:** de groei wordt met

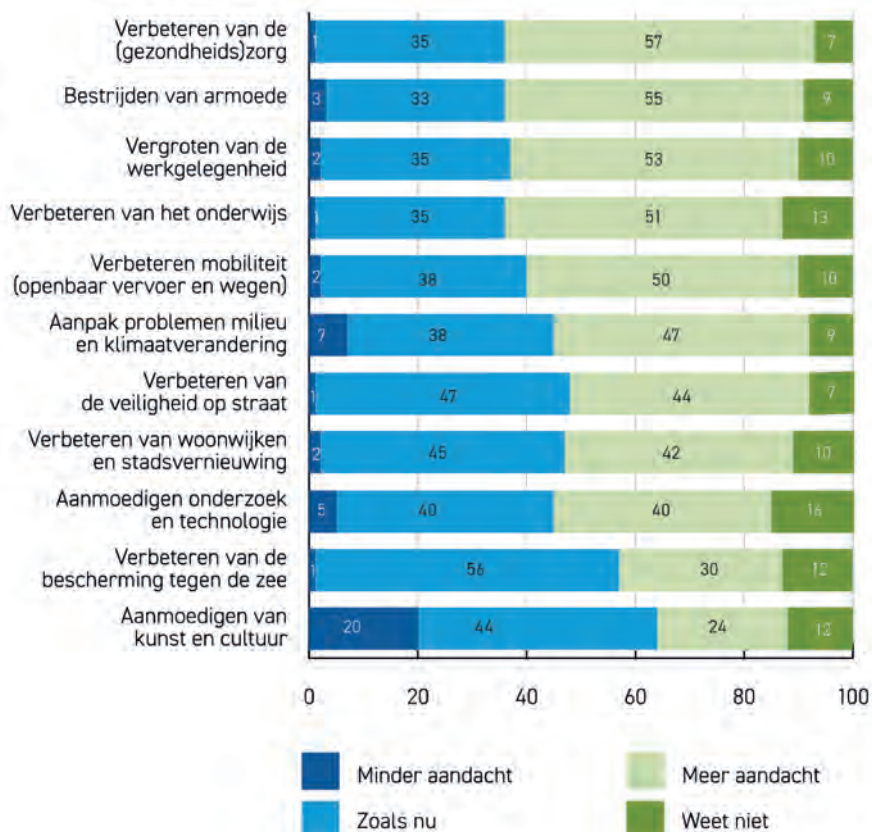
name veroorzaakt door migratie vanuit het buitenland, maar meer recent ook door het aantal mensen dat vanuit elders in Nederland naar Zeeland verhuist. Inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond zijn gemiddeld jonger dan de overige Zeeuwse bevolking en zorgen dan ook voor verjonging van de provincie (CBS Stateline, 2021c). Het toenemende aandeel inwoners met een migratieachtergrond kan een uitkomst bieden voor de krappe arbeidsmarkt, maar kan ook leiden tot verscherping van de maatschappelijke scheidingslijnen, wanneer er onvoldoende aandacht voor integratie is.

### 3.4 Aanbevelingen ter bevordering van kwaliteit van leven

Op basis van dit onderzoek heeft Zeeland meer aandacht nodig voor (gezondheid)zorg, armoedebestrijding, werkgelegenheid en onderwijs. Over de hoeveelheid aandacht die kunst en cultuur verdienen lopen de meningen van Zeeuwen uiteen. Jongvolwassenen zetten werkgelegenheid en het verbeteren van onderwijs hoog op de lijst van aandachtspunten. Ook de krapte op de woningmarkt is voor deze groep een aandachtspunt voor de toekomst; een grote groep jongvolwassenen zoekt momenteel een woning, maar heeft nog geen succes.

Om op bovenstaande ontwikkelingen in te spelen adviseert het onderzoek:

- De hoge mate van tevredenheid met leven en samenleving krachtiger als unique selling point naar buiten brengen om mensen van buiten Zeeland warm te maken voor het wonen en werken in Zeeland.
- Profiteer van verschillen tussen stedelijk en niet-stedelijk gebied; Zeeland kan nog meer gebruikmaken van deze verschillen door sterktes van elke regio te benadrukken en de samenwerking tussen de gemeenten verder uit te bouwen.
- Stem beleid op goede bereikbaarheid en leefbaarheid af op groepen inwoners en regio's die bovengemiddeld belemmeringen ervaren. Het stimuleren van detailhandel, het openbaar vervoer en/of passende slimme vervoersmogelijkheden (dan wel het verstrekken van extra informatie over autodelen en andere vervoersvormen) kunnen in deze kernen mogelijk voor een betere bereikbaarheid zorgen.
- Heb aandacht voor eenzaamheid en inwoners met een lagere sociaaleconomische status: een lagere sociaaleconomische status blijkt een belangrijke voorspeller voor een lager niveau van brede welvaart. Meer aandacht voor deze kwetsbare



Bron: Leven in Zeeland (2021)

groepen lijkt dan ook gewenst. Het versterken van de buurtcohesie (vooral in stedelijke gebied) kan belangrijk zijn, omdat dit de kans op kwetsbaarheid onder inwoners, en op eenzaamheid in het bijzonder, kan verkleinen.

● **In samenhang met gemeentelijke opgaven**

Hiervoor is al gesteld dat de opgaven die voor ons liggen niet door de provincie alleen uitgevoerd kunnen worden. Dat kan alleen in nauwe samenwerking met zowel de andere overheden (binnen de provincie en het Rijk), als met bedrijven en instellingen die een rol zullen moeten spelen bij de uitvoering. Daarom is het ook belangrijk om enig zicht te hebben op de beleidsmatige prioriteiten die de gemeenten, als belangrijke bestuurlijke partners, in hun akkoorden hebben benoemd in hun coalitieakkoorden. Uit deze akkoorden blijkt dat veel gemeenten de urgenties die leven in Zeeland schetst herkennen, zoals de krappe arbeidsmarkt en een woningmarkt die niet aansluit op de vraag. Daarnaast benoemen zij de noodzaak om centrale voorzieningen in de dorpen te behouden, de bereidheid om te faciliteren in de eerstelijnszorg en zien zij het vinden van werknemers op de krappe arbeidsmarkt als een grote uitdaging om de leefbaarheid van hun kernen op peil te houden. De concrete aandachtspunten die het rapport schetst kunt u ook betrekken bij de afweging van vraagstukken in het volgende hoofdstuk.

► **Afweging:** Veel van de beleidskeuzes die de Provincie maakt, zeker in de grote opgaven, richten zich op de fysieke leefomgeving, economie en cultuur. Tegelijkertijd hebben al die beslissingen doorwerking in de dagelijkse leefomgeving van inwoners en de kwaliteit van leven die zij ervaren. Het is aan te raden om bij de afweging van provinciale beleidsvoornemens niet alleen naar financieel-economische aspecten te kijken, maar de impact op de kwaliteit van leven van Zeeuwse inwoners integraal onderdeel van de afweging te laten zijn.



OOBTERSCHHELDEZIEKENHUIZEN  
**SEH**

# Hoofdstuk 4:

## Taken en beleidsvraagstukken

### 4.1 Inleiding

Als gevolg van landelijke wetgeving en interbestuurlijke afstemming hebben provincies verantwoordelijkheden binnen zeven domeinen. Deze hebben betrekking op: ruimte & wonen, landelijk gebied, economie & innovatie, mobiliteit & bereikbaarheid, cultuur & samenleving, kwaliteit openbaar bestuur, energie, klimaat & milieu. De wijze waarop de uitvoering en intensiteit van een medebewindstaak (in menskracht, middelen, snelheid etc.) wordt opgepakt, is nooit bij wet vastgelegd. Desgewenst is een overzicht beschikbaar van de wettelijke medebewindstaken van de provincies.

Naast de uitvoering van deze kerntaken hebben de provincies een open huishouding, wat wil zeggen dat zij ook taken op zich kunnen nemen die niet expliciet aan een andere overheid zijn voorbehouden. Zowel de uitvoering van wettelijke taken als provinciale ambities zijn in samenhang terug te vinden in de jaarlijks opgestelde programmabegroting. Voor een totaaloverzicht van de huidige activiteiten verwijzen we daarom naar de programmabegroting.

Op de volgende pagina's beschrijven we vraagstukken op verschillende beleidsterreinen, waar u eventueel keuzes in kunt maken tijdens het formatieproces, of bij een latere voor- of najaarsconferentie. Voor de nadere uitwerking van vraagstukken zijn fiches beschikbaar, die u desgewenst kunt bespreken tijdens de formatiebesprekingen. Ook kunnen daar ambtelijke toelichtingen op gegeven worden.

### 4.2 Woonplaats: Zeeland

Binnen het domein fysieke leefomgeving is het toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad al aan de orde geweest in hoofdstuk 2. Om de benodigde kwaliteitsslag te maken is de Provincie onder andere betrokken en/of verantwoordelijk voor verschillende uitvoeringsprogramma's. Verder wordt in dit programma ook aandacht besteed aan een schone omgeving, het uitreiken van milieuvergunningen en het toezicht door de omgevingsdiensten.

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor:

- **Toerisme en recreatie:** Bestemming Zeeland 2030/Perspectief 2030 bevindt zich in de uitvoeringsfase, waarbij aandacht van (landelijke) partners essentieel is voor het bereiken van de beoogde doelstellingen. Tevens is het van belang om kennis over en innovatie van de recreatiesector te stimuleren.
- **Milieuprogramma:** Provinciale Staten hebben op 3 februari 2023 een Milieuprogramma vastgesteld. U heeft invloed op de actualisatie daarvan wanneer nodig. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het Rijk eind 2023 het Nationaal Milieuprogramma vaststelt.
- **Milieuomgevingsdiensten:** De Provincie Zeeland is samen met de Zeeuwse gemeenten eigenaar van de omgevingsdienst RUD Zeeland. De RUD moet haar milieutaken robuust uit kunnen voeren. Dat kan financiële consequenties hebben. Ook de uitvoering van de Brzo-taken (Brzo=Besluit risico's zware ongevallen) door omgevingsdienst DCMR vraagt een heroverweging met mogelijke financiële gevolgen. Ten dele kunt u hier een positie in kiezen.
- **PFAS:** De PFAS-vervuiling in de Westerschelde en het Kanaal Gent-Terneuzen kreeg in 2021 bijzondere aandacht doordat een rapport van Rijkswaterstaat veel meer PFAS constateerde dan in andere rijkswateren. Sinds 2022 is een aanpak van PFAS, inclusief werkplan door het Rijk opgezet. Het Rijk heeft de voorkeur om toe te werken naar een situatie onder normale werkstructuren. U kunt daar opvattingen over formuleren.
- **Westerschelde:** Zowel de VNSC (Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie) als de ZWD (Zuidwestelijke Delta) schenkt aandacht aan de Westerschelde vanuit natuurspectief. Daarnaast spelen ook verkenningen vanuit het ministerie van EZK. De vraag is of en hoe u positie kiest en hoe actief u wilt opereren in die dossiers.

### 4.3 Balans in het landelijk gebied

In het programma Landelijk gebied ligt de nadruk op het geheel van het landelijk gebied, zowel natuur als landbouw.

De opgaven rond natuur en stikstof zijn in hoofdstuk 2 al aan de orde geweest.

- **Landbouw:** de ruimteclaims en de stikstofvraagstukken hebben grote impact op de landbouwsector. De belangrijkste opgaven zijn het realiseren van volhoudbare landbouw, het versterken van biodiversiteit en een kwalitatief hoogwaardige voedselvoorziening.

#### 4.4 Ondernemend Zeeland

De hoofddoelen van het programma Economie zijn in 2021 vastgesteld en richten zich op een goed vestigingsklimaat waar talent zich kan ontwikkelen, innovatie en sectorondersteuning en de transitie naar een duurzame en circulaire economie. Optimaal gebruikmaken van Europese en Rijksfondsen versterkt de Provinciale inzet. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor:

- **Economie:** Zeeland doet het economisch goed. Dat blijkt ook uit het totaal aantal banen dat Zeeland te bieden heeft en het recente bericht van het CBS dat Zeeland met 3,2 procent het laagste werkloosheidscijfer van Nederland heeft. Deze krapte op de arbeidsmarkt en versnelling van de grondstoffen- en energietransitie vraagt om bestuurlijke aandacht. Daarnaast wordt vanuit economisch perspectief voorgesteld om te focussen op drie kernthema's: energie, food en water.
- **Merk Zeeland:** Na opheffing van de VVV in 2021 doet de Provincie digitale marketing via het platform [www.zeeland.com](http://www.zeeland.com) en daaraan verbonden social media en campagnes gericht op wonen, werken, bezoeken, ondernemen, investeren en studeren in Zeeland. In 2023 wordt een bestuurlijk besluit gevraagd over het met de netwerkpartners gezamenlijk vormgeven van een organisatie die werkt aan een sterk merk Zeeland door het oppakken van Zeeuwse marketing- en positioneringsvraagstukken.

#### 4.5 Mobiliteit op maat

Begin 2022 is de Regionale Mobiliteitsstrategie (RMS) door alle partners vastgesteld en de uitvoering van start gegaan. De RMS combineert een flexibel grofmazig netwerk van snelle busverbindingen met een fijnmazig multimodaal netwerk (incl. doelgroepenvervoer). Dat systeem dient eind 2024 operationeel te zijn. Naast het openbaar vervoer richt het programma zich op het investeren in verbetering van de infrastructuur met het oog op doorstroming én verkeersveiligheid.

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor:

- **Infrastructuur:** De afgelopen decennia is er in Zeeland veel waarde gecreëerd door het realiseren van nieuwe verbindingen, zowel weg, spoor als water. De instandhouding daarvan wordt steeds uitdagender, gelet op schaarste aan middelen (geld en capaciteit). Een speciaal aandachtspunt daarin is de Zeelandbrug. Het vraagstuk hoe die in stand te houden overstijgt de mogelijkheden van de Provincie. Verder is in het verlengde hiervan in de vorige coalitieperiode afgesproken om een studie te doen naar de gehele Midden-Zeeland-route, die ook ingaat op de Deltaweg.
- **Openbaar vervoer:** Aanbesteding van de nieuwe busconcessie loopt; gunning is voorzien eind 2023. In het overbruggingsjaar 2024 liggen er financiële risico's door de terugloop van het aantal reizigers en de afloop van compensatiegelden van het Rijk. Daarnaast liggen er bestuurlijke afwegingen wat betreft de vervanging van de huidige Westerschelde Ferry.

#### 4.6 Iedereen telt!

Dit programma richt zich naast sport op een vitale en robuuste culturele infrastructuur die toegankelijk is voor een breed publiek en dienstbaar aan het vestigingsklimaat, de leefbaarheid en de toeristische aantrekkingskracht van Zeeland. We trachten dit in samenwerking met interne en externe partners te realiseren. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor:

- **Cultuur:** De provincie werkt aan een ontwikkelagenda waarbij vernieuwing, verbreding en de basis op orde de speerpunten zijn. Bouwen aan talent- en beroepsontwikkeling, ontwikkeling van broedplaatsen en een stevige basisinfrastructuur zijn de belangrijkste thema's. Een bijzonderheid is het meewerken aan de oprichting van een kennisplatform over het slavernijverleden en de doorwerking daarvan in het heden (institutioneel racisme), vanuit het perspectief van vrijheid. Dit kennisplatform wil zich richten op onderzoek, onderwijs en culturele projecten. In Zeeland zijn diverse sporen van slavernij in kaart gebracht, maar het gestructureerde onderzoek moet nog beginnen.
- **Erfgoed:** Zeeland bungelt onderaan de landelijke benchmark als het gaat om de restauratie en onderhoud van monumenten. Om dit te verbeteren moet er een integrale aanpak komen voor erfgoed en moet het (restauratie) budget stijgen.
- **Leefbaarheid:** De Provincie Zeeland heeft geen beleid op het gebied van leefbaarheid/sociale agenda. Er zijn voldoende sociale thema's die provinciebreed zouden kunnen worden opgepakt. Daarvoor zijn kaders en een ambitieniveau nodig.

- **Depot +:** De huidige (gesloten) depotfaciliteiten van de cultuur- en erfgoedpartners in de provincie Zeeland zijn niet toereikend. De oppervlakte is te beperkt en de opslagruimten voldoen niet aan de vereisten op het gebied van klimaat en veiligheid. Bovendien zijn de objecten / is de collectie slecht toegankelijk. De deelcollecties die niet (permanent) worden tentoongesteld zijn verspreid over verschillende locaties. Voor de langere termijn is een nieuw (gezamenlijk) depot wenselijk.

#### 4.7 Bestuur

Het programma bestuur richt zich naast het toezicht op gemeenten en het waterschap op grensoverschrijdende samenwerking, (sub-) regionale samenwerking en veiligheid. Al eerder is aangegeven dat interbestuurlijke samenwerking en (bestuurlijke) bewustwording van uitvoerbaarheid onmisbaar is voor de uitdagingen die op ons afkomen. Ook komen de taken van de cvdK als Rijksheer hierin aan de orde. Die hebben onder meer betrekking op integriteit, het tegengaan van ondermijning, de grensgovernance met Vlaanderen en BIBOB.

- **(Sub)regionale en Zeeuwse uitvoeringskracht:** Op dit moment ligt er geen duidelijke visie ten aanzien van de rol van de Provincie in het kader van (het stimuleren van de) (sub) regionale samenwerking. We participeren in diverse samenwerkingsverbanden, maar een heldere visie op de specifieke rol van de Provincie hierin ontbreekt. Met het oog op het voorgaande is het belangrijk dat tijdens de formatie duidelijk wordt hoe de provincie zich wil verhouden tot gemeenten en regionale samenwerking.
- **Communicatie:** De versterkte rol van de provincies ten aanzien van de transities vereist een scherp beeld hoe Provincie en bestuurders zich wensen te profileren om de Zeeuwse doelen te bereiken. Tegelijk vloeien veel communicatieactiviteiten voort uit doorlopende dossiers en incidenten. Het is van belang bij de nieuwe bestuursperiode nog scherper af te bakenen op welke thema's prioritair communicatie plaatsvindt en op welke thema's secundair.
- **Interbestuurlijk toezicht:** Er is een beleidskader voor het interbestuurlijk toezicht opgesteld, maar het ambitieniveau waarop dat toezicht kan worden uitgevoerd hangt samen met de inzet die daarvoor beschikbaar wordt gemaakt. Dat vraagt een afweging bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma.
- **Vertrouwen in de overheid:** Om als Provincie te kunnen werken aan herstel van vertrouwen van de burger in de overheid moet er onder andere participatiebeleid zijn, dat inbedding vindt in onze beleidsontwikkeling en door de gehele organisatie wordt gedragen.

- **Europa:** Europese cofinancieringsmiddelen blijven een belangrijk instrument om provinciale beleidsdoelen te realiseren. Dat vraagt een actieve inzet, die ook bestuurlijk gecoördineerd wordt.

#### 4.8 Energie op klimaat

De energietransitie en de RES zijn hiervoor al genoemd. Klimaataspecten krijgen deels ook hun vertaling in het gebiedsprogramma NPLG. De gevolgen van klimaatverandering worden steeds concreter. Weersextremen zoals wateroverlast, hittestress, droogte en de kans op overstromingen zijn de laatste jaren steeds meer 'normaal' geworden. De komende jaren zullen we ons blijvend bewust moeten zijn van het veranderende klimaat en hier ook op acteren. In de KasZ is beschreven hoe de gevolgen van klimaatverandering nadrukkelijk worden meegenomen in de beleidsvorming, planvorming en uitvoering. In de ondersteunende fiches worden deze nader gespecificeerd en wordt onder andere aandacht gevraagd voor de toekomstige zeespiegelstijging.

- **Klimaatadaptatie:** In 2023 komen de nieuwe scenario's van het KNMI voor onder meer de zeespiegelstijging. Deze stijging is van invloed op onze manier van wonen, werken, recreëren. Aan het college wordt aandacht gevraagd om perspectief te ontwikkelen en innovatieve pilots te starten waarbij uitgegaan wordt van een zeespiegelstijging van drie meter.

#### 4.9 Overig

In de overige fiches wordt ingegaan op:

- **Aandeelhouderschap Stedin:** In paragraaf 2.3 is aangegeven dat het vanuit strategisch perspectief en invloed op investeringsbeslissingen in energie-infrastructuur te overwegen is om aandeelhouder van Stedin te worden.
- **Grondposities:** De uitvoering van alle ruimtelijke vraagstukken vraagt functieveranderingen en dus ook grondtransacties. Zowel het Rijk als de Provincie beschikt over een grondbank. Er liggen kansen in goede samenwerking en afstemming met het Rijk.





# Hoofdstuk 5:

## Essentiële afwegingen t.b.v. de uitvoerbaarheid

### 5.1 Inleiding

In het eerste deel van de handreiking zijn we ingegaan op de uitdagingen, die onontkoombaar zijn voor de komende jaren. Die stellen de Provincie voor forse uitdagingen. In dit deel worden vier randvoorwaarden beschreven die van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van ambities.

In de eerste plaats gaat dat om het verbindende vermogen naar én samenwerking met andere overheden, inwoners, bedrijven en instellingen. Dat gaat om het maken van keuzes en het uitwerken en uitvoeren van de gekozen oplossingen, maar ook om aandacht bij de keuzes voor de effecten op inwoners en belanghebbenden.

Ten tweede gaan de provincies die uitdaging aan in een context van een zeer krappe arbeidsmarkt. Dat geldt voor de Provincie, maar evengoed voor de medeoverheden die in dezelfde pool op zoek zijn naar gekwalificeerd personeel. En niet alleen in Zeeland, maar in heel Nederland.

De complexiteit van de opgaven vraagt een bredere benadering. In 2018 hebben we al de keuze gemaakt voor opgavegericht werken en netwerksturing. We hebben ook al een begin gemaakt met gebiedsgericht werken aan de samenhangende vraagstukken in het landelijk gebied. Datagestuurde ondersteuning kan een belangrijke volgende stap zijn om vraagstukken integraal te benaderen en inzichtelijk te maken.

Ten slotte zijn ambities alleen te realiseren als deze ook financieel haalbaar blijken te zijn. In de financiële paragraaf zoomen we in op financiële ontwikkelingen, risico's en afwegingen aangaande provinciale ambities.

### 5.2 Samenwerking en verbinding

Waar in het verleden sprake was van een taakopvatting "je bent ervan of niet", blijkt nu steeds meer de noodzaak van samenwerking "als één overheid". Waarbij de opstelling meer wordt

bepaald door wat een overheid kan bijdragen aan het gezamenlijke resultaat. Dit vraagt een nieuwe manier van werken. Zoals minister Bruins Slot zei: *In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de uitvoering van beleid afhankelijk is van samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, is het de kunst om met elkaar te ontdekken wat voor het geheel geldt als een goed resultaat.*<sup>4</sup>

Om goede resultaten te kunnen boeken moeten we als overheid aandacht hebben voor de uitvoerbaarheid van het beleid én realistisch zijn over wat we aan onze inwoners kunnen beloven. Dat vraagt dat we, meer dan nu, bij de (gezamenlijke) beleidsvorming al nadenken over de uitvoerbaarheid: wie levert welke bijdrage – en kan die dat, wie betaalt wat, wie neemt de regie bij de uitvoering en wat doen we als resultaten te lang uitblijven? En hoe borgen we de democratische legitimatie van alles wat er gebeurt?

In de vorige collegeperiode zijn al belangrijke stappen gezet, bijvoorbeeld door gebiedsgerichte en opgavengerichte samenwerking, en gezamenlijke beleidsontwikkeling met de mede-overheden via netwerksturing. Die werkwijze is gevolgd bij de energietransitie, in de gezamenlijke mobiliteitsstrategie, de klimaatadaptatiestrategie en de omgevingsvisie. Tegelijkertijd blijkt gezamenlijke beleidsontwikkeling gemakkelijker dan daadwerkelijke gezamenlijke uitvoering. Het zal veel inzet vragen om ook gezamenlijke uitvoering tot stand te brengen. Dat speelt des te meer in een context waarin we als provincies keuzes moeten maken die niet aan belangen van alle partners tegemoet komen. Dat zal veel van ons verbindend vermogen vragen.

Door de instelling van het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) en van de Economic Board en Cultural Board beschikken we over een belangrijke basis voor samenwerking. Het is nu zaak dat die basis ook concreet gaat renderen in de daadwerkelijke samenwerking en uitvoering. Dat zal vragen dat we duidelijke afspraken maken, en ook kritisch bezien in hoeverre allerlei andere overleggen daadwerkelijk meerwaarde hebben en welke stroomlijning mogelijk is.

<sup>4</sup> AANBIEDING CODE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN – BRIEF AAN IPO - 2/11/2022

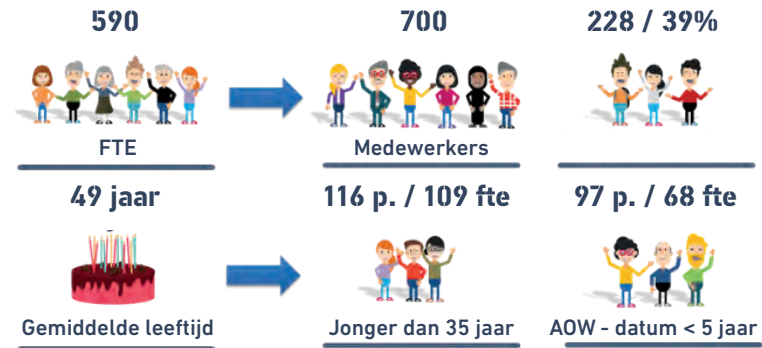
De basisgedachte blijft dat het belangrijker is dat we met inzet van alle middelen samen werken aan gezamenlijke resultaten, dan waar een taak of bevoegdheid eigenlijk formeel belegd is. Zeker bij de grote uitdagingen die voor ons liggen is dat belangrijker dan ooit. Het is van belang dat het Rijk ons daar ook toe in staat stelt. Ook het Rijk zal moeten investeren in de onderlinge samenwerking, zorgen voor een passende verdeling van taken en bevoegdheden, zorgen voor balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering, én zorg voor goede ondersteuning van provincies, gemeenten en waterschappen.<sup>5</sup>

► **Afweging:** De uitdagingen die voor ons liggen vragen dat de samenwerking nu ook concreet wordt in de uitvoering. Ondanks de goede basis die er ligt, zal dat nog steeds veel vragen van de investering in de verhouding met onze partners. Bijvoorbeeld in verdergaande ambtelijke samenwerking in interbestuurlijke teams. Om de samenwerking efficiënter te maken kan ook gezien worden of alle overlegverbanden die er zijn in stand moeten blijven. Dit vraagt een scherpe bestuurlijke visie op samenwerking. Dat vraagt ook sterke bestuurlijke verbondenheid: er zal begrip bij de partners moeten zijn voor keuzes die u maakt, om toch gezamenlijk de transities tot uitvoering te kunnen brengen.

### 5.3 Personeel

Personeel is het belangrijkste kapitaal van de organisatie. Goed werkgeverschap betekent daarom bouwen aan een werkklimaat waar medewerkers hun maatschappelijke bijdrage met voldoening en plezier kunnen leveren en dat zo lang mogelijk blijven doen. Wij zetten in op duurzaam werken en duurzame inzetbaarheid. Vanuit een gedeeld belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en medewerker. Het past bij de moderne werkgever die we willen zijn. En dat wordt steeds belangrijker, omdat de uitvoering van de transitie in het landelijk gebied forse inzet zal vragen. Dat gaat met name om de competentie om beleid te vertalen in concrete uitvoering.

Eenmaal per twee jaar wordt een werkbelevingsonderzoek uitgevoerd uit onder het personeel. Het levert objectieve, organisatiebrede informatie op basis waarvan de organisatie gerichte actie kan ondernemen. Het uitgevoerde onderzoek in januari 2023 wijst uit dat er een hoge mate van betrokkenheid en trots is onder het personeel. Op het gebied van waardering voor het werkgeverschap scoort de organisatie hoger dan andere provincies en substantieel hoger dan de meting in 2020.



De afgelopen vijf jaar is, mede gelet op de maatschappelijke opgaven waar de Provincie voor staat, fors geïnvesteerd in het toekomstbestendig maken van het personeelsbestand. Daarmee werd het personeelsbestand voor 39 procent vernieuwd ten opzichte van 2018. Dit is, ondanks krapte op de arbeidsmarkt, gerealiseerd door een strategie te hanteren waarbij nieuw personeel veelal voor langere termijn aan de organisatie werd verbonden. Hoewel de algemene in- en uitstroomcijfers van de afgelopen jaren aantonen dat onze organisatie een aantrekkelijke werkgever is, geeft dat geen garantie voor de toekomst.

Tegelijkertijd ligt er nog een belangrijke uitdaging als het gaat om reguliere vervanging van uitstroom als gevolg van AOW. Dat betreft de komende vijf jaar 68 fte ofwel bijna honderd medewerkers. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de organisatie projectmatig en met verhoogde aandacht werkt aan strategische personeelsplanning, waarvan onder andere opvolgingsplanning, kennisborging en talentmanagement zijn.

De provinciale organisatie is opgavengericht georganiseerd. De opgaven waar de regio voor staat vragen veelal multidisciplinaire aandacht. We richten onze organisatie in op de politiek-bestuurlijke ambities: we hebben de capaciteit daarop afgestemd en in beeld. Binnen de organisatie is nu een structuur ingericht met opgaven, programma's en (deels grote) projecten. Die structuur kan worden aangepast naar aanleiding van uw akkoord. Periodiek vergelijken we onze inzet ook met de politiek-bestuurlijke ambities van andere provincies. Bij alle provincies is een groei in de omvang van het personeelsbestand te zien. De groei in Zeeland is vergelijkbaar met het gemiddelde van de provincies.

<sup>5</sup> AANBIEDING CODE INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN, UITVOERBAARHEIDSTOETS DECENTRALE OVERHEDEN EN ACTIEAGENDA STERK BESTUUR – 2 NOVEMBER 2022

In het voorwoord is al het aanbod gedaan om lopende uw besprekingen uw ambities ook te bezien op organisatorische en personele aspecten. Graag geven wij daar aan het begin van het proces een nadere toelichting op.

#### ● **Krapte op de arbeidsmarkt**

Inzet op de transities en realisatie van de verdere bestuurlijke agenda is niet meer (of niet meer alleen) een kwestie van geld. De arbeidsmarkt is op dit moment, zeker in relatie tot de provinciale opgaven en de daarbij horende specialismes, zwaar overspannen. Dat geldt niet alleen voor onze organisatie, maar ook voor de andere overheden in Zeeland. Daar liggen vergelijkbare vraagstukken, net als in de rest van Nederland overigens. Dat betekent ook dat het invullen van provinciale vacatures door het aantrekken van gemeentelijke ambtenaren misschien wel het eigen probleem oplost, maar een gezamenlijk probleem toch in stand blijft. Wanneer Zeeuwse organisaties gezamenlijk de uitvoeringskracht willen organiseren op landelijke transities of andere regionale vraagstukken, dan vraagt dat ook nieuwe samenwerkingsverbanden voor het uitwisselen van personeel.

► **Afweging:** De grote opgaven die op zowel de provincies als gemeenten afkomen zullen flinke personele capaciteit vragen. Maar zelfs wanneer die te vinden zou zijn, is het de vraag hoeveel uitbreiding van de personele staf organisatorisch hanteerbaar blijft. We zullen dus moeten zoeken naar creatieve oplossingen, vanuit het gezamenlijke belang van de gezamenlijke Zeeuwse overheden. Dat kan ook betekenen dat er afwegingen gemaakt moeten worden in de toedeling van ambtelijke capaciteit, omdat niet alle ambities vanuit een personeel oogpunt uitvoerbaar zijn.

#### 5.4 Digitalisering

De opgaven en transities gaan gepaard met een veelheid aan gegevens op tal van terreinen. Of het nu gaat om het duiden van de stikstofproblematiek, het aanwijzen van locaties voor woningbouw of het verduurzamen van onze fysieke infrastructuur: alles komt in de rol van de Provincie als gebiedsregisseur samen. Data en technologie zijn een sleutel tot de oplossing van vraagstukken rondom regionale bereikbaarheid, de energietransitie en de inrichting van de fysieke leefomgeving.

De toepassing van digitalisering en een datagedreven aanpak is geen doel op zich, maar een onmisbare ondersteuning voor het aanpakken van de maatschappelijke opgaven. Dan gaat het om goed gebruik van digitale middelen, maar ook om een organisatie, waarin de toepassing van data, technologische innovaties en het

ontwikkelen van de digitale competenties een prominente positie heeft. Data kunnen dan de basis bieden om bestuurlijk de dialoog aan te gaan met de Zeeuwse samenleving op grond van feiten.

Het meer benutten van digitale middelen en de doorwerking daarvan in de werkwijzen maakt van digitalisering een meervoudige opgave. Dat vraagt een snelle en nadrukkelijke ontwikkeling van de organisatie. De eerste stappen zijn gezet, via samenwerking met andere provincies (interprovinciale digitale agenda), maar in Zeeland ook via de Zeeuwse data-alliantie en de Zeeuwse digitale agenda, naast een rol op het gebied van mobiliteit (Regionaal Data Team, RDT) en informatiebeveiliging (OZO, ondermijning).

► **Afweging:** Door te investeren in digitalisering, zowel in beleid, uitvoering, lobby als beheer is er meer te bereiken. Daarom is het van belang om in deze coalitieperiode te investeren in het versterken van digitale innovatiekracht en het ontwikkelen van datagedreven beleidsvorming in de grote maatschappelijke transities en de gebiedsgerichte aanpak. Die opgave is zo omvangrijk, dat we u in overweging geven om ook bestuurlijke regie en eigenaarschap vast te leggen via een aparte, nieuw in te stellen portefeuille digitalisering.

#### 5.5 Financiële ruimte

##### ● **Inkomsten en ontwikkelingen**

De belangrijkste bron van inkomsten voor provincies is de uitkering via het provinciefonds. De middelen daaruit zijn vrij besteedbaar. Daarnaast heffen de provincies een toeslag (opcenten) op de Motorrijtuigenbelasting (MRB), die ook vrij besteedbaar is. Voor de uitvoering van Rijksbeleid in specifieke projecten of programma's kan het Rijk ook doeluitkeringen of specifieke uitkeringen (SPUK's) gebruiken. Die middelen mogen dan alleen aan dat specifieke doel uitgegeven worden. Daarnaast zijn er subsidiemogelijkheden, zoals uit Europa. Een bijdrage vanuit de provincie of regio (cofinanciering) wordt dan opgehoogd met Europees geld, waardoor netto meer kan worden gedaan.

In de komende jaren zijn er wijzigingen in de inkomsten van de Provincie voorzien. De verdeelsleutel voor het provinciefonds, die bepaalt hoeveel elke provincie krijgt, wordt op dit moment herijkt. Wat dat precies betekent is nog onbekend, hoewel al te grote verschuivingen doorgaans wel gedempt worden. De verwachte ingangsdatum voor een nieuwe verdeelsleutel is 2024. De voeding van het provincie- en gemeentefonds is op dit

moment afhankelijk van de Rijksuitgaven: geeft het Rijk meer uit, dan mogen provincies en gemeenten dat ook. Maar als het Rijk minder uitgeeft, krijgen ook gemeenten en provincies minder ruimte. Het Rijk wil die koppeling loslaten en alleen nog een prijsindex op de fondsen hanteren vanaf 2026. In verband daarmee (en met de dekking van het landelijke coalitieakkoord) is de voeding van het provincie- en gemeentefonds verlaagd in 2026. Voor de compensatie daarvan wordt gedacht aan nieuwe of verruimde belastinggebieden voor provincies en gemeenten. Daarover komt naar verwachting in het voorjaar van 2023 meer duidelijkheid. IPO en VNG staan op het standpunt dat dit niet tot lastenverzwaring voor de burgers mag leiden.

Daarnaast wil het Rijk voor automobilisten een vorm van "betalen naar gebruik" invoeren. Dat betekent dat de MRB – en daarmee ook de mogelijkheid van opcenten op de MRB – komt te vervallen. Er wordt gezocht naar een vervangend eigen belastinggebied voor de provincies, waarvoor verschillende gedachten leven. Er zijn nog tal van opties in beeld, zoals een ingezetenenheffing, provinciale OZB, voertuigbelasting of opcenten op de kilometerheffing. Het Rijk wil ook daar in het voorjaar van 2023 duidelijkheid over geven.

Om deze schommelingen op te kunnen vangen is in de begroting een "stelpost accres provinciefonds" opgenomen, waaruit ook cao-ontwikkelingen en prijsontwikkelingen gedekt worden. Dat is een jaarlijkse buffer, die aan het eind van het jaar weer vrij kan vallen als inzet niet nodig was. In de financiële verordening is opgenomen dat de omvang van de stelpost maximaal € 3 miljoen bedraagt. Vanwege de hoge inflatie en onzekerheden over de inkomsten uit het provinciefonds is in de Najaarsnota 2022 besloten om (tijdelijk) een extra buffer in te bouwen. De verwachting is dat deze omvang van de stelpost in de komende periode nodig blijft vanwege prijsstijgingen en een nieuw af te sluiten cao vanaf 2024.

(x € 1 mln)	2023	2024	2025	2026	2027
Stelpost accres	3,3	4,8	4,8	4,8	4,8

### ● Ruimte voor uitgaven

In de meerjarenbegroting worden voor de komende vijf jaren de verwachte inkomsten en de al besloten uitgaven opgenomen. Het verschil daartussen is de budgettaire ruimte, ofwel (verwachte) baten waar nog geen (geplande) lasten tegenover staan. Hierbij is uitgegaan van de meest recente stand van zaken (4e wijziging begroting 2023) en het verwachte dividend van Evides (vanaf 2025). Daarnaast is aangenomen dat de jaarschijf 2027 vergelijkbaar wordt ingericht met 2026, dus inclusief een toevoeging aan de investeringsagenda, die later wordt toegelicht. Dat levert het volgende beeld op voor de vrij besteedbare ruimte waarover u kunt beschikken:

(x € 1 mln.)	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
Budgettaire ruimte is	0,1	1,0	4,4	5,2	31,0
Toevoeging jaarschijf 2027					-23,0
Afschrijvingen Zanddijk (vanaf 2029)					-2,0
Budgettaire ruimte wordt	0,1	1,0	4,4	5,2	6,0

### ● Ambitieniveau in relatie tot financiële ruimte

Een belangrijk aandachtspunt is dat er in het verleden voor is gekozen om een aantal ambities, die naar hun aard structureel zijn, tijdelijk te dekken tot en met 2024. Op dat moment was er niet de ruimte om die structureel te dekken. Daarbij is overwogen dat het aan een nieuw college – dus aan u – is om te beoordelen of die ambities structureel worden gedekt of toch worden beëindigd. In totaal gaat het om een bedrag van € 1,9 miljoen structureel.

Het gaat om de volgende ambities:

(x € 1.000)	
Zeeuws sportakkoord	250
Digitale agenda	158
Woonagenda	120
Bedrijventerreinen	200
Bossensvisie	500
Museumbeleid	700
<b>Totaal</b>	<b>1.928</b>

Indien u ervoor kiest die ambities structureel te dekken, ontstaat het volgende beeld:

(x € 1 mln.)	2023	2024	2025	2026	2027 e.v.
Budgettaire ruimte is	0,1	1,0	4,4	5,2	6,0
Verlenging tijdelijke ambities (vanaf 2025)**			-1,9	-1,9	-1,9
Budgettaire ruimte als tijdelijke ambities verlengd worden	0,1	1,0	2,5	3,3	4,1

Bovenstaande laat zien dat de provinciale mogelijkheden, zeker voor de korte termijn, op dit moment beperkt zijn. Wel worden nog (substantiële) dividenduitkeringen van ZEH (voorheen PZEM) verwacht, die vrij besteedbaar worden nadat de lening voor de aankoop van Evides is afgelost. Dat kan betekenen dat in 2024 een fors bedrag beschikbaar komt. Wij adviseren u daar nu nog geen besluiten over te nemen, maar wel een proces te starten om na te denken over strategische verstandige besteding daarvan.

### ● **Mogelijkheden voor verruiming**

Het verhogen van de inkomsten kan alleen via het verhogen van de opcenten MRB. Voor de MRB geldt dat het tarief nu 82,3 opcenten is, met een voorgenomen inflatiecorrectie van 2,5 procent voor 2024. Het maximum tarief is 125,8 opcenten. Zeeland zit nu in de middenmoot van de provincies.

Andere manieren om op korte termijn meer budgettaire ruimte te vinden zijn, in volgorde van relatief eenvoudig tot complex en lastig:

- Algemene reserve verlagen: levert eenmalige ruimte per direct
- Investeringsagenda: lagere toevoegingen (2027) of afname (beide eenmalig).
- Ombuigingen: heroverweging van niet-verplichte voorgenomen (eenmalige of structurele) uitgaven

De SPUK's zijn wel inkomsten voor de provincie, maar daarin zit geen beleidsvrijheid. In een ondersteunend fiche lichten wij bovenstaande punten kort toe.

► **Afweging:** De ontwikkelingen rond de financieringssysteem en het provinciaal belastinggebied hebben impact op vrijwel de gehele toekomstige structurele financiering van de provincies. Het is aan u in hoeverre u financiële kaders al tijdens de onderhandelingen wilt invullen – inclusief de optie om de structurele ruimte via ombuigingen te vergroten – en wat u op een later moment in voor- of najaarsconferenties wilt afwegen. Ook inhoudelijke ambities en afwegingen, die in het vorige hoofdstuk worden beschreven, kunnen of tijdens de formatie of in een later stadium worden besproken. Het ligt in de bedoeling om uw coalitie-akkoord verder financieel te vertalen in een zomer-of najaarsnota, voorafgegaan door een conferentie met het nieuwe college.



# Hoofdstuk 6:

## Aandachtspunten voor het formatieproces

### 6.1 Inleiding

Uiteraard zijn de invulling van het formatieproces en de wijze waarop die tot een akkoord leiden aan u. Daar zijn tal van mogelijkheden voor. Wettelijk is alleen voorgeschreven dat de cvdK wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het proces en in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over voorstellen in het programma kenbaar te maken. Dat neemt niet weg, dat wij u adviseren hem ook tussentijds op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Ook verder leggen wij u enkele keuzes voor om te overwegen bij het formatieproces.

### 6.2 Portefeuilleverdeling in het kader van collegiaal bestuur

Gedeputeerde Staten vormen een collegiaal bestuur. Dat betekent dat zij (uitsluitend) in gezamenlijkheid besluiten nemen. Het verdelen van het werk in portefeuilles is een pragmatische wijze om een eerstverantwoordelijke gedeputeerde aan te wijzen. De portefeuilles vertegenwoordigen niet alleen handelingsperspectief en invloed, maar geven ook 'kleur' aan een gedeputeerde. Beide zijn ook van invloed op de bestuurlijke slagkracht en het samenspel met de ambtelijke organisatie.

Op basis van de Provinciewet staat de indeling van de portefeuilles vrij. De Wet spreekt slechts over voorzitter en leden van het college en bepaalt het aantal gedeputeerden tussen 3 en 7 (art 35a Provinciewet). In de laatste twee collegeperiodes werd gekozen voor een aantal van vier gedeputeerden.

### 6.3 Moment van portefeuilleverdeling

Portefeuilles kunnen op verschillende momenten in het onderhandelingsproces worden verdeeld. Er kunnen op hoofdlijnen of meer gedetailleerd politieke afspraken worden gemaakt over de portefeuilleverdeling. Ook is het mogelijk dat PS alleen de gedeputeerden benoemt, en het college van GS verzoekt op een later moment een voorstel te doen over de nadere afspraken over de portefeuilleverdeling.

De vraag naar de timing en het detailniveau van de afspraken

heeft ook te maken met de vraag of u accent wilt leggen op de gezamenlijkheid van het college of juist op de individuele portefeuilles. Het toedelen bij de start scheidt duidelijkheid in het onderhandelingsproces, maar zet ook de gezamenlijkheid in het programma onder druk: de onderhandelingen worden dan immers gevoerd vanuit het belang van de "eigen" portefeuille. Het verdelen van de portefeuilles later in het proces heeft als voordeel dat er een collectief gedachtegoed is gevormd en duidelijk is waar de grootste opgaven en focus van de coalitie liggen. De portefeuilles kunnen dan op die uitvoering worden gericht.

U kunt bij de portefeuilleverdeling overwegen om de commissaris van de Koning te vragen inhoudelijke portefeuilles op zich te nemen. De CvdK is voorzitter van zowel GS als PS, en heeft mede op basis van zijn ambtsinstructie een aantal Rijkstaken. De cvdK heeft afgelopen periode daarnaast verschillende portefeuilles bekleed: adviseur IPO-bestuur, voorzitter Overleg Zeeuwse Overheden, voorzitter Roosevelt foundation (qq-functie).

### 6.4 Ordening van portefeuilles

Er zijn verschillende principes denkbaar voor de organisatie van de portefeuilles. U kunt de portefeuilles ordenen naar de grotere thema's of de langetermijnopgaven die bepaald zijn in uw afspraken. U kunt ook, uitgaande van een sectorale indeling van portefeuilles, werken met coördinerende portefeuilles. Een dergelijke coördinerende portefeuille richt zich dan op een opgave of vraagstuk, dat meerdere sectoren raakt. En gelet op het accent in uitvoering, dat voor de komende jaren speelt, kunt u ook gebiedsgerichte portefeuilles instellen, waarbij integraal beleid in bepaalde deelgebieden bij aparte portefeuillehouders wordt belegd. Uiteraard zijn ook mengvormen mogelijk, waarin bijvoorbeeld een thematische verdeling wordt gecombineerd met een gebiedsgerichte component.

Idealiter hebben de portefeuilles inhoudelijke samenhang en profiel, en vertegenwoordigen ze bestuurlijk slagkracht, zowel intern als naar buiten. Tegelijkertijd ligt de keuze voor of u zoveel mogelijk "afgeronde" portefeuilles wilt creëren, waarin de interne



samenhang centraal staat, of dat u juist (eventueel rond specifieke onderwerpen) de portefeuilles zo indeelt, dat er onderlinge wisselwerking tussen twee of meer portefeuillehouders nodig is. Wij adviseren u hier een balans in te zoeken.

In het algemeen kan gesteld worden dat vergunningverlenende, handhavende en toezichtstaken (bijv. financieel toezicht op gemeenten en waterschap, natuurvergunningen, IBT, RUD, deelnemingen) spanning kunnen opleveren met beleidstaken rond economische of ruimtelijke ontwikkeling. Uit een oogpunt van transparantie adviseren wij u hier een spreiding na te streven,

zodat beleid en toezicht/handhaving op een zelfde onderwerp bij verschillende portefeuillehouders worden belegd. In een fiche is een totaaloverzicht beschikbaar van de te verdelen portefeuilles.

► **Afweging:** wij geven u in overweging om bij de start van het formatieproces expliciet stil te staan bij de vraag hoe u met de portefeuilleverdeling om wilt gaan.



## **COLOFON**

### **Uitgave**

Provincie Zeeland

### **Tekst**

Provincie Zeeland

### **Input**

Brede ambtelijke consultatie

### **In opdracht van**

(Interim) directie

### **Fotografie**

Foto omslag: Rem van den Bosch

Fotografie binnenwerk: Beeldenbank Provincie Zeeland

Maart 2023

