



Na de aardverschuiving

Analyse van de provinciale bestuursakkoorden

Ruud Dorenbos, Jorn Koelemaj, Razia Ghauharali, Barbara Heebels,

Nina Tom (allen Platform31), Jenny May (VINU), Maarten Allers (COELO)

Uitgave

Platform31
Den Haag, augustus 2023

Auteurs: Ruud Dorenbos, Jorn Koelemaj, Razia Ghauharali, Barbara Heebels, Nina Tom (allen Platform31), Jenny May (VINU) en Maarten Allers (COELO)

Redacteuren: Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jorn Koelemaj

Redactie: Platform31

Coverfoto: Marco Derksen (Arnhem)

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Proloog	5
1 Wonen	7
1.1 De opgave	7
1.2 Wat valt op?	7
1.3 Duiding en reflectie	14
2 Bestuur	16
2.1 De opgave?	16
2.2 Wat valt op?	16
2.3 Duiding en reflectie	20
3 Landelijk gebied	23
3.1 De opgave	23
3.2 Wat valt op?	23
3.3 Duiding en reflectie	26
4 Duurzaamheid	30
4.1 De opgave	30
4.2 Wat valt op?	30
4.3 Duiding en reflectie	34
5 Mobiliteit	37
5.1 De opgave	37
5.2 Wat valt op?	37
5.3 Duiding en reflectie	40
6 Economie	43
6.1 De opgave	43
6.2 Wat valt op?	43
6.3 Duiding en reflectie	48
7 Cultuur	51
7.1 De opgave	51
7.2 Wat valt op?	51
7.3 Duiding en reflectie	52
8 Veiligheid	54
8.1 De opgave?	54
8.2 Wat valt op?	54
8.3 Duiding en reflectie	57
9 Financiën	60
9.1 De opgave	60
9.2 Wat valt op?	60

9.3 Duiding en reflectie	65
Epiloo	66

Proloog

Op 15 maart 2023 vonden de verkiezingen voor de Provinciale Staten plaats. De BoerBurgerBeweging (BBB) is daarbij in alle provincies de grootste partij geworden. Hoewel de verwachtingen waren dat de coalitievormingen, en aansluitend de coalitieakkoorden, lang op zich zouden laten wachten, lagen alle coalitieakkoorden er, op één na, medio juli. Het provinciale akkoord van Noord-Brabant was medio augustus nog niet beschikbaar en maakt dan ook geen deel uit van de analyse.

Platform31 analyseerde de elf coalitieakkoorden, net zoals na de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2015 en 2019.¹ In deze publicatie biedt Platform31 bestuurders, beleidsmakers en andere geïnteresseerden een overzicht van de thema's, afspraken en voorgestelde maatregelen uit de provinciale coalitieakkoorden. Met behulp van deze publicatie kunnen provincies van elkaar leren over gekozen speerpunten en aanpakken.

De BBB neemt in tien van de elf provincies deel aan het provinciaal bestuur, de VVD in negen van de elf, terwijl de PvdA in zeven van de elf provincies een plek aan de bestuurstafel heeft. In alle provincies bestaan de coalities uit minimaal vier partijen. In zeven (van de elf) provinciale akkoorden vormt de naam van de provincie onderdeel van de titel, zoals bijvoorbeeld 'Aan de slag voor Utrecht', 'Met Zeeland voor Zeeland', 'Gelderland gewoon doen' en 'Samen bouwen we Drenthe'. In veel akkoorden wordt deze noodzaak tot samenwerking overigens benadrukt, evenals het luisteren naar en respect hebben voor elkaar. De omvang van de akkoorden varieert van 23 pagina's in Overijssel tot maar liefst 112 pagina's in Limburg. In een aantal provinciale akkoorden wordt expliciet opgemerkt dat het om een akkoord op hoofdlijnen gaat. Die akkoorden zijn nog niet compleet en er wordt dan ook waar mogelijk gebruik gemaakt van kennis en expertise uit de samenleving.

5

In alle provinciale akkoorden wordt het belang van betrokkenheid van burgers benadrukt. Hierbij wordt geregeld gewezen op de hoge opkomst – en dus grote burgerbetrokkenheid - tijdens de provinciale verkiezingen. De provincies zien dit als het moment om te laten zien dat ze gaan voor verbinding en voor het verkleinen van de afstand tussen de provincie en haar inwoners. Hoewel dit zeker niet in alle thema's expliciet naar voren komt, zou gesteld kunnen worden dat de verbinding met de burger het overkoepelende thema binnen de provinciale akkoorden is. Het akkoord van Limburg valt in dit opzicht het meest op. In het Limburgse akkoord is namelijk de oogst van meerdere inspraakavonden op transparante wijze in de tekst verwerkt.

Naast het belang van burgerparticipatie en samenwerking valt in de akkoorden op dat de 'menselijke maat' wordt benadrukt. In alle akkoorden wordt regelmatig opgemerkt dat het provinciaal beleid zo toegankelijk, transparant en resultaatgericht mogelijk moet zijn. Dit betekent ook dat er soms minder woorden, maar meer daden worden aangekondigd. Procedures moeten worden vereenvoudigd en complexe overlegstructuren gereduceerd. Daarnaast valt de tendens op dat niet alleen 'elke regio', maar ook 'elke inwoner' telt.²

¹ Zie Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn (2019), *Ruimte geven én nemen; Analyse, duiding en reflectie Provinciale akkoorden 2019 – 2023*, Platform31, Den Haag. Koos van Dijken en Radboud Engbersen (2015), *Provincies pakken de ruimte; analyse provinciale collegeakkoorden*, Platform31, Den Haag.

² Hoewel de provincie Gelderland opmerkt dat 'iedereen gelijkwaardig is, maar niet iedereen is gelijk'.

Tegelijkertijd merken provincies op dat we in roerige tijden leven, waarin geopolitieke spanningen, crises en transities leiden tot complexe opgaven en uitdagingen. Bovendien beseffen provincies zich meer dan ooit dat verschillende opgaven en beleidsdomeinen met elkaar samenhangen. Iedere provincie kiest voor een eigen samenhang tussen de verschillende opgaven en domeinen. Dit maakt dat elk provincieakkoord een eigen structuur en opzet heeft. Vaak proberen de provincies aan de hand van het concept 'brede welvaart' grip te krijgen op de samenhang tussen de verschillende opgaven en domeinen. Tegelijkertijd worstelen provincies hier zichtbaar mee. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het akkoord van Zeeland: *"We bereiden ons voor op klimaatverandering en zeespiegelstijging, maar er moet ook gewoon geld verdiend worden. En we kunnen wel antwoorden bedenken op al die grote vragen, maar als de bereikbaarheid niet op orde is en er geen supermarkt of tandarts in de buurt is, is Zeeland niet leefbaar voor zijn inwoners. Hoe zorgen we voor een balans?"*

Een derde constatering is dat uit de akkoorden duidelijk blijkt dat provincies de komende periode geacht worden een actieve regierol op zich te nemen in het kader van ruimtelijke ordening en de 'ruimtelijke puzzel'.³ Provincies beseffen zich dat er sprake is van meerdere ruimtevragers met contrasterende behoeften en belangen. In hoeverre komt het credo 'niet alles kan overal'⁴ terug in de akkoorden en in hoeverre durven provincies nu al harde keuzes te maken in wat ze wel en niet ruimtelijk kunnen accommoderen?

In deze publicatie analyseren we de akkoorden aan de hand van negen thematische hoofdstukken:

- Bestuur
- Wonen
- Landelijk gebied
- Energie- en klimaat
- Cultuur
- Economie
- Mobiliteit
- Financiën
- Veiligheid

6

Elk hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- a. Wat is de opgave voor de provincies
- b. Wat valt op in de akkoorden
- c. Onze duiding en reflectie

In de afsluitende duiding en reflectie per hoofdstuk gaan we bijvoorbeeld in op vragen als: Op welke trends, ontwikkelingen, opgaven en uitdagingen wordt in de akkoorden de nadruk gelegd? Welke thema's en aanpakken komen overeen, welke verschillen zijn er? Welke thema's en aanpakken komen alleen in een enkele provincie aan de orde? Zijn er relevante trends en ontwikkelingen voor regio's en provincies die in de akkoorden niet of nauwelijks aan bod komen? Wat zijn gezien de ambities mogelijke aandachtspunten voor beleid? Et cetera. Deze publicatie sluit af met een epiloog waarin we de belangrijkste resultaten nog eens benoemen en van kort commentaar voorzien.

³ Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Kamerbrief: Programma's Uitvoering NOVEX en Mooi Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), *Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek*. 8 juni 2020.

1 Wonen

1.1 De opgave

De uitdagingen op de woningmarkt, in het bijzonder de woningtekorten, staan al jarenlang volop in het nieuws. Koopprijzen zijn tot grote hoogtes gestegen, maar stabiliseren zich nu (of dalen licht) door onder andere de hogere rentestand. Wachttijden lopen op en vrijemarkthuren zijn voor een modale verdienster bijna niet te betalen. De tekorten zullen de komende jaren, zo is de verwachting, nog verder oplopen.⁵ Een belangrijke oorzaak van het woningtekort is de snelle toename van het aantal huishoudens door toestroom vanuit het buitenland, in het bijzonder arbeidsmigranten, maar ook statushouders (en nareizende gezinsleden) en buitenlandse studenten, en – onvoorzien – ongeveer 100.000 Oekraïners. Bovendien worden huishoudens gemiddeld nog steeds kleiner, en de vergrijzing versterkt dit. Het woningaanbod houdt de vraag niet bij.

De genoemde uitdagingen, in combinatie met het feit dat Nederland een dichtbevolkt land is, vraagt een goede verdeling van de beschikbare ruimte. Hier ligt een taak voor de provincie. Zij bepaalt waar woningen, wegen, bedrijven en natuur komen. Omdat de bevolking sneller groeit dan eerder gedacht, loopt de bouwopgave van provincies en gemeenten achter de feiten aan. Naast deze kwantitatieve nieuwbouwopgave is er de komende decennia een enorme kwalitatieve verandering van de bestaande woningvoorraad nodig (andere woonwensen, vergrijzing, sterke groei van eenpersoonshuishoudens e.d.). En daar komen de uitdagingen rond verduurzaming, circulair bouwen, levensloopbestendig bouwen, flexibel wonen, e.d. nog bij.

7

1.2 Wat valt op?

Tekort aan passende en betaalbare woningen

Het is geen nieuws dat het woningzoekenden grote moeite kost om een passende en betaalbare huur- of koopwoning te vinden. Hoewel er nuanceringen zijn en de problematiek per provincie verschilt, is in vrijwel alle provinciale akkoorden te lezen dat het de ambitie is om te komen tot voldoende passende en betaalbare huur- of koopwoningen. Voor de definitie betaalbaar wordt een paar keer (Noord-Holland, Zeeland) gewezen op de door het Rijk gehanteerde koopprijs tot maximaal 355.000 euro (met een jaarlijkse indexatie). Meerdere provincies (Overijssel, Limburg, Zuid-Holland) merken in hun akkoord op dat men aansluit bij de landelijke afspraken dat twee op de drie nieuwe huizen in de categorie betaalbaar moeten vallen. Alleen het provinciale akkoord van Overijssel merkt op dat betaalbaarheid verder gaat dan de koopsom of het huurtarief: “*Het gaat om de woonlasten.*”

Regionale woondeals

In vrijwel alle provinciale akkoorden wordt een verwijzing gemaakt naar de regionale woondeals, vaak uitgebreid, soms summier.⁶ In de regionale woondeals staan afspraken over bouwlocaties, het aandeel betaalbare woningbouw, voor welke doelgroep wordt gebouwd en over kwaliteitseisen.⁷ In de

⁵ Uit onderzoek komt naar voren dat pas rond 2030 er iets meer ruimte op de krappe woningmarkt komt, zie Abf Research (2023), *Primos-prognose 2023; Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. 12 juli 2023. ABF gaat er daarbij vanuit dat de beoogde bouwplannen ook worden gerealiseerd.

⁶ Alleen in de akkoorden van Noord-Holland en Gelderland komt het woord ‘woondeal’ niet voor.

⁷ Zie *Kamerbrief Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030 plus bijlagen*, 13 oktober 2022. Opvallend is dat de provincie Overijssel als enige provincie (in het coalitieakkoord) aangeeft in de woondealregio's aandacht uit te laten gaan aan de

provinciale akkoorden valt op dat het belang van een goede en langdurige samenwerking met alle relevante partijen (het Rijk, de gemeenten, de marktsector, bouwsector en corporaties) om tot realisering van de woondeals te komen, wordt benadrukt.

Vele doelgroepen maar vooral de eigen inwoners

De provincies voelen de urgentie en medeverantwoordelijkheid om het woningtekort en de mismatch op te lossen. Daarbij is aandacht voor bijzondere doelgroepen, maar het zijn vooral ouderen (die bijvoorbeeld langer thuis willen wonen) en jongeren (die graag in de eigen gemeente willen blijven wonen) die worden genoemd, gevolgd door arbeidsmigranten en statushouders.

In een aantal provinciale akkoorden wordt aandacht besteed aan andere doelgroepen. Zo is bijvoorbeeld in het akkoord van Noord-Holland te lezen dat gemeenten ruimte geboden wordt om woningen beschikbaar te houden voor inwoners met een economische of maatschappelijke binding. Ook voor seizoenswerknemers is huisvesting met de juiste voorzieningen van belang, zo wordt opgemerkt. Noord-Holland ondersteunt de gemeenten hierin en ziet er met gemeenten op toe dat de huisvesting op ordentelijke wijze plaatsvindt en seizoenswerknemers ook toegang hebben tot basisvoorzieningen.

Met name in de akkoorden van de drie Noordelijke provincies ligt de nadruk op woningen voor de eigen inwoners. Het akkoord van Drenthe noemt bijvoorbeeld als ambitie 'voor elke Drent een (t)huis' en in het akkoord van Groningen is te lezen 'De Groninger voorop, is ons credo'. Friesland meldt dat met gemeenten nagegaan wordt "*hoe mensen met een sociale, maatschappelijke of economische binding met een dorp, wijk of eiland daar voorrang op een woning kunnen krijgen*".

8

Provincies willen versnellen, maar hoe?

Dat provincies 'de woningbouw (of woonplannen) willen versnellen' komt in meerdere akkoorden voor (bijvoorbeeld Drenthe, Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland). Soms wordt daarbij ook aangegeven hoe men dat wil doen. De provincie Utrecht stelt bijvoorbeeld een fonds (Fonds Versnelling Woningbouw) en uitvoeringskracht beschikbaar. Maar ook dan, zo wordt benadrukt, is het realiseren van de versnelling van de woningbouw en het zorgen voor voldoende betaalbare woningen ingewikkeld. "*De randvoorwaarden als bereikbaarheid, stikstofreductie, voldoende groen, het uitgangspunt 'water en bodem sturend' en de beschikbaarheid van grondstoffen, en economische ontwikkelingen als inflatie vragen om een samenhangende aanpak.*" Ook Noord-Holland maakt de beoogde versnelling concreet. "*We ondersteunen gemeenten om de woningbouw te versnellen en regionale woningbouwprogrammering vorm te geven. Hiervoor stellen we middelen en instrumenten beschikbaar. Bestaande versnellingsmaatregelen, zoals de flexibele schil met extra ambtelijke capaciteit, de bouwambassadeur, de kernteams versnelling en de OV-knooppuntenaanpak, zetten we voort. Ook verlenen we subsidie voor financiële knelpunten en ondersteunen we aanvragen voor rijkssubsidies.*"

Overijssel zet in op versnelling door ondersteuning met kennis (aanjaagteams) en capaciteit (een flexpool van projectleiders en adviseurs). "*Deze invulling van de Bouwbrigade wordt mede door het Rijk ondersteund en stellen we beschikbaar voor die gemeenten en die projecten waar we de grootste versnelling kunnen realiseren.*" Opvallend is dat in het akkoord ook wordt opgemerkt dat een specifiek aandachtspunt voor de provincie wordt om zicht te houden op de uitvoering van de woondeals door de

combinatie van wonen en zorgen voor ouderen en andere kwetsbare groepen. Dat wil men doen door afspraken te maken over het realiseren van betaalbare gestapelde bouw waarbinnen zorg verleend kan worden door regionale zorginstanties.

Wet Regie op de Volkshuisvesting. Samen met de samenwerkingspartners wordt gemonitord of de afspraken uit de woondeals (zowel kwantitatief als kwalitatief) worden behaald. Interessant is ook dat de provincie Overijssel voornemens is om te voorkomen dat de benodigde woningbouw vertraagt. Ze kan bijvoorbeeld proactief optreden en versnellen als er in projecten pas wordt gestart met bouwen als er voldoende woningen verkocht zijn. Samen met gemeenten en het Rijk start de provincie Overijssel daarom een revolverend Bouwfonds dat zorgt voor de noodzakelijke financiële zekerheid.⁸

In het akkoord van Drenthe staat dat zij voor 2025 de woonplannen moeten versnellen. Naast nieuwbouw kijkt de provincie daarvoor naar *“mogelijkheden die in bestaande situaties benut kunnen worden”*. In veel gevallen is dat maatwerk, zo is te lezen in het Drentse coalitieakkoord, waarbij regelgeving, financiering, personeelstekort of de stikstofproblematiek soms knelt. Om dit op te lossen zoekt de provincie ruimte, samen met gemeenten, woningcorporaties, bedrijven en particulieren. De provincie Flevoland zet aanjaagteams voor innovatieve woningbouw in *“om de versnelling voort te zetten als onderdeel van het innovatieve karakter van Flevoland”*.

Limburg wil samen met gemeenten, waterschap, woningcorporaties en marktpartijen in 2030 de afspraken uit de regionale woondeal realiseren. De provincie vraagt daarvoor *“blijvend aandacht van het Rijk voor de “kritische succesfactoren” zoals voldoende financiële middelen, passende regelingen, het oplossen van de stikstofproblematiek, het verminderen van regeldruk, investeringscapaciteit van woningcorporaties, bouwkostenstijgingen en personele capaciteit”*.

Binnenstedelijk of buitenstedelijk, maar altijd oog voor de leefbaarheid

Waar er gebouwd gaat worden, komt in de meeste akkoorden uitgebreid aan de orde. Opvallend daarbij is dat de provincies ook vrijwel allemaal het belang van een mooie leefomgeving en bereikbare voorzieningen benadrukken. Kortom er is in de akkoorden ruime aandacht voor de leefbaarheid en het voorzieningenniveau.

9

In een paar provinciale akkoorden komt expliciet naar voren dat de voorkeur uitgaat naar ‘binnenstedelijk’ boven ‘buitenstedelijk’ bouwen. Zo stelt Overijssel: inbreiding gaat voor uitleg. Tevens is in het akkoord van Overijssel te lezen dat in dorpen eerder behoefte is aan bouwen buiten de bebouwde kom voor de groei van het aantal eigen inwoners. Dat gebeurt zoveel mogelijk tegen bestaande kernen aan. *“Tevredenheid met de woning en woonomgeving en bereikbare voorzieningen dragen bij aan het welzijn van inwoners.”*

Het coalitieakkoord van Noord-Holland merkt op dat het grootste deel van de benodigde woningen binnenstedelijk kan worden gebouwd. Onder voorwaarden wil men ook buitenstedelijk mogelijkheden creëren voor woningbouw in aansluiting op bestaande bebouwing. Daarbij denkt men aan initiatieven aan de randen van steden, dorpen en kernen, om in de provincie de leefbaarheid, vitaliteit en het voorzieningenniveau te versterken. Benadrukt wordt dat de uitbreidingen moeten passen bij de identiteit en omvang van de gemeente en de regio.

Om de schaarse ruimte zo goed mogelijk te benutten, vraagt de provincie Groningen de gemeenten om in dorpskernen eerst te kijken naar het bouwen binnen bestaande bebouwing. Groningen wil werken aan fijne woonplekken in de dorpen op het platteland. *“We zien dat er behoefte is aan kleinschalige woningbouw, zowel in Stad als Ommeland.”* Daarbij geeft de provincie aan dat *“bij dit soort*

⁸ De provincie Drenthe geeft in haar coalitieakkoord aan de mogelijkheid van een provinciaal revolverend fonds te verkennen.

woonwensen de gemeente als eerste bestuurslaag aan zet is". Zij staan immers het dichtst bij de inwoners, weten het beste invulling te geven aan de woonwensen van dorpen en kunnen maatwerk leveren, zo is te lezen. De provincie stimuleert de samenwerking en faciliteert waar het kan om de woonambities van de Groninger gemeenten te verwezenlijken. Daarbij is er oog voor de gevolgen voor de leefbaarheid, levensloopbestendigheid, bereikbaarheid, de toekomstige vraag naar woningen en de klimaatbestendigheid van nieuwe woningbouwlocaties. Opgemerkt wordt dat *"de bouw van nieuwe woningen kansen biedt voor de leefbaarheid en voorzieningen in kleine kernen. Dorpshuizen en ontmoetingsplekken worden als een locatie gezien waar meerdere functies samen komen zoals noodzakelijke zorg, een bibliotheek, een (gemeentelijk) loket en openbaar vervoer"*.

De provincie Flevoland geeft in haar coalitieakkoord aan er bij inbreidingsplannen voor te waken dat unieke kwaliteiten of de leefbaarheid van de kernen in Flevoland niet worden geschaad. Ook meldt de provincie voornamelijk niet mee te werken aan tussentijdse nieuwe planontwikkelingen voor buitendijks wonen. Bestaande plannen worden wel gerespecteerd. De provincie Gelderland legt de komende jaren - naast nieuwe woningen in de steden - meer nadruk op bouwen bij kleine kernen. Voor de leefbaarheid wordt het belangrijk gevonden dat iedereen een plek heeft. In het coalitieakkoord van de provincie Friesland wordt opgemerkt dat *"alle kernen in de provincie de mogelijkheid moeten krijgen om naar aard, schaal en karakter bij te bouwen"*.

De provincie Drenthe geeft in haar coalitieakkoord aan hoge kwaliteitseisen te stellen aan de leefomgeving en de landschappelijke inpassing van nieuwe woningen: *"Met behoud van de open ruimte in het Drentse landschap en groene 'longen' in steden en dorpen."* Het effect moet zijn dat er voor iedere inwoner van Drenthe een goede match is. *"Zo houden we steden en dorpen leefbaar en blijft er voldoende basis voor winkels en overige voorzieningen."* De provincie Zuid-Holland omarmt als enige (tenminste in het coalitieakkoord) het principe 'een straatje erbij' (maximaal 50 woningen) en een 'straatje ertussen',⁹ d.w.z. op plekken waar het gewenst is vanwege de leefbaarheid en het op peil houden van voorzieningen.

10

De provincie die haar akkoord de meeste aandacht schenkt aan leefbaarheid is Limburg. Om tot een leefbare, gezonde en veilige leefomgeving te komen, zowel op het platteland als in de steden, wordt niet alleen ingezet op wonen, maar ook op ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit, energie en verduurzaming. Om dat te bereiken, kiest Limburg *"voor een samenhangende aanpak van sociale en fysieke vraagstukken, die we samen met gemeenten, corporaties, bewonersinitiatieven en andere partners invulling geven [...] Dat moet leiden tot sterke steden en krachtige, bereikbare plattelandskernen, met voldoende voorzieningen en groen, aantrekkelijke ontmoetingsplekken, toegankelijke evenementen en een springlevend verenigingsleven"*. De provincie Limburg stelt een 'Leefbaarheidsfonds' in, ondersteunend aan de brede integrale leefbaarheidsopgave van het college. Het fonds is bedoeld om fysieke investeringen mogelijk te maken die de leefbaarheid bevorderen (bijvoorbeeld vergroening van een kern of wijk of een voorziening als een lokaal zorgbuurthuis).

OV-knooppunten

Alleen in de provinciale akkoorden van Noord-Holland en Overijssel wordt gesproken over OV-knooppunten in relatie tot de woningmarkt. Het akkoord van Noord-Holland merkt bijvoorbeeld op dat centrale en goed bereikbare OV-locaties steeds belangrijker worden voor (onder andere) de

⁹ Uit een studie van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) blijkt dat het oplossen van de wooncrisis haalbaar is als er in elk dorp en elke stad een straat wordt bijgebouwd, Zie EIB (2022), *Kleine, groene woonlocaties, Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid*, oktober 2022, EIB, Amsterdam.

woningbouwopgave. In Noord-Holland zet lopend beleid voort en maakt opnieuw middelen hiervoor vrij. Het provinciale akkoord van Overijssel beperkt zich tot de zinsnede “*Bouwen op plekken met een goede bereikbaarheid, bijvoorbeeld bij OV-verbindingen.*”

Verschillende rollen en aanpakken

Regierol

De regierol voor provincies wordt in een aantal akkoorden benadrukt. Het ene akkoord vliegt die rol wat stilliger aan dan het andere. Zo merkt bijvoorbeeld de provincie Utrecht op: “*We zijn leidend, ondernemend en aansturend. We voeren regie.*” De provincie Noord-Holland verwoordt het zo: “*Wij vullen onze ruimtelijke regiefunctie daadkrachtig in*”, en “*De gemeenten zijn in de basis verantwoordelijk voor hun woningbouwopgave, waarbij de provincie een regierol vervult voor de bovenlokale afstemming. Als woningmarktregisseur zetten wij ons actief in om de grote woonopgave te realiseren. Samen met gemeenten en het Rijk formuleren we de uitgangspunten en kaders voor de regionale woningbouwprogrammering.*” In het provinciale akkoord van Drenthe zijn de bewoordingen wat voorzichtiger: “*Het college ontwikkelt een heldere visie op de provinciale regierol voor het onderdeel ‘Wonen’. We gaan hierover onder andere in gesprek met gemeenten.*”

Ondersteunende rol

Bij de uitvoering van de regierol wordt samenwerking, in het bijzonder met gemeenten, als cruciaal gezien. Provincies beseffen dat de woningmarkttopgaven uitdagend zijn en willen gemeenten ondersteunen bij bijvoorbeeld het aanvragen van landelijke regelingen en cofinancieringen bij het Rijk (Groningen), bij het gezamenlijk oplossen van knelpunten op het gebied van regelgeving, financiering, personeelstekorten of stikstofproblematiek (Drenthe) of om na te gaan hoe grote opgaven integraal kunnen worden opgepakt, zaken slim worden samengevoegd en efficiënter aangepakt (Utrecht).

11

Een samenhangende aanpak

Eerder werd al opgemerkt dat de provincie Limburg voor een samenhangende aanpak kiest om de leefbaarheid en de leefomgeving te verbeteren. Een samenhangende aanpak komt ook in het akkoord van de provincie Utrecht naar voren, maar dan expliciet gericht op het versnellen van de woningbouw en het zorgen voor voldoende betaalbare woningen. Een samenhangende aanpak in Utrecht is nodig om dit te realiseren gezien de randvoorwaarden als bereikbaarheid, stikstofreductie, voldoende groen, het uitgangspunt ‘water en bodem sturend’ en de beschikbaarheid van grondstoffen, en economische ontwikkelingen, als inflatie.

Innovatieve aanpak

In de andere provinciale akkoorden komt een samenhangende aanpak minder direct of niet naar voren. In de andere akkoorden wordt veelal gesproken over de noodzaak om tot innovatieve of creatieve oplossingen voor de woningmarkttopgaven te komen. Overijssel stelt bijvoorbeeld ruimte te geven voor innovatieve woonconcepten, zoals flexwoningen. Ze stelt ook dat kennisdeling essentieel is om tot oplossingen te komen voor betaalbaar, klimaatbestendig, natuurinclusief en energiezuinig bouwen. Het coalitieakkoord van Zuid-Holland meldt dat nieuwe en innovatieve vormen van woningen worden gestimuleerd. Daarbij is speciale aandacht voor woonunits met een kleinere woonoppervlakte, zoals ‘tiny houses’, ‘kangoeroewoningen’ en woningen voor senioren zoals een Knarrenhof en woningen voor starters en studenten. De provincie stimuleert ook het gebruik van alternatieve en innovatieve instrumenten om woningen te bouwen via experimenten en pilots, zoals collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) en woongroepen. In het coalitieakkoord van de provincie Drenthe is te lezen dat de woningnood om creatieve oplossingen vraagt. Als voorbeelden worden gegeven “*meer hoogbouw in stedelijk gebied, een tweede woning of woningsplitsing op eigen erf en bouwen om en*

nabij stationslocaties” en “We willen letterlijk en figuurlijk ruimte creëren, op zoek naar locaties en regels die nieuwe oplossingen mogelijk maken”.

Minder aandacht voor kwalitatieve woning(markt)aspecten

In de provinciale akkoorden staan de kwantitatieve woonuitdagingen centraal, waarbij er ook zeker aandacht is voor leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Meer kwalitatieve aspecten van de woningmarkt – zoals toekomstbestendigheid, energieneutraal, klimaatadaptief e.d. - worden wat minder belicht. Het wordt in de provinciale akkoorden wel benoemd, maar veelal zonder nadere uitwerking hoe men dat wil bewerkstelligen. Zuid-Holland noemt bijvoorbeeld dat in het komende decennium een fors aantal woningen toekomstbestendig gemaakt moet worden. Het bebouwd gebied wordt *“klimaatadaptief, energieneutraal of positief met aandacht voor planten en dieren en met ruimte voor groen en water”*. Ook Overijssel beperkt zich tot de opmerking *“onze ambities zijn [...] toekomstbestendige woningen, zoals energiezuinig, duurzaam, klimaatbestendig en voldoende groen”*. Het coalitieakkoord van de provincie Zeeland: *“We streven ernaar om in 2040 een toekomstbestendige woningvoorraad te hebben die in kwaliteit en kwantiteit maximaal aansluit bij de vraag.”* In Friesland komt er een provinciaal loket waar iedereen, onder andere voor het isoleren van een woning, terecht kan. Groningen beperkt zich tot de opmerking dat het verbeteren en verduurzamen van de bestaande woningvoorraad bijzondere aandacht heeft.

12

De provincies Gelderland en (vooral) Limburg lichten hun kwalitatieve woningmarktambities wat nader toe. Zo schrijft Gelderland dat de projecten waaraan men geld wil besteden, gekoppeld worden aan de ladder voor duurzame ontwikkeling. De provincie stimuleert circulair bouwen, modulair bouwen, flexibele bouw, houtbouw en andere vormen van duurzaamheid. Het coalitieakkoord van Limburg benadrukt dat de woonopgave, naast beperkte nieuwbouw, vooral om herstructurering van de bestaande woningvoorraad draait. Limburg kijkt met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen hoe dit binnen de afspraken met het Rijk kan worden gerealiseerd. *“Bijvoorbeeld door duurzaam en circulair te bouwen, door leegstaande kantoor- en winkelpanden te transformeren naar woonlocaties en monumentale en karakteristieke panden een nieuwe bestemming te geven.”* Limburg noemt ook *“het verder isoleren van de Limburgse woningvoorraad in samenspraak met het Nationale Isolatieoffensief en lokale gemeentelijke initiatieven (bijvoorbeeld in RES-verband)”*.

Hiervoor is de term ‘circulair bouwen’ al een paar keer gevallen. Opvallend is dat de meeste akkoorden aan circulair bouwen en/of biobased bouwen aandacht besteden. Noord-Holland continueert haar beleid op het gebied van circulair (en klimaatneutraal) bouwen *“omdat gebleken is dat dit geen belemmeringen heeft opgeleverd voor het snel en betaalbaar kunnen bouwen van woningen”*. Het circulair en biobased bouwen wordt ook actief gestimuleerd door aan te sluiten op marktontwikkelingen en bijvoorbeeld opslagruimte te bieden voor te hergebruiken bouwmaterialen. Het akkoord van de provincie Flevoland merkt op dat *“natuurlijke materialen als hout, hennep, stro, vlas en zeewier kunnen helpen om de woningbouwopgave op een duurzame manier uit te voeren”*. Gekeken wordt hoe het biobased bouwen verder kan worden aangejaagd.

Weinig aandacht voor beter benutten bestaande woningvoorraad

In de verschillende provinciale akkoorden komt het beter benutten van de bestaande woningvoorraad slechts in beperkte mate naar voren. Het coalitieakkoord van de provincie Groningen stimuleert transformatie van lege gebouwen: *“Bestaande (karakteristieke) gebouwen een woonbestemming geven is ook een mooie manier om woonruimte te creëren zonder nieuwe ruimte te gebruiken.”* De provincie Gelderland merkt in haar akkoord op *“ook in bestaande woningen en gebouwen ruimere mogelijkheden te willen om voor extra woningen te zorgen”*. De mogelijkheden van bestaande woningen moeten dan

ook optimaal benut kunnen worden. Alle denkbare invullingen zijn bespreekbaar, zo is te lezen in het akkoord, zoals *“mantelzorgwoningen, bakhuiswoningen en kangoeroewoningen (twee woningen of wooneenheden onder één dak), meerlaags bouwen, woningsplitsing en woningen optoppen (woningen bovenop bestaande woningen bouwen)”*.

Opvallend is dat de provincie Noord-Holland, samen met gemeenten, ondersteuning biedt aan agrarische en niet-agrarische bedrijven in het landelijk gebied, die hun bouwpercelen willen transformeren naar één tot drie woningen, mits dit een positieve bijdrage levert aan de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Het aantal woningen hangt af van de te slopen bebouwde oppervlakte. *“We kijken opnieuw naar de huidige regelgeving en verkennen of en zo ja, hoe meer ruimte geboden kan worden aan de functiewijziging van (agrarische) bouwpercelen.”*

De provincie Utrecht actualiseert eveneens haar beleid voor leegstaande agrarische bebouwing. Daarbij zoekt de provincie naar meer ruimte voor woningen en voor sociale en economische functies. Dat bevordert de vitaliteit en voorkomt ondermijning. De provincie Zeeland creëert mogelijkheden voor agrariërs met andere verdienmodellen, zoals het mogen bouwen van extra woningen in ruil voor het ontwikkelen van extra groen. In Overijssel komt op de plekken van vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (VAB's) ruimte voor kleinschalige woningbouw rekening houdend met de agrarische functie in de omgeving. Samen met gemeenten ontwikkelt de provincie een gebiedsgerichte samenhangende aanpak voor de herontwikkeling van VAB's.

Omgevingsvisie

De meeste provinciale coalitieakkoorden – en zeker in de drie noordelijke provincies – staan ook stil bij de omgevingsvisie. Drenthe merkt bijvoorbeeld op zich *‘op te maken voor een nieuwe Omgevingsvisie in 2025’*. Daarbij wordt gesteld dat er meer dan ooit keuzes moeten worden gemaakt, zodat de gevolgen van klimaatverandering, de transitie van de landbouw, duurzame energievoorzieningen, voldoende woningen en werklocaties en goede bereikbaarheid passen bij de sfeer van het Drentse landschap. Opgemerkt wordt dat er ook naar manieren wordt gezocht om de samenleving te betrekken bij de uitwerking van de nieuwe omgevingsvisie. Ook in het provinciale akkoord van Groningen wordt de noodzaak tot scherpe keuzes voor de nieuwe provinciale omgevingsvisie benadrukt. Die zijn nodig omdat *“voor alle ruimtelijke opgaven van het Rijk wij ruim tweeënhalf keer het oppervlak van de provincie Groningen nodig hebben”*. Opvallend is deze zinsnede: *“Geldende wetgeving respecteren we en voeren we uit, maar we zijn niet alleen een uitvoeringsinstantie van het Rijk. We laten ontwikkelingen niet zomaar over ons heen komen.”* In het akkoord wordt duidelijk aangegeven dat er geen ruimte is voor nieuwe grootschalige datacenters en distributiecentra. Ook voor nieuwe bovengrondse leidingen en grote windturbines is geen plek. Er is wel toekomst voor zonnepanelen op daken en op vervuilde stukken grond. *“Daken van industriepanden, grote loodsen en boerenschuren bieden mooie kansen voor meervoudig ruimtegebruik en het opwekken van hernieuwbare energie.”*

Het akkoord van de provincie Friesland geeft aan deze bestuursperiode de volgende versie van de Provinciale Omgevingsvisie te maken. Daarbij betrekken zij de samenleving, gemeenten en Wetterskip Fryslân. Uitgaande van een door het Rijk opgesteld lijst met nationale opgaven en doelstellingen (op het terrein van landbouw, natuur, economie, energie, wonen en infrastructuur) die de provincie hierin moet meenemen, wil de provincie zoveel mogelijk combineren: dwarsverbanden maken, meervoudig gebruik van de ruimte. *“In alle gevallen bouwen wij verder op de kenmerken en kwaliteit van het Friese landschap”*.

De provincie Flevoland ziet de nieuwe omgevingsvisie als het leggen van de ruimtelijke puzzel. Dat wordt een lastige opgave, zo staat in het akkoord, omdat veel keuzes met elkaar samenhangen en elke

keuze ruimtelijke gevolgen heeft. Flevoland kiest voor samenwerking met bijvoorbeeld een partij als het Rijksvastgoedbedrijf en voor het stimuleren van vernieuwende concepten voor woningbouw. De provincie Overijssel beoogt de komende coalitieperiode tot een nieuwe omgevingsvisie komen, in nauwe samenwerking met gemeenten en waterschappen, maar ook met inwoners en ondernemers. Sociale kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid zijn voor de provincie belangrijke rode draden om het ruimtelijk beleid aan te toetsen.

In het Zuid-Hollandse provinciale akkoord is te lezen dat de provincie - in haar Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) en in de NOVEX-gebieden – werkt aan 'integrale toekomstperspectieven' per gebied. Deze perspectieven verkennen de ruimtelijke invulling van diverse opgaven, de dilemma's en keuzemogelijkheden voor de (middel)lange termijn van 2030-2050. Er wordt gestimuleerd dat er wordt voortgebouwd op de identiteit en kenmerken van het gebied.

De provincie Utrecht geeft in haar coalitieakkoord aan dat de samenhang van alle opgaven goed tot uitdrukking komt in haar provinciale omgevingsvisie. De richting die zij al met de omgevingsvisie is ingeslagen, naar een gezonde en veilige leefomgeving, wordt voortgezet. De komende bestuursperiode wordt de omgevingsvisie geactualiseerd waarbij de ambities van het coalitieakkoord worden betrokken.

1.3 Duiding en reflectie

De opgave staat helder op het netvlies

14

Er zijn meer betaalbare woningen nodig. En die woningen moeten duurzaam, toekomstbestendig, energiezuinig en goed bereikbaar zijn, en natuurlijk dienen de nieuwe woningen zo ingepast te worden dat de unieke kwaliteiten van het gebied niet aangetast worden. Het ideaalbeeld voor provincies: voor iedere inwoner een goede match. Veel aandacht gaat daarbij uit naar 'de eigen' jongeren en ouderen, maar ook arbeidsmigranten, statushouders en seizoenswerknemers komen aan bod. De uitdagingen op de woningmarkt zijn groot, divers en veelomvattend. Dat was al bekend en dat komt dan ook in de provinciale akkoorden duidelijk naar voren.

....maar dé oplossing is er niet

De provincies voelen de urgentie en medeverantwoordelijkheid om het woningtekort en de mismatch op te lossen, maar de gemeenten zijn aan zet, zo wordt benadrukt. Provincies willen niettemin helpen met 'versnellen'. Daarvoor wordt ingezet op, vanzelfsprekend, samenwerking, maar ook worden er fondsen, bouwambassadeurs, aanjaagteams en (ambtelijke) uitvoeringskracht beschikbaar gesteld. Dat is mooi, maar het is de vraag of daarmee een weg wordt gevonden in de ruimtelijke complexiteit en randvoorwaarden – zoals goede bereikbaarheid, reductie stikstof, voldoende groen, water en bodem sturend, economie, energie – waarmee provincies en gemeenten te maken hebben. Tegelijkertijd blijft de bevolkingsgroei doorgaan, is er sprake van een stijging van de energie- en grondstoffenprijzen (wat leidt tot bouwkostenstijgingen), zijn er te weinig arbeidskrachten om de benodigde honderdduizend woningen per jaar te bouwen, is er sprake van knellende regelgeving en bestaan er vraagtekens over de investeringscapaciteit van woningcorporaties. Soms worden deze zaken benoemd maar vaker niet. De provinciale akkoorden staan vol met goede intenties, mogelijke oplossingen en oplossingsrichtingen, maar roepen ook de sfeer op van 'we proberen van alles, maar weten niet of het gaat helpen'. Gesteld kan worden dat de provincies ambitieus en voornemens zijn om een belangrijke bijdrage te leveren aan het woningtekort en de mismatch. Echter, hun mogelijkheden en de marges van hun beleid zijn smal. De belangrijkste belemmeringen liggen niet op het provinciale beleidsbordje.

Natuurlijk meer bouwen, maar ook meer aandacht voor het beter benutten van bestaande bouw

Bouwen is noodzakelijk, maar een eenvoudige oplossing die zorgt voor tempo in de bouwproductie is er niet. De praktijk laat dat zien. Ondertussen blijft de bevolking groeien en gaat de huishoudensverdunding door; nu al woont in veertig procent van de huizen slechts één persoon. Dat betreft alle soorten woningen, van studio's tot ruime eengezinshuizen; en door vergrijzing in toenemende mate worden meer en meer ruime eengezinswoningen bewoond door één overblijvende partner. Het beter benutten van bestaande woningen gaat het woningtekort niet oplossen, maar kan wel een aanzienlijke bijdrage leveren.¹⁰

In de provinciale akkoorden krijgt het beter benutten van de bestaande woningvoorraad echter weinig aandacht. Dat is jammer want provincies kunnen wel degelijk een rol spelen om woningdeling of woningsplitsing actief onder de aandacht te brengen bij gemeenten. Als verbindende partij om gemeenten en andere partijen (corporaties, marktpartijen e.d.) bij elkaar te brengen, maar ook om gemeenten te helpen mogelijk nadelige effecten (bijvoorbeeld leefbaarheidsproblemen) van woningsplitsing te voorkomen.¹¹ Gelderland heeft hier al stappen in gezet. In opdracht van de provincie is een handreiking opgesteld die gemeenten helpt om te bepalen wanneer woningsplitsen wel of niet gewenst is. En welke instrumenten daarbij helpen.¹² Gemeenten, maar ook provincies, kunnen een stimulerende rol op zich nemen. Niet alleen door meer toe te staan, maar ook door actief hun burgers te wijzen op wat er wèl kan.

In aansluiting op het bovenstaande. De huidige wetgeving en het stelsel van financiële regelingen maken woningdelen onaantrekkelijk. Dat is nationale wetgeving. Inkomensafhankelijke toeslagen, de kostendelersnorm, AOW en andere regels rondom werk en inkomen vormen een belemmering tot woningdelen.¹³ Uitkeringsgerechtigden die met andere volwassenen in één huis wonen, worden gekort op hun uitkering. De kostendelersnorm is in 2015 ingevoerd en sindsdien is, mede door de regelingen die woningdelen niet bevorderen, ook de woningnood toegenomen.

15

Al die regelingen kennen een logica; je deelt immers woonlasten. Het effect is echter het stimuleren van individueel wonen: ieder in een eigen huis. Het aanmoedigen dat individuele huishoudens wél een woning delen, wordt door al die regelingen verhinderd. Het is belangrijk om op nationaal niveau te kijken hoe je samenwonen stimuleert, in plaats van ontmoedigt. Voor iedereen die een woning deelt, hoeft je geen (dure) nieuwe te bouwen. Daartoe worden voorzichtige aanzetten gedaan. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld al voor kiezen (vaker) maatwerk te leveren bij de toepassing van de kostendelersnorm bij jongeren. De provincies zouden het toepassen van maatwerk door gemeenten verder kunnen aanmoedigen.

¹⁰ Zie Platform31 (2022), Beter benutten bestaande woningbouw, onderzoek naar belemmeringen en kansen, Den Haag.

¹¹ Ook kunnen provincies woningsplitsen deel laten uitmaken van hun woningmarktafspraken met regio's en gemeenten, zie Esther Geuting, Job Wevers, Marvin Thomasia en Arlinde Dul (2023), De potentie van splitsen en optoppen, Stec Groep, 20 maart 2023.

¹² Zie Handreiking Woningsplitsing (gelderland.nl). De handreiking is opgesteld door de Stec Groep. De provincie Gelderland verwacht overigens dat er door woningsplitsing de komende vijf jaar 1.000 extra woningen bij kunnen komen

¹³ Zie bijvoorbeeld M. Blom, S. Huberts, M. Zwanepol, M. Gielen, E. Westhoff, J. Athmer, I. Kalisvaart en W. Oosterom (2020), Samen onder dak, belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen, Significant Ape.

2 Bestuur

2.1 De opgave?

De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken neemt toe en dit vraagt om nieuwe verbindingen; tussen overheden onderling en tussen overheid, maatschappij en bedrijfsleven. De provincie heeft vanuit haar taakstelling en verantwoordelijkheden een grote rol in klimaatadaptatie en de energietransitie, voedseltransitie en de transitie naar een circulaire economie. Daarnaast heeft de provincie als middenbestuur een belangrijke rol te spelen als verbinder. Provincies zijn zoekend naar hoe ze deze verbindende rol in elk nieuw tijdsgewricht kunnen vervullen. Die rol vraagt enerzijds om meer aansluiten bij wat er leeft in de maatschappij en de regio en anderzijds om meer zichtbaarheid bij en samenwerking met het Rijk en de Europese Unie. Hiervoor zijn nieuwe manieren van besturen nodig: transparanter en dichterbij de burger en als verbinder schakelend tussen schalen.

2.2 Wat valt op?

Transparant besturen en de burger dichtbij

Het verkleinen van de afstand tussen de provincie en haar inwoners staat in alle provinciale akkoorden centraal. De provincies willen hieraan werken door de bestuurscultuur te veranderen en meer aandacht te hebben voor openheid en transparantie. Voor provincies buiten de Randstad speelt ook aan het Rijk laten zien dat 'Elke regio telt'. Hierbij refereren de meeste provincies expliciet naar het gelijknamige rapport.¹⁴ Alle provincies zetten daarnaast nadrukkelijk in op meer en betere participatie van inwoners en ondernemers bij het uitwerken van beleid. Tot slot geeft een aantal provincies aan dat zij ook beter bereikbaar willen zijn voor hun inwoners en hun communicatie willen verbeteren.

Vertrouwen herstellen, de politiek dichterbij brengen en elke regio telt

De provincie dichterbij haar inwoners brengen gaat nadrukkelijk over vertrouwen in het bestuur. Het versterken van het vertrouwen in de politiek en het provinciebestuur speelt in bijna alle provinciale akkoorden een belangrijke rol. De provincies Gelderland, Flevoland, Limburg, Overijssel en Utrecht benadrukken daarbij het belang van open en transparant besturen. De provincie Zuid-Holland geeft aan zich hard te willen maken voor meer bestuurlijke zichtbaarheid. Bestuurlijke integriteit en het tegengaan van ondermijning zijn ook van belang voor het herstellen van vertrouwen, aldus het merendeel van de coalitieakkoorden.¹⁵ Zo schrijft de provincie Zeeland in haar akkoord: *"Het vertrouwen in de overheid is niet, of niet meer vanzelfsprekend. Om dat te borgen moet de overheid, op alle niveaus, betrouwbaar zijn, oog hebben voor de menselijke maat en werken aan verbinding en vertrouwen [...] Daar werken we ook aan door helder te maken hoe wij zelf willen opereren: vanuit verbinding en vertrouwen tussen overheid, inwoners, bedrijven en instellingen."*

De provinciale besturen nemen zich ook voor om de politiek letterlijk dichterbij de mensen te brengen. Dit is een thema dat speelt in de helft van de provinciale akkoorden. De provincies Drenthe en Fryslân maken daarbij het meest concreet hoe ze dit willen bereiken. Zij willen allebei gaan werken met gebiedsgedeputeerden. *"Naast een dienende overheid zijn wij ook een overheid die het politieke gesprek dichterbij de mienskip en de actualiteit voert. (...) Gedeputeerde Staten vergroten hun*

¹⁴ RLI, ROB en RVS (2023) Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.

¹⁵ In het hoofdstuk Veiligheid komt dit ook kort aan de orde.

betrokkenheid bij de mienskip. Naast een inhoudelijke portefeuillevreiding wijzen wij vijf gebiedsgedeputeerden aan. Een gedeputeerde is in dat gebied het eerste aanspreekpunt van wat de provincie daar doet en uitgeeft.” (Provincie Fryslan)

Meer aandacht voor de regio en voor regionale belangen is in alle provincies buiten de Randstad een hoofdthema. De provincies Drenthe, Gelderland, Fryslân, Groningen, Limburg, Overijssel en Zeeland benoemen het belang van meer aandacht voor en meer investeren in de regio. Zes van hen refereren expliciet aan het rapport ‘Elke regio telt’¹⁶ en de aanbevelingen die hieruit naar voren komen. De nadruk ligt daarbij vooral op de aanbeveling om tot een betere verdeling van middelen te komen. De aanbevelingen uit het rapport om te investeren in gebundelde sectorbudgetten, langjarige programma’s en het versterken van de onderlinge relatie tussen Rijk en regio komen minder aan bod.

De identiteit van de provincie als grote regio is ook een thema in provincies buiten de Randstad. Zo geven de bestuurders in de provincies Drenthe, Fryslân, Groningen en Overijssel in verschillende bewoordingen aan dat zij trots zijn op de provincie en haar inwoners. Zo schrijven de Groningse bestuurder in de inleiding van het coalitieakkoord: *“Wij zijn trots op onze provincie en de Groninger identiteit, zoals die ook mooi wordt verwoord in het Grönnens Laid. De politieke thema’s hebben wij in ons hoofdlijnenakkoord dan ook gekoppeld aan dit lied.”*

Participatie centraal: van burgerberaad tot participatieverordening

Alle provincies noemen méér samenwerking met en participatie van inwoners als belangrijk speerpunt. In de meeste akkoorden komt samenwerking met inwoners al in de eerste alinea aan bod. De provincie Limburg heeft “inspiratie uit de samenleving” een plek gegeven in het akkoord zelf, door aanbevelingen uit inspraakavonden op te nemen. Een aantal provincies benoemt ook specifieke instrumenten om de democratie te vernieuwen en tot meer co-creatie met inwoners te komen. Het meest genoemde instrument is het burgerberaad. De helft van de provincies geeft aan dat zij burgerberaden gaan organiseren of dit in ieder geval willen verkennen. De provincies Drenthe, Flevoland en Noord-Holland en Utrecht willen ook gebruik (blijven) maken van (digitale) burgerpanels. De provincie Utrecht geeft nadrukkelijk aan verschillende manieren van digitale participatie in te zetten als nieuwe vorm van democratie en co-creatie. De provincies Flevoland, Limburg en Utrecht noemen ook het inzetten van het uitdaagrecht of ‘*the right to challenge*’ als instrument.

17

Daarnaast geven enkele provincies expliciet aan dat zij meer aandacht willen hebben voor de kwaliteit van participatie en participatie en het uitdaagrecht beter willen verankeren in de wet. De Provincies Utrecht en Limburg verwijzen expliciet naar de omgevingswet en geven aan een participatieverordening op te gaan stellen.

In het meer en beter betrekken van inwoners bij beleid van de provincie geeft de helft van de provincies aan zich ook speciaal op jongeren te richten. Zo staat in het coalitieakkoord van de provincie Noord-Holland: *“Het is belangrijk dat ook jongeren het werk van de provincie leren kennen. De afgelopen jaren hebben we een scala aan activiteiten georganiseerd voor en samen met jongeren, in samenwerking met scholen en onder meer ProDemos. Deze activiteiten werden over het algemeen erg gewaardeerd en willen we daarom voortzetten. Hiervoor maken wij weer budget en ambtelijke capaciteit vrij.”* De provincies Drenthe en Flevoland geven aan dat zij meer gebruik willen maken van ervaringsdeskundigheid bij het maken van beleid.

¹⁶ RLI, ROB en RVS (2023) Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio’s.

Toegankelijke communicatie, digitale dienstverlening en aanspreekpunten

De provincies willen ook in hun dienstverlening de afstand tot inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties verkleinen. De provincies Drenthe, Fryslân, Utrecht en Zuid-Holland geven aan zich in te zetten om in hun communicatie duidelijk en toegankelijk voor hun inwoners te zijn. De provincie Fryslân en Zuid-Holland willen bij vergunning- en subsidieaanvragen duidelijker laten zien wat het proces is en wanneer er duidelijkheid komt. De provincie Zuid-Holland geeft daarnaast net als Noord-Holland aan te willen investeren in betere digitale dienstverlening. De provincie Fryslân benoemt het belang van vaste aanspreekpunten binnen de provincie. De provincie Utrecht verkent de mogelijkheid voor een ombudsfunctie, waar inwoners en bedrijven laagdrempelig terecht kunnen als ze vastlopen in de organisatie.

Schakelen tussen schalen: de provincie als verbinder

De rol van de provincie verandert. Dit is duidelijk terug te lezen in de provinciale akkoorden. De meeste akkoorden benoemen de toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven, de noodzaak tot integraliteit en het belang van de regionale en provinciale schaal om hier stappen in te zetten¹⁷. Een aantal provincies benoemt expliciet dat zij als middenbestuur steeds meer een verbindende rol hebben. In alle coalitieakkoorden is aandacht voor de samenwerking met enerzijds gemeenten en een keur aan regionale samenwerkingsverbanden en anderzijds de samenwerking met en verhouding tot het Rijk en Europa. De provincies Fryslân, Groningen, Overijssel, Utrecht en Zeeland benoemen daarbij het willen optreden 'als één overheid', impliciet refererend aan het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen.¹⁸ De interpretatie van de één overheidsgedachte verschilt echter tussen provincies en ook met de aanbevelingen van de studiegroep. Het lijkt erop dat de provincies nog zoekend zijn naar hun nieuwe rol en hoe invulling te geven aan zowel toezichthouden als verbinden.

18

Partner én toezichthouder van gemeenten

Samenwerking met gemeenten is in alle coalitieakkoorden een thema, maar in veel akkoorden is de inhoud van de samenwerking niet verder geëxpliciteerd. Ook speelt de bestuurlijke verhouding tussen provincies en gemeenten in slechts enkele akkoorden een rol. De provincies Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland besteden wel aandacht aan deze verhouding. Zij benadrukken niet alleen hun formele toezichthouders rol, maar juist ook het ondersteunen van en samenwerken met gemeenten. Zo stelt het coalitieakkoord van de provincie Gelderland: *"We willen graag een sterk bestuur in Gelderland. We houden formeel toezicht op gemeenten, maar willen meer nadruk op omzien naar elkaar. Het programma Sterk Bestuur richten we daar op in, zodat we gemeenten die dat willen kunnen blijven ondersteunen."*

De provincies Zuid- en Noord-Holland geven daarbij aan dat het belang van omzien naar gemeenten toeneemt. Enerzijds door de decentralisatie van het sociale domein en de druk op de financiële positie van gemeenten. Anderzijds door de complexiteit van de transitieopgaven en taken op het gebied van digitalisering en ondermijning. Door samen te zoeken naar oplossingen en ambtelijke deskundigheid te bieden kan de provincie soelaas bieden aan gemeenten. Tegelijkertijd benoemen beide provincies hun toezichthoudende rol en geven impliciet aan dat hier sprake is van een spanningsveld. In de andere coalitieakkoorden komt dit spanningsveld opvallend genoeg niet aan de orde.

¹⁷ Zie voor het belang van de regionale schaal voor het aanpakken van duurzaamheidsopgaven: *RLI (2019) De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.*

https://www.rli.nl/sites/default/files/verkenning_de_som_der_delen_def.pdf

¹⁸ Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) *Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

<https://www.nsob.nl/over-nsob/actualiteiten/rapport-als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>

Regionale samenwerking en gebiedsgericht werken

De meeste provinciale akkoorden geven aan dat meer gebieds- en opgavegericht werken nodig is en benadrukken het belang van regionale samenwerking. Een opvallend verschil tussen de coalitieakkoorden is de mate van concreetheid over de rol van de provincie en het provinciale bestuur in regionale samenwerkingsverbanden.

In veel akkoorden is de rol van de provincie in de regio uitgewerkt in het voornemen om 'gebiedsgericht te werken' en zowel bestuurlijk als ambtelijk meer omgevingsbewust te handelen. Zoals hierboven al naar voren kwam, hebben enkele provincies daarbij een concreet voornemen om gebiedsgedeputeerden aan te stellen. De akkoorden geven aan veel waarde te hechten aan samenwerking met gemeenten en waterschappen en met bewoners, ondernemers en maatschappelijke partners in de regio maar gaan vaak niet verder in op specifieke samenwerkingsverbanden en hoe de provincie hier invulling aan geeft. Opvallend is ook dat de provincies triple helix samenwerkingen en de samenwerking met onderwijs- en kennisinstellingen weinig noemen.

In enkele akkoorden is wel meer reflectie op de rol van de provincie in de regio. De provincie Gelderland heeft aandacht voor regioarrangementen om te komen tot gezamenlijke ruimtelijke keuzes en de provincie Zeeland schrijft in haar akkoord: *“Zeeland is uniek, in die zin dat we in het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) een tafel hebben waar alle regionale overheden elkaar ontmoeten [...] In de praktijk blijkt dat het maken van beleidsmatige afspraken beter lukt dan die vervolgens ook gezamenlijk uit te voeren. Dat vraagt dat we, meer dan nu, bij de (gezamenlijke) beleidsvorming al nadenken over de uitvoerbaarheid: wie levert welke bijdrage, wie betaalt wat, wie neemt de regie bij de uitvoering en wat doen we als resultaten te lang uitblijven? Kunnen we samen creatieve oplossingen verzinnen, zoals interbestuurlijke teams? En hoe borgen we de democratische legitimatie van alles wat er gebeurt? [...] Vanuit het Rijk wordt van ons een sterke regierol verwacht richting de partners, in ieder geval op de landelijke vraagstukken. Die pakken we op.”*

19

Tot slot is opvallend dat de provincies Gelderland en Noord-Holland aangeven ook kritisch te willen kijken naar de rol van het provinciebestuur in de veelheid aan samenwerkingsverbanden. Zij pleiten voor het beperken van bestuurlijke drukte en het tegen het licht houden van hun betrokkenheid bij het grote aantal regionale samenwerkingen.

Verschillende interpretaties van 'als één overheid'

In vijf provinciale akkoorden geven de provincies aan meer te willen optreden als één overheid. Interessant is dat hier door de provincies wel een verschillende invulling of verschillend accent aan wordt gegeven. Zo benadrukt Fryslân dat ze onder meer als werkgever met het waterschap en de gemeenten binnen de provincie meer als één overheid willen optreden. Overijssel benadrukt dat zij de interbestuurlijke samenwerking juist op bovenregionaal niveau willen versterken. Groningen, Utrecht en Zeeland verbinden de één overheidsgedachte aan een meer gelijkwaardige samenwerking met het Rijk. Groningen benadrukt daarbij vooral de eigen verantwoordelijkheden van iedere bestuurslaag, anders dan het rapport 'Als één overheid' dat juist ook pleit voor taakdifferentiatie. Utrecht en Zeeland sluiten het meest aan bij de één overheidsgedachte uit het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Zo schrijft de provincie Zeeland over de samenwerking tussen bestuurslagen, onder meer tussen provincie en Rijk: *“Samenwerken als één overheid betekent voor ons dat het belangrijker is om gezamenlijk de goede resultaten te boeken, dan ons af te vragen waar een taak of bevoegdheid formeel belegd is.”*

Samenwerking met en lobby richting Rijk en Europa

In de relatie met het Rijk en Europa komen vooral het versterken van de provinciale lobby en meer aandacht en financiële middelen voor de niet-Randstedelijke provincies naar voren. Zo gaat de provincie Fryslân een agenda opstellen voor het versterken van de positie van Fryslân bij het Rijk en de Europese Unie, met daarbij ook aandacht voor hoe zij haar eigen mensen hiervoor in kan zetten. Ook Zeeland wil zich beter profileren in Den Haag én in Brussel. Drenthe geeft aan vroegtijdig aan tafel te willen zitten en pleit voor een betere verdeling van financiële middelen, onderwijs, zorg en rijksdiensten en ook Overijssel wil een eerlijker verdeling van beschikbare middelen. In Zuid-Holland speelt de grote druk op de ruimte een rol en geeft de provincie aan bij de ruimtelijke ordening haar regie te pakken maar ook samen te willen optrekken met het Rijk.

De aandacht voor Europa verschilt tussen de coalitieakkoorden. In de akkoorden van de provincies Gelderland komt Europa of de Europese Unie niet voor in het hoofdstuk Bestuur, het Groningse akkoord benoemt alleen dat het provinciale bestuur de verantwoordelijkheden vanuit Europa serieus neemt. In de andere akkoorden is er aandacht voor het versterken van de lobby richting Europa. De provincies Flevoland, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland noemen daarbij ook het benutten van kansen vanuit Europese financieringsprogramma's. Noord-Holland en Utrecht geven aan de lobby richting Europa in IPO-verband meer als provincies gezamenlijk te willen oppakken.

Samenwerking met Provinciale staten

De samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is een ander belangrijk thema in de provinciale akkoorden. De provincies Drenthe, Flevoland, Limburg, Fryslân en Limburg hebben hier aandacht voor. De provincie Limburg verwijst hierbij naar aanbevelingen van de provinciale Statenwerkgroep Versterking Positie Provinciale Staten (VPPS). Door aandacht te hebben voor het samenspel tussen gedeputeerde staten, Provinciale staten en ook met het ambtelijk apparaat hopen de provincies ondanks verschillen van opvatting of ideologie samen te kunnen werken aan wat goed is voor het algemeen belang. Zo schrijft de provincie Drenthe in haar akkoord: *“Het debat is constructief, in open dialoog en met zichtbare belangenafweging in de besluitvorming. Een goed besluit is een meerderheidsbesluit waarbij rekening is gehouden met de wijsheid van de minderheid.”*

20

2.3 Duiding en reflectie

Met de grote ruimtelijke en verduurzamingsopgaven waar Nederland voor staat en de noodzaak om deze opgaven regionaal aan te pakken, is de rol van het middenbestuur belangrijker dan ooit. Er lijkt na vijftien jaar iets veranderd te zijn; van een 'opgeblazen bestuur' lijkt niet langer sprake te zijn.¹⁹ Tegelijkertijd is het voor provincies nog zoeken naar hoe zij invulling kunnen geven aan hun nieuwe rol van verbinder. Het gebiedsgericht werken en het pakken van meer regie op de ruimte zijn een uitgelezen kans om als provincie concrete invulling te geven aan die nieuwe rol. Zo kan het werken met gebiedsgedeputeerden helpen bij het daadwerkelijk integraal aanpakken van opgaven.²⁰ Meer gebiedsgericht werken, krijgt terecht veel aandacht in de coalitieakkoorden, al verschilt de mate van concreetheid hoe provincies hiermee aan de slag willen gaan. De ruimtelijke regierol komt ook uitvoerig terug in de provinciale akkoorden, maar er is weinig aandacht voor wat deze nieuwe rol betekent voor de interbestuurlijke verhoudingen. De provinciale akkoorden richten zich in hun hoofdstukken over bestuur sterk op participatie en samenwerken. Op beide thema's blijft daarbij nog onderbelicht hoe de

¹⁹ Klaartje Peters (2007), *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*.

²⁰ Platform31 (2020), *Gebiedsbestuurders bij decentrale overheden. Duiding en lessen*. <https://www.platform31.nl/artikelen/gebiedsbestuurders-bij-decentrale-overheden/>

provincie hier invulling aan wil geven en wat dit voor haar rol betekent (samenwerker/verbinder én toezichthouder).

Het verkleinen van de kloof vraagt om ambtelijk vakmanschap

Het verkleinen van de kloof tussen politiek en burger en het beter betrekken van inwoners nemen in alle provinciale akkoorden een centrale plek in. Nieuwe vormen van participatieve democratie, zoals het burgerberaad worden verwacht te zorgen voor meer betrokkenheid en inspraak van burgers.²¹ Tegelijkertijd is participatie op provinciaal niveau om meerdere redenen ingewikkeld en zijn de meeste akkoorden weinig concreet over de manier waarop de provincie participatie van inwoners en ondernemers wil versterken. Laat staan hoe dit de kloof met de burger kan verkleinen. Vergeleken met het gemeentelijk niveau zijn de opgaven op provinciaal abstracter, hebben zij een grotere geografische reikwijdte, ligt er al meer in beleidskaders vast en is de afstand van de provincie met de provinciale burger groot. Dit maakt het moeilijker om inwoners te betrekken en zorgt er ook voor dat participatie niet altijd wenselijk of noodzakelijk is.²² De akkoorden benoemen echter nauwelijks op welke vraagstukken participatie gewenst is en waar niet. Ook valt op dat de voorbeelden van participatie nog vooral gericht zijn op het meedenken bij de uitvoering van beleid en andere momenten in de beleidscyclus minder aan bod komen. Al geeft een enkele provincie wel aan dat zij het provinciale akkoord samen met inwoners wil evalueren en bij wil stellen.²³

Daarnaast gaan de provinciale akkoorden niet in op hoe zij de 'politieke participatieparadox' willen doorbreken en willen voorkomen dat een keur aan participatiekanalen alleen maar zorgt voor meer ongelijkheid in participatie en politieke betrokkenheid. Een aantal provincies geeft weliswaar aan dat zij zich inzetten om jongeren te bereiken, maar verder is er geen aandacht voor hoe de provincie moeilijk bereikbare doelgroepen wil betrekken. Ook gaat slechts een enkele provincie in op hoe zij het algemeen belang dient na consultatie van verschillende (soms tegenstrijdige) individuele en collectieve belangen.²⁴

21

Als het belang van participatie in de coalitieakkoorden niet alleen voor de bühne is maar daadwerkelijk bij moet dragen aan meer betrokkenheid en inspraak voor alle inwoners, dan zijn nieuwe kennis en nieuwe vaardigheden nodig. Vaardigheden om de juiste balans tussen eigen en gedeelde verantwoordelijkheid, tussen private en publieke sturingsmechanismen en tussen private en publieke belangen te vinden. Dit vraagt om het versterken van beleid en uitvoering en de ambtelijke organisatie. De provincie Utrecht benoemt dit en refereert hierbij aan de term nieuw ambtelijk vakmanschap.²⁵ Het is hoopvol om te zien dat hier in enkele provincies expliciet aandacht voor is.²⁶

Schakelen tussen schalen: nog zoekend in rol van verbinder

Samenwerken is het andere centrale thema in de bestuurlijke hoofdstukken. Van samenwerking tussen verschillende overheidslagen en samenwerking in de regio tot samenwerking tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten. Samenwerken als toverwoord. De communicatie en een continue afstemming van taken en verantwoordelijkheden met Provinciale Staten en met andere overheden zullen de komende jaren ook cruciaal zijn in het aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven. De provinciale

²¹ ROB (2018), *Signalement over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*.

²² <https://www.socialevraagstukken.nl/het-is-nog-zoeken-hoe-burgers-in-de-provincie-kunnen-participeren/>

²³ De provincies Flevoland wil de uitvoering van het coalitieakkoord halverwege evalueren met het Flevopanel (een digitaal burgerpanel)

²⁴ De provincie Gelderland besteedt als enige provincie kort aandacht aan dit punt.

²⁵ Zie voor een uitgebreide discussie van nieuw ambtelijk vakmanschap: NSOB (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0 Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*.

²⁶ Naast de provincie Utrecht heeft ook de provincie Fryslân hier aandacht voor.

akkoorden zijn nog weinig concreet over de provinciale inzet op grote opgaven als de energietransitie, de voedseltransitie, klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie en de ruimtelijke keuzes die deze transitie vragen. Veel hangt af van de samenwerking tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en van hoe de provincies effectievere regionale samenwerking *en multi-level governance* organiseren. Daarbij is het van belang om een leerstrategie te ontwikkelen en niet het meten maar het leren centraal te stellen bij evaluaties²⁷ en te werken met brede programmateams.²⁸ Tegelijkertijd vraagt dit ook om een goede naleving van wetten, regels en codes met betrekking tot de financiële verhoudingen door het Rijk en om meer duidelijkheid over de positie van de provincie in het bestuurlijk bestel naast de gemeente en de regio en een afwegingskader voor taaktoedeling.²⁹

De akkoorden schenken terecht veel aandacht aan de samenwerking tussen overheidslagen, maar gaan daarbij nauwelijks in op interbestuurlijke *verhoudingen*. In de verhouding met gemeenten valt op dat slechts enkele provincies het spanningsveld tussen enerzijds de toezichhoudende rol en anderzijds de ondersteunende rol benoemen. De passages in de provinciale akkoorden over de relatie met het Rijk richten zich vooral op méér aandacht voor de regio. Een deel van de provinciale akkoorden zijn opvallend 'naar binnen toe' gericht. Een aantal provincies weidt vooral uit over samenwerking in en profilering van de eigen regio. Er is relatief weinig aandacht voor bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking. Ook de samenwerking tussen provincies onderling en de rol van het IPO komt weinig aan de orde. Europa wordt in een aantal akkoorden zelfs niet genoemd en komt in de meeste akkoorden vooral terug als het gaat over het versterken van de provinciale lobbykracht. Veel provinciale akkoorden halen het rapport 'Elke regio telt' aan.³⁰ Hierbij staat vooral de boodschap centraal dat meer aandacht van het Rijk voor de regio nodig is. Een volgende en essentiële stap – die in de akkoorden nog grotendeels ontbreekt – is een visie op de rol van provincies in het komen tot betekenisvolle bundelingen van budgetten en het versterken van de relatie met het Rijk om daadwerkelijk als één overheid de grote maatschappelijke opgaven aan te pakken.

²⁷ PBL en NSOB (2020), *Leren institutionaliseren*.

²⁸ Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020), *Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

²⁹ ROB (2021), *Rust, reinheid, regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen (2020) *Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet!*

³⁰ ROB (2023), *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*.

3 Landelijk gebied

3.1 De opgave

De uitdagingen in het landelijk gebied zijn groot en de urgentie is hoog en dat is terug te zien in de provinciale coalitieakkoorden. Vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) spelen opgaven op het gebied van stikstof, natuur, water en klimaat. Die doelen raken aan andere vraagstukken, bijvoorbeeld rondom klimaatadaptatie, droogte, wateroverlast en verzilting. Ook de woningbouwopgave, de energietransitie, de 'ruimtelijke puzzel' en het programma 'Bodem en Water Sturend' gaan grote impact hebben in het landelijk gebied. En *last but not least* moet de landbouw een transitie doormaken om alle doelen te kunnen halen. Provincies spelen een grote rol binnen deze opgaven in het landelijk gebied. Het landelijk gebied is daarmee een belangrijk beleidsterrein voor de (nieuwe) provinciebestuurders.

Provincies hebben meerdere taken die raken aan het landelijk gebied:

- Samen met gemeenten zijn provincies verantwoordelijk voor de leefbaarheid in het landelijke gebied, onder meer voor de bereikbaarheid via OV en provinciale wegen.
- Daarnaast spelen provincies een rol als bevoegd gezag in de ruimtelijke ordening, onder andere via de provinciale omgevingsvisie en provinciale verordening.
- In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) hebben provincies een centrale rol als gebiedsregisseurs. Ze staan aan de lat voor het maken van provinciale programma's om de doelen te realiseren en voor de bijbehorende gebiedsprocessen om tot uitvoering(-safspraken) te komen.
- Tot slot zijn provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid en het afgeven van natuurvergunningen.

23

3.2 Wat valt op?

Verduurzaming van de landbouwsector

Visie en doelsturing

In alle nieuwe provincieakkoorden is de behoefte benoemd om te komen tot een duurzame en toekomstbestendige landbouwsector voor de lange termijn. De provincies Drenthe, Utrecht en Flevoland gaan aan de slag met een landbouwvisie voor de lange termijn (tijdshorizon tot 2050). Gelderland en Flevoland ontwikkelen een visie op de intensieve veehouderij.

Er wordt bij de provincies ingezet op doelsturing in plaats van het vasthouden aan regelgeving en normerende voorschriften. Drenthe experimenteert hiermee door de vrijwillige regeling Duurzaam Boeren Drenthe en merkt een toenemend enthousiasme bij de boeren.³¹ Alle provincies erkennen het belang van monitoring om de effecten te meten en te kunnen bijsturen.

³¹ Nieuwsbrief juni 2023 Duurzaam Boeren Drenthe, <https://www.boerburgernatuurdrenthe.nl/over/>

Vrijwilligheid als vertrekpunt

Alle provincies zien innovatie, vrijwillige opkoop en verplaatsing als belangrijke instrumenten om de stikstofuitstoot te verminderen. Vrijwel alle provincies spreken af dat er geen sprake kan zijn van gedwongen onteigenen voor stikstofreductie. De provincies Drenthe en Friesland stellen daarnaast dat het huidige areaal aan landbouwgrond ook landbouwgrond blijft. Tegelijkertijd spreken provincies af zich te committeren aan de wettelijke, nationale doelen rondom de natuurwetgeving, maar stellen geen aanvullende regels of ambities.

PAS-melders oplossen en een alternatief voor de kritische depositiewaarde

De provincies willen een oplossing voor de PAS-melders, maar zien dit primair als een verantwoordelijkheid voor het Rijk. Enkele provincies spreken uit de vrijgekomen stikstofruimte in te zetten om (eigen provinciale) PAS-melders te legaliseren (provincie Flevoland, Overijssel en Noord-Holland). De provincies Limburg en Drenthe staan achter de landelijke ambitie om te komen tot een alternatief voor de Kritische depositiewaarde (KDW) die op dit moment de maatstaf is om te bepalen of natuur overbelast is met stikstof.

Zoektocht naar nieuwe verdienmodellen

Om boeren perspectief te bieden zijn nieuwe verdienmodellen nodig. Provincies zien kansen, onder andere in het agrarisch natuurbeheer (Flevoland, Limburg, Zeeland, Friesland). Denk daarbij aan wintervoedselvelden voor vogels, beheer gericht op het behoud kruidenrijke akkerranden voor meer insecten (en daarmee vogels) en het aanleggen van plasdraspercelen voor weidevogels. Provincies willen agrarisch natuurbeheer stimuleren. De meeste provincies zijn niet expliciet over de financiering daarvan. Overijssel en Zeeland geven aan dat de maatregelen via het NPLG moet lopen. Flevoland geeft aan hiervoor ook zelf middelen vrij te maken.

24

Naast extra verdien capaciteit via agrarisch natuurbeheer zien provincies ook kansen rond het ontwikkelen van de korte ketens. Korte ketens zorgen ervoor dat er zo min mogelijk schakels zitten tussen de producent en de consument. De producten zijn veelal te koop in boerderijwinkels.³² Doordat er in de korte keten minder tussenhandelaren zijn, komt een groter deel van de opbrengst bij de producent terecht, die daardoor (makkelijker) een eerlijke prijs ontvangt. De provincie Noord-Holland is voornemens ook voor de eigen bedrijfsvoering via korte ketens in te kopen.

Ook zien provincies kansen voor agrarisch ondernemers om recreatieve activiteiten te ontwikkelen en daarmee een extra inkomstenbron te generen. Provincies willen helpen door het toevoegen van nevenfuncties ook planologisch gemakkelijk mogelijk te maken en juridische belemmeringen zoveel mogelijk te verhelpen (Noord-Holland, Flevoland).

Natuurontwikkeling in landelijk gebied

Het versterken van de balans tussen natuur en landbouw is een zoektocht voor alle provincies. Alle provincies zetten in op het behouden van de bestaande natuur en zetten zich in voor de realisatie van de Natuurnetwerk Nederland (NNN) afspraken en de bossenstrategie. De provincie Utrecht gaat een stap verder en zet proactief in op de bescherming van de natuur door het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen. N2000 gebieden kennen een beschermde status (de zogenaamde 'staat van instandhouding' mag niet achteruit gaan) waardoor vergunningverlening rond die gebieden een probleem is. Verschillende provincies spreken zich dan ook uit tegen een uitbreiding van N2000 gebieden (Gelderland, Drenthe, Zeeland).

³² Wageningen Universiteit, *Korte keten producten in Nederland*, maart 2021, p.12.

Faunabeheer

Een aantal akkoorden schenkt ook aandacht aan het faunabeheer. Dat gebeurt door beleid te maken over het toepassen van wildbeheer voor grote grazers (Flevoland), ganzen (Noord-Holland) en een lobby om de beschermde status van de wolf te beperken (Gelderland, Drenthe).

Groenblauwe dooradering

Vanuit het NPLG is er de verplichting om binnen het landelijk gebied tien procent groenblauwe dooradering te realiseren.³³ Deze dooradering draagt bij aan herstel van biodiversiteit en aan de kwaliteit van het (cultuurhistorisch) landschap. In vijf coalitieakkoorden zien we dit onderwerp expliciet terug. De provincies Flevoland, Zuid-Holland en Limburg benoemen de opgave in hun akkoord. Provincie Utrecht geeft zelf het goede voorbeeld bij de uitwerking van ruimtelijke plannen door de (verplichte) groenblauwe dooradering een plek te geven. En de provincie Groningen ziet bij de groenblauwe dooradering kansen om nieuwe verdienmodellen voor de landbouw te creëren; onder andere door agrarisch natuurbeheer te combineren met de groenblauwe dooradering.

Beschermen en verbeteren van de leefbaarheid van het landelijk gebied*Ondermijning*

Na vrijwillige uitkoop kunnen agrarische gebouwen leeg komen te staan. Daardoor ontstaat het risico op ondermijning door criminele activiteiten. Door te investeren in het tegengaan van ondermijnende activiteiten zetten provincies in op een leefbaar en veilig landelijk gebied. Dat doen de provincies op verschillende manieren. De provincie Zuid-Holland wil bijvoorbeeld het herbestemmen van agrarische percelen vergemakkelijken om te voorkomen dat gebouwen lange tijd leegstaan en daarmee meer kans hebben ten prooi vallen aan ondermijnende activiteiten. Provincie Flevoland zet in op meer aandacht voor ondermijning in de handhaving. De provincie Limburg doet datzelfde door inzet van een Groen Brigade in het buitengebied. Provincie Overijssel verkent op welke wijze kan worden ingezet op preventie om te voorkomen dat jongeren in het criminele circuit belanden. En provincie Noord-Holland zet het lopende weerbaarheidsprogramma voort en heeft extra aandacht voor ondermijning bij aan- en verkoop van gronden en bij aanbestedingen.

25

Beleefbaarheid

Om het landelijk gebied (be)leefbaar en toegankelijk te houden voor bezoekers zetten provincies in op recreatie in het landelijk gebied (provincie Utrecht, Flevoland, Gelderland, Noord-Holland). De ontwikkeling van de beleefbaarheid en de recreatie kan tegenstrijdig zijn met het bereiken van natuurdoelen. Provincie Flevoland geeft bijvoorbeeld aan dat er rekening wordt gehouden met het broedseizoen rondom de openstelling van gebieden. Provincies Utrecht en Gelderland kijken naar zonerings binnen de gebieden om rustige plekken voor planten en dieren te creëren.

Bereikbaarheid

Om de leefbaarheid te verbeteren, investeren provincies in de bereikbaarheid van het landelijk gebied per openbaar vervoer. Vrijwel alle provincies hebben ambities geformuleerd over de bereikbaarheid van de buitengebieden. Provincie Flevoland vindt het belangrijk dat alle inwoners aansluiting hebben op het regionale vervoer, daarbij is er specifiek aandacht voor ouderen. De provincie Noord-Holland wil het landelijk gebied beter ontsluiten door middel van het openbaar vervoer. De provincie ziet kansen om dit in verschillende modaliteiten te faciliteren en heeft specifiek aandacht voor jongeren door de inzet van nachtbussen. De provincie Zeeland zet in op fijnmazige oplossingen in gebieden waar minder mensen reizen, bijvoorbeeld door doelgroepenvervoer en de inzet van verschillende modaliteiten zoals bus

³³ Ontwikkeldocument NPLG, november 2022, p. 25 e.v.

gecombineerd met (deel)fiets. De drie provincies in het noorden en provincie Flevoland hebben ambities voor een verbeterde verbinding met de Randstad door het belang van de ontwikkeling van de Lelylijn te benadrukken.

Brede welvaart verbeteren is het streven

Het begrip brede welvaart komt in vrijwel alle akkoorden voor, alleen in de akkoorden van de provincies Overijssel en Noord-Holland niet. Bestuurders laten zich hierdoor inspireren. De definities van de brede welvaart verschillen onderling. Veelal betreft het verbeteren van de kwaliteit van leven voor iedere inwoner. Het verbeteren van de brede welvaart pakken de provincies samen met gemeenten en maatschappelijke partners op. De provincie Zeeland stelt samen met partners een sociale agenda op en koppelt er een leefbaarheidsfonds aan waarin middelen ter beschikking worden gesteld om bij te dragen aan activiteiten die de brede welvaart verbeteren. De provincie Zuid-Holland gaat aan de slag met een bredewelvaartsagenda.

3.3 Duiding en reflectie

Provincies committeren zich aan landelijke doelen

De verkiezingen voor de provinciale staten in maart 2023 kenden een spannende aanloop met de hoogopgelopen boerenprotesten in het najaar van 2022 en verschillende klimaatprotesten in Den Haag. De verkiezingsuitslag zorgde voor een omwenteling. De Boeren Burger Beweging (BBB) is vanuit het niets in de provincies in één klap in alle provincies de grootste partij geworden.³⁴ Het was spannend in hoeverre de BBB zich binnen de provinciale formaties committeert aan de landelijke doelen op het gebied van stikstof. Het kabinet Rutte IV was voornemens om de doelstelling uit de WSN van 50 procent stikstofreductie in 2035 aan te scherpen en met vijf jaar naar voren te halen (50 procent reductie in 2030). BBB was daar in de Tweede Kamer tegen. Inmiddels zijn alle provinciale coalitieakkoorden gesloten en is de BBB bij 10 van de 11 provincies in het bestuur terecht gekomen. In alle provincies waar ze zitting nemen in het bestuur heeft een bestuurder van BBB de portefeuille landbouw gekregen. Portefeuilles met betrekking tot het landelijk gebied (natuur, stikstof, water, landbouw, klimaat) zijn overigens overal over meerdere bestuurders verdeeld. Dat kan de uitvoeringskracht van provincies niet ten goede komen.

26

In de coalitieakkoorden confirmeren de nieuwe provinciebesturen zich aan de wet, ook als deze wordt aangepast van 2035 naar 2030. De meeste coalitieakkoorden geven dit expliciet aan. In het akkoord van Gelderland staat dat het bestuur daar uitgaat van het jaar 2035 (wat in het midden laat wat er gebeurt als de wet zou veranderen). Alle provincies stellen de eerder gemaakte afspraken rondom NNN en de bossenstrategie te gaan realiseren. Kortom, ook de BBB confirmeert zich als coalitiepartner in de nieuwe provinciebesturen aan de bestaande afspraken en profileert zich daarmee als bestuurderspartij.

³⁴ NOS Nieuws, *BBB overal de grootste*, 17 maart 2023. <https://nos.nl/artikel/2467824-bbb-overal-de-grootste-hoe-gaat-het-nu-verder-in-de-provincies>.

Provincies aan de slag om vertrouwen te herstellen

Landelijk zien we het vertrouwen tussen burgers en politiek afnemen. In 2022 is het vertrouwen in de overheid op het laagste punt sinds tien jaar.³⁵ Mensen hebben niet het gevoel door de overheid vertegenwoordigd te worden.³⁶ Johan Remkes adviseerde in zijn rapport 'Wat wél kan' al dat met het inhoudelijk uitwisselen en onderzoeken van ideeën het gesprek weer opgang kan komen en de relatie worden hersteld.³⁷

De provinciebestuurders staan voor de moeilijke en grote opgave om (mede) dit vertrouwen te herstellen. Tegelijkertijd moet er ook resultaat worden geboekt: maatschappelijke problemen en crises moeten adequaat worden aangepakt.³⁸ Dat kan zich moeizaam tot elkaar verhouden. In alle provinciale akkoorden wordt aangegeven dat actief de verbinding wordt gezocht met inwoners en er wordt gewerkt om het vertrouwen te herstellen. Onder meer door in gesprek te gaan met de inwoners en maatschappelijke partijen, door op te halen wat er buiten leeft en waar de behoeften liggen. In de akkoorden staan veel verschillende manieren om meer contact met bewoners te leggen en het vertrouwen te herstellen. Gebiedsprocessen bieden daartoe kansen, aangezien in die processen de afstand tussen provincie en inwoners/ondernemers klein is.

Veel provincies benoemen herstel van vertrouwen en dialoog in hun coalitieakkoord. Ieder op hun eigen manier. De provincie Overijssel ambieert voorspelbaar en duidelijk te zijn door inzicht te geven in de dilemma's en de kaders in een begrijpelijke taal. Op die manier wil men ruimte bieden voor inwoners en ondernemers. De provincie Noord-Holland continueert de werkgroep participatie en gaat experimenteren met burgerberaden, burgerpanels en vormen van co-creatie. De provincie Flevoland wil inwoners zo vroeg mogelijk betrekken en werkt daarvoor samen met Provinciale Staten aan een gereedschapskist met instrumenten voor participatie. Daarnaast verkennen de provincies Flevoland en Utrecht om een Ombudsman in het leven te roepen. De provincie Fryslân zet in op gebiedsgedeputeerden om makkelijker benaderbaar te zijn. In Limburg heeft het College voor het opstellen van het coalitieakkoord inspiratie opgehaald bij de samenleving door reacties van samenwerkingspartijen (zoals gemeenten, ondernemersverenigingen en maatschappelijke partners te vragen en door inspiratiesessies in de provincie te organiseren. In totaal kwamen 180 reacties binnen. De provincie Zuid-Holland werkt met een burgerberaad. De uitkomsten van het burgerberaad uit de eerste helft van 2023 is ook meegenomen in het coalitieakkoord. Provincie Utrecht geeft jongeren een stem in de politiek door de inzet van de toekomststoel. Deze toekomststoel vertegenwoordigt het belang van de toekomstige generaties. De provincie Gelderland gaat aan de slag met een participatieverordening.

27

Er is dus volop variatie in de manier waarop inwoners betrokken worden. De aanpakken lijken niet écht vernieuwend ten opzichte van eerdere akkoorden. Het is de vraag of meer gesprekken, ophaalrondes en burgerpanels de vertrouwensbreuk daadwerkelijk gaat herstellen. Betere kansen lijken er te liggen in rechtstreeks contact met ondernemers en andere partners in de gebiedsprocessen.

Coalitieakkoorden bieden beperkt zicht op hoe de transitie in het landelijk gebied eruit zal zien

De provinciale coalitieakkoorden geven alleen op abstracte hoofdlijnen aan hoe de provinciebestuurders de transitie van het landelijk gebied voor zich zien. Denk daarbij aan

³⁵ Centraal bureau voor de statistiek, *doorlopende onderzoek Sociale samenhang en welzijn van het CBS, cijfers over laatste kwartaal 2022*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaar-tijd>

³⁶ Sociaal en cultureel planbureau, *Burgerperspectieven bericht 2022*, p.34.

³⁷ Johan Remkes, *Wat wel kan*, oktober 2022, p. 25.

³⁸ Sociaal en cultureel planbureau, *Burgerperspectieven bericht 2022*, p.41.

uitgangspunten ten aanzien van gebiedsprocessen (vrijwilligheid, samenwerking met gebiedspartners, gebiedsgedeputeerden), aan inhoudelijke wensen (uitbreiding agrarisch natuur en landschapsbeheer, innovatie, groenblauwe dooradering) en aan denkrichtingen voor nieuwe verdienmodellen (agrarisch natuurbeheer, nevenactiviteiten, korte ketens).

De coalitieakkoorden zijn provincie-dekkend en gaan niet of slechts zeer beperkt in op specifieke deelgebieden in de provincies. Dat terwijl de impact van de transitie in het landelijk gebied sterk verschilt. Het Centraal Planbureau schreef onlangs: *“De effecten van de maatregelen om de stikstof te reduceren zijn een afname van de landbouwproductie met ongeveer 9 procent (een afname van € 2,8 miljard). Dit werkt door naar toeleveranciers e.d. en de effecten zijn mede daardoor sterk verschillend per regio. Er is dan ook volgens het CPB zorgvuldig flankerend beleid nodig in de gebieden waar de impact sterk is.”*³⁹ De coalitieakkoorden bevatten niet of nauwelijks uitspraken over welk flankerend beleid voor welke gebieden in de provincie nodig is.

Dat coalitieakkoorden alleen hoofdlijnen bevatten, is logisch en begrijpelijk, maar daardoor blijven de teksten vaak een beetje hangen in algemeenheden. Scherpe uitspraken, keuzes en richtingen blijven uit. Voor boeren en andere gebiedspartners bieden de akkoorden daarom beperkt duidelijkheid.

Voor financiering kijken provincies naar het Rijk

Alle provincies gaan aan de slag met gebiedsprocessen om doelen te halen en stappen te maken met de transitie van het landelijk gebied. Binnen deze gebiedsprocessen wordt samen met partijen, zoals gemeenten, waterschappen, boeren en inwoners, toegewerkt naar een toekomstbestendig (landelijk) gebied. Gelet op de omvang van de opgave is een snelle oplossing niet in zicht en is een langjarige transitie noodzakelijk. Stabiliteit vanuit de centrale overheid, integrale kaders en gebiedsfondsen kunnen een bijdrage leveren aan een succesvolle transitie.⁴⁰

28

Voor de financiële middelen die nodig zijn voor deze opgaven wordt in grote mate gekeken naar het Rijk en in het bijzonder het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Het Rijk stelt via het Nationaal programma landelijk gebied middelen uit (onder andere) het Transitiefonds ter beschikking. Daarnaast zijn er financieringsstromen voor Structurele aanpak Stikstof, de Natuurpact-afspraken en het Programma Natuur.⁴¹

Niet alle coalitieakkoorden bevatten een paragraaf met financiële investeringsruimte en de opgenomen paragrafen zijn onderling lastig vergelijkbaar. Een aantal provincies maakt wel expliciet welke extra investeringen zij voorzien voor het landelijk gebied (bijvoorbeeld Limburg, Flevoland, Utrecht, Groningen). De bedragen die worden genoemd zitten in de orde van grootte van enkele miljoenen tot tientallen miljoenen euro's. Ter vergelijking: de eerste versie van de provinciale gebiedsprogramma's die uiterlijk 1 juli moesten worden aangeleverd bij de Minister kennen een gezamenlijke financiële claim van meer dan € 50 miljard. Dergelijke bedragen overstijgen v er de mogelijkheden van provincies.

Gemeenten hebben geen regie maar krijgen wel te maken met ingrijpende transities van het landelijk gebied

Alle overheden zijn betrokken bij de aankomende 'verbouwing' van het landelijk gebied. Europese regels vormen vaak de basis van de opgaven denk aan de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kader

³⁹ Centraal Economisch Plan 2023 van het Centraal Planbureau, blz. 20.

⁴⁰ Johan Remkes, *Wat wel kan*, oktober 2022, p. 29.

⁴¹ Rijksoverheid, *Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk gebied*, p. 4.

richtlijn water. Het Rijk vertaalt die regels naar de Nederlandse context en stelt de randvoorwaarden. De waterschappen staan aan de lat voor het toekomstbestendige watersysteem en hebben te maken met complexe uitdagingen rondom verdroging, wateroverlast en verzilting. De provincies hebben de taak om gebiedsgericht aan de slag te gaan met het realiseren van de (natuur)doelen en het zoeken van een nieuwe balans tussen wonen, bedrijvigheid, landbouw en ecologie. De gemeenten ervaren ingrijpende veranderingen, maar staan niet primair aan het roer. Als gemeentebestuur is het een uitdaging om in te spelen op de schuivende panelen van medeoverheden en daarbinnen een eigen focus en sturing aan te brengen.

Een tweede uitdaging is dat het risico op ondermijning specifiek in het buitengebied toeneemt. Leegstaande schuren en loodsen in het buitengebied zijn een risico voor criminele organisaties. In de toekomst wordt meer leegstand verwacht door het stoppen van boerenbedrijven. Hierdoor neemt de kans op ondermijning toe.⁴² Provincies beschrijven ambities om ondermijning zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit zorgt voor een uitbreiding van de uitvoerende taken van de gemeenten. Immers het tegengaan van ondermijning in het buitengebied komt deels ook op het bord van de (gemeentelijke) medewerkers openbare veiligheid. Ook het streven om nevenfuncties voor agrarische ondernemers gemakkelijk toe te staan en het mogelijk maken van herbestemmen van agrarische percelen zijn taken van de gemeentelijke vergunningverleners. Hoe gemeenten hiermee om gaan en welke rolverdeling met de provincie is een belangrijk vraagstuk voor provincies en gemeenten.⁴³

⁴² Magazine Justitie & Veiligheid, *Samenwerken wij aan weerbaarheid tegen criminaliteit in het buitengebied*, maart 2023.
<https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2023/21/samen-werken-wij-aan---algemeen>

⁴³ Zie hoofdstuk 8 'Veiligheid' dat nader ingaat op het onderwerp 'ondermijning'.

4 Duurzaamheid

4.1 De opgave

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de hoeveelheid CO₂ die Nederland uitstoot in 2030 met 49 procent afgenomen zal zijn ten opzichte van 1990, en met 95 procent in 2050.⁴⁴ Deze doelstellingen zijn in het kader van de European Green Deal verder aangescherpt naar 55 procent reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050.⁴⁵ Dit is nodig om de opwarming van de aarde te beperken. De energietransitie is het voornaamste vehikel om deze doelen te bereiken. We moeten energie besparen, meer duurzame energie opwekken en gebouwen van het aardgas loskoppelen. De taak van provincies in de energietransitie heeft met name betrekking op de ruimtelijke inrichting. Zo wijzen zij locaties aan voor wind- en zonneparken (of andere grootschalige opwekprojecten). Op het gebied van de warmtetransitie coördineert de provincie de benutting van warmtebronnen die gemeentegrenzen overschrijden. Hoe dan ook stijgt de zeespiegel, daalt de bodem, en worden we met meer en extremere piekbuien, hogere temperaturen, en droogte geconfronteerd.⁴⁶ Om de overlast daarvan te beperken wordt ingezet op klimaatadaptatie. Samen met het Rijk, gemeenten, waterschappen en andere organisaties werken de provincies aan het beperken van overstromingen, waarborgen van voldoende zoetwater, en klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting.⁴⁷

4.2 Wat valt op?

30

Opwek door middel van zonne- en windenergie

Naleven van RES-afspraken

Nederland is verdeeld in dertig Regionale Energie Strategie (RES)-regio's. Daarbinnen maken provincies afspraken met gemeenten, waterschappen en regionale stakeholders over ruimtelijke inpassing van duurzame opwekprojecten, warmtebronnen en bijbehorende infrastructuur. Alle RES-regio's hebben een bod gedaan voor de hoeveelheid wind- en zonne-energie die zij in 2030 beogen op te wekken. Iedere provincie geeft aan zich aan de reeds gemaakte afspraken te zullen houden. Wind- en zonne-energie zullen overal een aanzienlijk deel van de energiemix bedragen. Gezien de lange doorlooptijd van dergelijke trajecten zullen vergunningen voor wind- en zonneparken vóór 2025 rond moeten zijn om de opwek bij te laten dragen aan de doelstellingen voor 2030. Meerdere provincies, waaronder Limburg, Zeeland en Utrecht, geven aan dat dit voor hen nog een flinke opgave zal zijn. De drie Randstedelijke provincies gaan in op provinciale sturingsinstrumenten, mochten gemeenten er onderling wat betreft de opwek-locaties niet uitkomen. Zo geeft Zuid-Holland aan het 'provinciaal instrumentarium uit de Omgevingswet' in te zullen zetten wanneer dat nodig blijkt te zijn om gemaakte afspraken na te komen. Ook Utrecht noemt het provinciaal projectbesluit als een instrument waarvan men de inzet niet wil uitsluiten (al wil men wel terughoudend zijn). Noord-Holland verwacht dat het opstellen van gezamenlijke uitgangspunten in een onderling afsprakenkader voldoende is voor het geval gemeenten onderling er niet uitkomen.

⁴⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019), *Voorstel voor een Klimaatakkoord*, aan Voorzitter Tweede Kamer 28 juni 2023, kenmerk DGKE-K/19156279 en Bijlage Klimaatakkoord, Den Haag, 28 juni 2019.

⁴⁵ Fetting, C. (2020), *The European Green Deal*, ESDN Report, december 2020, ESDN Office, Vienna.

⁴⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Nationaal Deltaprogramma 2023: Versnellen, verbinden, verbouwen*. (Zie Deltaprogramma 2023).

⁴⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Nationaal Deltaprogramma 2023: Versnellen, verbinden, verbouwen*. (Zie Deltaprogramma 2023)

Windenergie: zoveel mogelijk op zee, zo min mogelijk op land

Met name over windparken lijken de meeste provincies kritisch. Zo geven Groningen en Gelderland aan op dit gebied niet méér te zullen doen dan afgesproken. Flevoland geeft zelfs aan het aantal windturbines af te willen schalen en huidige turbines te vervangen voor nieuwere windturbines met een hogere opwekcapaciteit. Noord-Holland en Zuid-Holland geven wel aan extra windparken te zullen (moeten) bouwen, waarbij beide provincies de voorkeur uitspreken voor zoveel mogelijk wind op zee. Overijssel zegt te zullen sturen op vier grote clusters van windturbines. Opvallend is dat veel provincies (bijvoorbeeld Groningen, Flevoland, Drenthe en Zuid-Holland) voornemens zijn regels rondom kleine windmolens (ook wel dorpsmolens genoemd) op boerenerven en in dorpen te verruimen.

Zonne-energie: zoveel mogelijk op dak, zo min mogelijk zonneweides

Op het gebied van zonnepanelen stipuleren de meeste akkoorden strenge criteria. Zo zegt een ruime meerderheid van de provincies te streven naar maximale benutting van zon op dak, alsook om meervoudig ruimtegebruik te stimuleren (zoals bijvoorbeeld *solar carports*). Utrecht is de enige provincie die in het coalitieakkoord (nieuwe) zonneweides als optie noemt. Verder valt op dat vijf provincies (Noord-Holland, Limburg, Flevoland, Overijssel, Gelderland) expliciet stellen géén zonne-opwek op landbouwgrond toe te staan, of enkel en alleen bij zeer hoge uitzondering.

Participatieve randvoorwaarden voor opwek-projecten

De meeste akkoorden besteden – wanneer het gaat over opwekking – veel aandacht aan de mogelijke negatieve effecten van zonne- en windparken voor omwonenden en de omgeving. Veel akkoorden zijn dan ook doorspekt met voorwaarden en eisen. Denk daarbij op ruimtelijk gebied aan factoren, zoals landschappelijke inpassing of de hiervoor genoemde criteria voor zonnepanelen. Naast ruimtelijke en veiligheidseisen wordt ook gezondheid van omwonenden regelmatig genoemd, waaronder door Noord-Holland, Overijssel en Limburg.

31

Opvallend is echter de frequentie waarin participatieve randvoorwaarden voor opwekprojecten worden aangehaald. Zo wordt het belang van draagvlak en gedegen participatie in bijna ieder akkoord aangestipt. Een veel voorkomende randvoorwaarde van duurzame projecten is dat de directe omgeving mee kan profiteren van de opbrengsten. Deze randvoorwaarde wordt genoemd in de akkoorden van Utrecht, Friesland, Groningen, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland. De meeste daarvan benoemen de doelstelling van minstens 50 procent lokaal eigendom – in lijn met het Klimaatakkoord. Groningen geeft daarnaast aan dat het ook voor huishoudens met een smalle beurs mogelijk moet zijn deel te nemen aan lokale energieprojecten. De rol van energiecoöperaties en andere lokale initiatieven wordt vaak aangehaald. Voorbeelden van manieren waarop provincies energiecoöperaties en lokale initiatieven willen ondersteunen zijn het bieden van financiële ondersteuning, kennis en begeleiding. Dit wordt niet verder geconcretiseerd.

New kids on the block: kernenergie en waterstof*Onderzoek naar small modular reactors*

Zon en wind zijn niet de enige duurzame energiebronnen die men in Nederland in wil inzetten. Opvallend is met name het aantal keren dat kernenergie wordt genoemd in de akkoorden. Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Flevoland behandelen kernenergie expliciet. Daarnaast geven Overijssel en Drenthe aan geen enkele bron bij voorbaat uit te sluiten. In Zeeland wordt gewerkt aan de verlenging van de levensduur van de bestaande kerncentrale en er wordt gedacht aan de bouw van twee nieuwe centrales in Borssele. De andere provincies die kernenergie behandelen geven aan onderzoek te gaan doen naar de toepassing van *small modular reactors* (kleine

kerncentrales). Daarvoor heeft het Rijk budget beschikbaar gesteld. De verantwoordelijkheid voor kernenergie ligt uiteindelijk niet bij provincies, maar bij het Rijk.

Investeren in waterstof

Ieder akkoord benoemt de potentie van waterstof in de toekomstige energiemix. Waterstof kan bijvoorbeeld worden ingezet in de industrie of als brandstof voor (zware) voertuigen. Het kan ook een belangrijke rol vervullen in grootschalige energieopslag. Zuid-Holland, Zeeland, Flevoland, Overijssel, Groningen, Friesland en Noord-Holland geven aan serieus werk te willen maken van waterstofproductie. Drenthe geeft zelfs aan samen met de andere noordelijke provincies koploper op dit gebied te willen worden. Innovatie op dit gebied moet niet alleen bijdragen aan productie van groene energie, maar ook positief effect hebben op werkgelegenheid.

Netcapaciteit

Netcongestie

Een belangrijke randvoorwaarde voor duurzame elektriciteit is dat de energie-infrastructuur op orde is. Eén van de grootste bedreigingen voor het verwezenlijken van opwek-doelstellingen (en leveringszekerheid) is dan ook netcongestie. Dit wordt in ieder akkoord behandeld. Hoewel meerdere akkoorden wijzen naar het Rijk en netbeheerders als verantwoordelijk voor het oplossen van problemen met het elektriciteitsnet noemen alle akkoorden óók manieren waarop de nieuwe provinciebesturen kunnen bijdragen aan het oplossen hiervan. De algemene trend is dat een mix van oplossingen wordt voorzien: enerzijds de aanleg van nieuwe infrastructuur en anderzijds het ontlasten van het elektriciteitsnetwerk, bijvoorbeeld door energiebesparing en -opslag.

32

Op het gebied van nieuwe infrastructuur kan de provincie haar steentje bijdragen door procedures te versnellen. Noord-Holland, Limburg en Gelderland noemen die route. Daarnaast kunnen provincies investeringen in het net meefinancieren, bijvoorbeeld door aandeelhouderschap in netbeheerderbedrijven. Utrecht, Zeeland en Limburg doen dit al of overwegen deze stap te zetten. Qua opslagmogelijkheden geven meerdere provincies aan oplossingen zoals buurtbatterijen en opslag door middel van waterstof te willen stimuleren. Het stimuleren van zogeheten 'energiehubs' wordt door bijvoorbeeld Noord-Holland, Friesland en Flevoland als mogelijke oplossing aangedragen. Dat houdt een samenwerking tussen lokale stakeholders in waarbij zij opwek, opslag en verbruik op elkaar afstemmen.⁴⁸ Dergelijk afstemmen wordt (zonder de term 'energiehub') te gebruiken ook door andere provincies beschreven. Met betrekking tot netcongestie is tot slot interessant dat Noord-Holland (als enige provincie) aangeeft bij het verlenen van energie-aansluitingen voorrang te zullen geven aan organisaties met een groot maatschappelijk belang. Als voorbeeld noemen zij ziekenhuizen, maar ook bedrijven die aantonen grote stappen te zetten op het gebied van verduurzaming.

Warmtenetten

Alternatieve warmtebronnen

Naast duurzame elektriciteit is er ook behoefte aan duurzame warmte. Alternatieve warmtebronnen die meermaals in de coalitieakkoorden naar voren komen zijn aquathermie en geothermie. Overijssel en Drenthe geven aan groen gas op te willen wekken door monovergisting. Hiermee kunnen warmtenetten worden gevoed. Ook (industriële) restwarmte kan als bron voor warmtenetten worden gebruikt. Deze optie wordt verkend door Groningen, Zuid-Holland en Limburg.

⁴⁸ RVO (2023). *Samenwerken in energiehubs*. Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiehubs>

Warmtenetten in publieke handen

Eind 2022 besloot het kabinet dat warmtenetten de komende jaren geleidelijk in publieke handen moeten komen. Dat moet via de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) worden geregeld.⁴⁹ Vanaf 2032 mogen enkel bedrijven die voor minstens de helft in publieke handen zijn (oftewel: waarbij publieke instanties of bewonerscollectieven een meerderheidsbelang hebben) nog collectieve warmtevoorzieningen aanleggen. In de akkoorden komt naar boven dat provincies hierop voorsorteren. Utrecht, Overijssel en Zuid-Holland verwijzen expliciet naar het wetsvoorstel en geven aan te zullen onderzoeken wat voor rol hierin voor hen is weggelegd. Limburg, Gelderland, Groningen en Utrecht zien het oprichten van een provinciaal warmtebedrijf als mogelijkheid.

Energiearmoede

Sinds de energiecrisis begin 2022 wordt de urgentie van de energietransitie door velen gevoeld en alomerkend. Het aantal huishoudens dat de energierekening niet kan betalen, is verdubbeld. De term 'energiearmoede' heeft z'n intrede gedaan in veel ambtelijke en bestuurlijke stukken. Ondanks dat dit hun ruimtelijke rol ontstijgt, hebben ook provincies aandacht voor haalbaarheid en betaalbaarheid van de energietransitie voor huishoudens. Met uitzondering van Zeeland wordt dit door iedere provincie besproken. Noord-Holland, Utrecht, Friesland, Groningen, Gelderland en Limburg gebruiken bovendien alle de term 'energiearmoede' expliciet. Oplossingsrichtingen die in de provinciale akkoorden naar voren komen zijn bijvoorbeeld het versnellen van de isolatie-aanpakken door (co)financieringsconstructies zoals subsidies en rentevrije leningen (Utrecht, Friesland, Groningen), het stimuleren van energiebesparing door het inzetten van bespaarcoaches (Groningen), en het agenderen van de betaalbaarheidsproblematiek bij het Rijk (Noord-Holland).

Klimaatadaptatie*Focus op water en bodem*

In het kader van klimaatadaptatie ligt de focus van de akkoorden op water en bodem. Dat is niet gek. In november 2022 communiceerde het kabinet dat voldoende en schoon water en een gezonde bodem als sturende principes moeten gelden bij de ruimtelijke inrichting.⁵⁰ Deze taken voeren de provincies samen met waterschappen uit. Met uitzondering van Gelderland komt dit principe in alle akkoorden terug. Echter, Flevoland kiest voor de term 'medebepalend'; wat een afzwakking is van 'sturend'. Groen (in de gebouwde omgeving) wordt enkel behandeld door Overijssel, Noord-Holland en Zuid-Holland. Overijssel beschrijft verder te willen gaan met lopende initiatieven op het vlak van groene schoolpleinen, aanplanten van bomen met inwoners en het stimuleren van natuur in de gebouwde omgeving. Noord-Holland wil groenstroken aanplanten bij nieuwe woningbouw. Zuid-Holland spreekt van het weghalen van tegels uit tuinen.

Uitdagingen in relatie tot het water- en bodemsysteem waaraan het vaakst wordt gerefereerd in de akkoorden zijn wateroverlast (alle provincies behalve Noord-Holland en Groningen), waterkwaliteit (alle provincies behalve Friesland) en droogte (alle provincies behalve Gelderland). Concreet worden overstromingen behandeld in de akkoorden van Utrecht, Gelderland, Zeeland, Limburg en Zuid-Holland. Groningen en Utrecht geven aan dijken te zullen versterken. Limburg en Friesland noemen het hoogwaterbeschermingsprogramma (maar lichten dit niet verder toe). In Limburg is daarnaast naar aanleiding van de overstromingen in 2021 het Programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg

⁴⁹ Zie *Kamerbrief over voortgang voorstel Wet collectieve warmte*, 6 juli 2023: (zie Kamerbrief over voortgang Wetsvoorstel collectieve warmtevoorziening | Kamerstuk | Rijksverheid.nl).

⁵⁰ Zie *Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening*, 25 november 2022: (zie Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening | Kamerstuk | Rijksverheid.nl).

opgesteld. In het uitgebreide akkoord wordt echter niet ingegaan op de maatregelen die dat programma omvat. De Zeeuwse hoogwateraanpak springt er als uniek uit; de provincie geeft aan maatregelen vooral buitendijks te zoeken 'ook al gaat het ten koste van de huidige Natura 2000-gebieden'. Zeeland wil expliciet niet ontpolderen. Het vasthouden van water is ook een manier om wateroverlast tegen te gaan (en verdroging te beperken). Dit wordt genoemd door Limburg, Utrecht, Zeeland, Groningen, Drenthe en Gelderland.

Het merendeel van de provincies (Groningen, Friesland, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Flevoland en Zuid-Holland) behandelen bodemdaling. De meest genoemde oplossing is het in orde brengen van de grondwaterstanden. Utrecht en Noord-Holland geven aan deze te willen verhogen. In relatie tot de bodem komt de term 'verzilting' verder voor in de akkoorden van Groningen, Friesland, Flevoland en Zeeland. Ook voor dat probleem kan het vasthouden van water een uitkomst bieden. Een laatste veelvoorkomende opgave is het op orde brengen van de drinkwatervoorziening. Deze wordt met uitzondering van Zeeland door alle provincies benoemd. Groningen, Friesland en Overijssel geven aan dat ze zuiniger om willen gaan met drinkwater, maar niet hoe ze dit te willen bewerkstelligen. Utrecht spreekt daarentegen van het mogelijk aanscherpen van het vergunningsstelsel om grondwateronttrekking te beperken en wil het verhogen van tarieven voor grootverbruikers onderzoeken. Het Gelderse akkoord spreekt van mogelijkheden voor hergebruik van water door grote gebruikers.

4.3 Duiding en reflectie

Voldoen aan afspraken, maar niet méér

34

Op het terrein van energietransitie zijn provincies gebonden aan de afspraken die zij in RES-verband maakten. In de akkoorden schrijven zij zich daaraan te zullen houden. Slechts twee akkoorden streven naar een ambitieuzere uitgangssituatie dan hen wettelijk is opgelegd. De provincie Utrecht wil in 2040 een klimaatneutrale energievoorziening hebben en de provincie Drenthe wil in 2030 dat 40 procent van het energiegebruik hernieuwbaar wordt geproduceerd. We zien hetzelfde op het gebied van klimaatadaptatie. Daarvoor geldt de Kaderrichtlijn Water (KRW) als één van de leidende documenten. Dat is een Europese richtlijn voor oppervlakte- en grondwaterkwaliteit. In 2017 moeten Nederlandse wateren aan bepaalde normen voldoen.⁵¹ De provincie heeft daar een belangrijke taak in. Behalve in die van Overijssel komt de KRW in alle akkoorden naar voren. Ook in dit geval committeren provincies zich dus aan gemaakte afspraken, maar zelden méér. Wat betreft zelfopgelegde doelstellingen geeft Utrecht aan in 2030 een reductie van 50 procent bodemdaling te willen hebben bereikt. Gelderland stelt zichzelf als doel om 20 procent water te besparen (op welke termijn is onduidelijk). Dat zijn tevens de enige gevallen dat klimaatadaptatiedoelstellingen worden gekwantificeerd in de akkoorden.

Liggen we op koers?

Onbelicht blijft waar de meeste provincies staan ten opzichte van hun doelstellingen. Slechts enkele provincies geven aan dat zij niet op schema liggen om hun energie-doelstellingen te behalen. Dit ondanks dat de RES-regio's hoogstwaarschijnlijk hun gezamenlijke opwek-ambitie voor 2030 (bij verre na) niet zullen halen.⁵² Dit geldt ook op klimaatadaptatiegebied. Limburg geeft als enige provincie aan dat de doelstellingen uit de KRW niet gehaald dreigen te worden op sommige plekken en is daarom een eigen Aanvalsplan Waterkwaliteit gestart om ontwikkelingen op dit gebied te versnellen. Berekeningen

⁵¹ Unie van Waterschappen. *Kaderrichtlijn Water (KRW)*. Zie: <https://unievandwaterschappen.nl/waterkwaliteit/kaderrichtlijn-water-krw/>

⁵² Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (2023), *Langetermijnperspectief na 2030 helpt regio's verder*. Zie: [Langetermijnperspectief na 2030 helpt regio's verder | Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#).

tonen echter aan dat 30 procent van de voorgenomen maatregelen het risico lopen niet tijdig te worden uitgevoerd. Het is dus in meer provincies onzeker of de KRW-doelen zullen worden gehaald.⁵³

'Hoe'-vraag onderbelicht

Duurzaamheidsdoelen – alsook mogelijke belemmeringen en risico's – blijven veelal vaag. Hetzelfde geldt voor de maatregelen die dienen te worden getroffen om deze doelen te behalen. Of men het nou heeft over het voornemen van het stimuleren van zon op dak en andere vormen van meervoudig ruimtegebruik, het verzorgen van draagvlak en lokaal eigendom bij grootschalige opwek-projecten, of verbeteren van de waterkwaliteit – zeer zelden wordt gesproken over beoogde maatregelen, beschikbare instrumenten die de provincie kan inzetten en/of geschikte rollen voor de provincie. Juist in deze tijd, waarin we ons bewegen van beleidsvorming naar uitvoering, is beantwoording van de 'hoe'-vraag van essentieel belang.

Waterstof

Met name rondom waterstofontwikkeling zijn er vele vraagtekens. Zeker gezien het feit dat de meeste akkoorden waterstof lijken aan te dragen als het gouden ei van de energietransitie. Antwoorden op de 'hoe'-vraag blijven de akkoorden de lezer verschuldigd; er wordt geen woord gerept over wat provincies concreet gaan doen om deze ontwikkeling te stimuleren. Daarnaast wordt ook een aantal uitdagingen rond waterstof onderbelicht. Waterstof kan inderdaad een belangrijk rol vervullen in de energietransitie. Het winnen van waterstof kost echter zeer veel energie. Waterstof kan worden gewonnen uit bijvoorbeeld aardgas (resultierend in grijze waterstof). In het geval van groene waterstof (wat als trend uit de akkoorden naar voren komt) dient deze op te worden gewekt door middel van duurzame elektriciteit uit bijvoorbeeld zon of wind. Dat maakt de waterstofambities tegenstrijdig met de voornemens van de meeste provincies om zon- en wind (op land) te beperken.

35

Een andere uitdaging is financiering: waterstofontwikkeling vergt enorme investeringen. Momenteel is het met name de overheid die in waterstofprojecten investeert. Institutionele beleggers lijken nog koudwatervrees te hebben, onder andere omdat het om lange termijn investeringen gaat.⁵⁴ Hoge verwachtingen van waterstof lijken op de korte termijn dus onrealistisch; zeker bij gebrek aan een gedegen plan.

Lokaal eigendom en participatie

Een duidelijke trend is dat de provincies insteken op een sociale en inclusieve energietransitie. Dat is te zien aan de aandacht die in akkoorden wordt besteed aan draagvlak, participatie en de belangen van omwonenden. Deze focus past binnen de nationale trend. Zowel op rijksniveau als lokaal is er steeds meer aandacht voor participatie; zowel door georganiseerde als ongeorganiseerde bewoners.⁵⁵ Het Klimaatakkoord stelt tenslotte ook voorwaarden aan lokaal eigendom. Nu begint de gewenste invulling daarvan langzaam vorm te krijgen. Maar ook hier rijst de vraag: wat voor rol gaat de provincie spelen in het stimuleren (of afdwingen) hiervan? Is het überhaupt logisch voor de provincies om hier een rol in te spelen? Welke instrumenten hebben zij hiervoor tot hun beschikking? En bovendien: hoe gaan zij afwegingen maken wanneer zich tegenstrijdige belangen voordoen. Bijvoorbeeld wanneer zij niet aan

⁵³ Kort, G. (2023), *Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water in Nederland?* Kenniscentrum Europa Decentraal. Zie: <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/voortgang-kaderrichtlijn-water/>

⁵⁴ Kounis, N., Altaghlibi, M., Teixeira, M. & De Barros Fritz, L. (2023), *Is groene waterstof het wondermiddel?* ABN AMRO. Zie: <https://www.abnamro.com/research/nl/onze-research/sustainaweekly-is-groene-waterstof-het-wondermiddel>

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld *Kamerbrief over kabinetsvisie burgerbetrokkenheid bij de energietransitie*, 17 mei 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/17/kabinetsvisie-burgerbetrokkenheid-bij-de-energietransitie>

hun opwek-doelstellingen voor 2030 voldoen, omdat de omgeving tegen de komst van een opwek-project is?

Duurzaamheid weinig samenhangend behandeld

Tot slot valt op dat duurzaamheidsthema's, zoals energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en de eiwittransitie amper in samenhang worden behandeld. Dit terwijl het narratief van samenhang de afgelopen jaren wel sterker is gaan klinken. Het verbinden van opgaven is niet alleen wenselijk, maar volgens de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur ook noodzakelijk voor het behalen van de gestelde doelen.⁵⁶ Samenhang kan ook tegenstrijdigheid in beleid verminderen. Zonder deze circulariteit aan te vliegen, is de energietransitie bijvoorbeeld onhaalbaar, omdat we onvoldoende grondstoffen hebben om alle benodigde technieken te realiseren.⁵⁷ In de akkoorden wordt door Zuid-Holland en Overijssel gesproken over het stimuleren van de industrie om energietransitie-producten, zoals zonnepanelen en -boilers, warmtepompen, batterijen en windmolens te herverwerken. Het Gronings akkoord stelt dat duurzaamheid onderdeel is van alle beleidsprogramma's (maar opnieuw: hoe dit wordt meegenomen en hoe afwegingen worden gemaakt blijft onduidelijk). Verder worden de duurzaamheidsthema's (klimaat, energie, stikstof, kringlooplandbouw, water, circulariteit) in de akkoorden vooral sectoraal benaderd en niet of nauwelijks in samenhang en integraal. De integraliteit wordt met de mond beleden, maar wordt nergens voldoende concreet een beleidsdoel. Juist van de provincies had men dat wel kunnen verwachten. Een gemiste kans of weet nog niemand hoe je echt de samenhang in een complex krachtenveld met vele belangen tot stand kan brengen.

⁵⁶ RLI (2019), *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag. Zie: <https://www.rli.nl/publicaties/2019/advies/de-som-der-delen>

⁵⁷ Kersten, W., Lijklema, L., Tom, N. & Van Zuylen, E. (2022), *Een Circulaire Energietransitie: het waarom en hoe voor gemeenten*, Platform31, Den Haag. Zie: <https://www.platform31.nl/artikelen/een-circulaire-energietransitie/>

5 Mobiliteit

5.1 De opgave

De provincie is verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden, bruggen, tunnels en viaducten. Een aanzienlijk deel van de provinciale begroting bestaat daarom uit mobiliteitsgerelateerde uitgaven. Ook dient de provincie zorg te dragen voor een goede bereikbaarheid van steden en dorpen. Dit vraagt om provinciale mobiliteitsplannen met een visie voor de langere termijn. De provincie heeft verder een belangrijke rol door de concessieverlening van het regionale bus- en treinvervoer.

5.2 Wat valt op?

Accenten verleggen: *modal shift*, maar met mate

Uit de akkoorden blijkt dat alle Nederlandse provincies streven naar een nieuw mobiliteitssysteem, met daarin een prominentere rol voor duurzame vormen van (openbaar) vervoer. Een aantal provincies, zoals Overijssel en Zuid-Holland omarmen het STOMP-principe als uitgangspunt bij nieuwbouwprojecten. STOMP staat voor 'stappen, trappen, OV, *mobility as a service* en personenauto, waarbij de volgorde symbool staat voor de prioritering in het mobiliteitsbeleid. Overal in Nederland gaat prominent aandacht uit naar de belangen van fietsers en voetgangers.

Zeker bij de aanleg van nieuwe woonwijken wordt nog meer dan in het verleden gestreefd naar multimodale bereikbaarheid. In het coalitieakkoord van de provincie Noord-Holland staat dat als volgt beschreven: "*Om Noord-Holland bereikbaar te houden en nieuwe woningbouwlocaties te ontsluiten, investeren we in verschillende modaliteiten die passen bij het gebied, zowel landelijk als stedelijk.*" In meerdere provincies wordt gerefereerd aan de hub-strategie. Die verwijst naar knooppuntlocaties waar verschillende vormen van mobiliteit samenkomen, wat overstappen eenvoudig en efficiënt maakt.⁵⁸ Ook het onderhouden en het beter en schoner benutten van vaarwegen komt in de meeste akkoorden aan bod.

37

Toch is er geen sprake van een radicale *modal shift* in de komende provinciale coalitieperiode. Met name de meer landelijke provincies merken op dat openbaar vervoer in hun dunbevolkte regio's lastig is en dat de auto daarom een belangrijk vervoermiddel is en blijft. Om die reden klinken er in onder meer de noordelijke provincies Drenthe en Groningen kritische geluiden door ten aanzien van mogelijke kabinetsplannen omtrent rekeningrijden. Toch klinkt ook in dit deel van Nederland wel degelijk het besef door dat het mobiliteitssysteem geleidelijk aan zal moeten veranderen. In Friesland geeft men bijvoorbeeld toe dat de provincie een "jarenlange achterstand" heeft op het gebied van bereikbaarheid en OV. Randstedelijke provincies, waaronder Utrecht, merken juist op dat "*in het landelijke gebied en de kleine dorpen de auto een belangrijk vervoersmiddel blijft.*"

Veel aandacht voor bereikbaarheid van kleine kernen

In vrijwel ieder provincieakkoord valt op dat de aandacht eerst en vooral uitgaat naar het verbeteren van de bereikbaarheid van kleine kernen en dorpen in 'het buitengebied'. Er wordt meermaals benadrukt dat

⁵⁸ Zoals uit de vorige Platform31-analyse van de provinciale akkoorden blijkt, was dit vier jaar geleden ook al de focus in de provinciale akkoorden.

'elk dorp' en 'elke kern' voor 'elke inwoner' goed bereikbaarheid moet zijn. Limburg kondigt aan dat het toekomstige beleid meer focust op mensen, in plaats van op efficiency-denken: *"Als rode draad geldt dat niet het vervoerssysteem centraal wordt gesteld, maar de normen die de provincie aan de bereikbaarheid van voorzieningen en banen wil stellen."*

Provincies streven daarom naar een fijnmazig en toegankelijk bereikbaarheidsnetwerk, waarbij de noden van ouderen en mensen met een beperking zwaar meewegen. Zij gaan daarvoor op zoek naar alternatieve en innovatieve vormen van openbaar vervoer op het platteland. Voorbeelden hiervan zijn 'Twentsflex' en 'Noaberhopper' in Overijssel. Drenthe noemt dit in haar akkoord 'Mobiliteit op maat'. In Zuid-Holland wordt hardop nagedacht om bij een nieuwe concessieverlening een tussenvorm te creëren tussen een lijndienst en vraagafhankelijk vervoer. Overijssel werkt aan een streefnorm die kan variëren per regio en per vervoersmodus: *"Indien haalbaar en werkbaar koppelen we de streefnorm bereikbaarheid aan de voorwaarden voor onze concessieverlening voor openbaar vervoer."*

In de meer stedelijke provincies wordt ook opgemerkt dat de bereikbaarheid van stedelijke gebieden verbeterd moet worden. Dit geldt in Limburg bijvoorbeeld voor de naoorlogse buitenwijken. In Zuid-Hollandse steden staan alle vormen van verkeer onder druk als gevolg van bevolkingsgroei. Om die reden wordt het 15-minuten-stad-concept omarmd. Dit betekent dat zoveel mogelijk functies en voorzieningen, inclusief werk, zich zo dicht mogelijk bij huis moeten bevinden. Dit, in combinatie met strengere parkeernormen, moet het autogebruik binnen steden terugdringen. Tenslotte valt op dat Limburg en Gelderland de nachtelijke openbaar vervoerlijnen willen verbeteren, vooral omdat hier vraag naar is vanuit jongeren.

38

Betaalbaarheid openbaar vervoer onder druk

Naast de bereikbaarheid komt ook de betaalbaarheid van het (openbaar) vervoer nadrukkelijk aan de orde. De betaalbaarheid staat overal in Nederland onder druk, zoals blijkt uit het akkoord van Overijssel: *"Door stijgende prijzen en dalende inkomsten komt de toekomstbestendigheid van het OV op sommige verbindingen onder druk te staan. We houden hiervoor de komende periode een vinger aan de pols, waarbij structurele betaalbaarheid en een structurele financiële dekking het uitgangspunt zijn."*

Drenthe kondigt aan de mogelijkheden te onderzoeken om prijsstijgingen in het openbaar vervoer te compenseren. Limburg, Utrecht en Zuid-Holland zijn momenteel bezig met experimenten rond gratis en/of goedkoper openbaar vervoer om vervoersarmoede tegen te gaan. Deze experimenten zijn met name gericht op specifieke doelgroepen zoals ouderen of scholieren. In andere provincies komen we vergelijkbare initiatieven tegen.

Verkeersveiligheid blijvend aandachtspunt

Een aantal provincies, waaronder Zeeland, Noord-Holland en Drenthe, wijzen erop dat het aantal verkeersslachtoffers toeneemt. Volgens het akkoord van Zeeland heeft dit onder andere te maken met de opkomst van nieuwe vormen van mobiliteit, zoals elektrische fietsen en speedpedelecs. Dit leidt namelijk tot onderlinge snelheidsverschillen in het verkeer en de bestaande wegen zijn hier onvoldoende op ingericht. Daarnaast geldt dat de toenemende groep ouderen kwetsbaar is in het verkeer.

Om de verkeersveiligheid te bevorderen, kondigen de provincies aan in te zetten op twee typen maatregelen. Enerzijds wordt er geïnvesteerd in het verbeteren en aanpassen van de bestaande infrastructuur: gevaarlijke kruisingen worden heringericht, wegen en fietspaden worden verbreed,

aparte snelfietspaden worden aangelegd en er wordt actief gezocht naar oplossingen om agrarisch verkeer zoveel mogelijk om te leiden. Anderzijds wordt ingezet op voorlichting en gedragsverandering. In het akkoord van Drenthe wordt dit als volgt geformuleerd: *“we zien meer kwetsbare verkeersdeelnemers, toename van snelheid en afleiding in het verkeer. Om dit aan te pakken is een combinatie nodig van educatie, innovatie, handhaving en aanpassingen in wegen en fietspaden.”* Deze voorlichting moet zich voornamelijk gaan richten op kwetsbare- en risicogroepen, oftewel ouderen én jongeren.

Lobby voor treinverbindingen

Veel provincies lobbyen actief bij het Rijk om treinverbindingen te verbeteren. Zo wil Zeeland een betere verbinding met Breda en de Randstad, juicht Flevoland de komst van de Lelylijn toe (maar alleen als deze ook stopt in de Noordoostpolder), wil Gelderland dat de Betuwelijn beter verbonden wordt met Duitsland, zet Friesland in op de spoorverbinding Leeuwarden-Zwolle, Groningen en Drenthe op de Nedersaksenlijn. Ook Overijssel ziet dit als een kans. Tegelijkertijd wensen zij betere verbindingen met onder meer de Randstad en met Münster. Limburg wil vooral betere spoorconnecties met steden over de grens, zoals Aken, Düsseldorf en Antwerpen.

Wisselende houding ten aanzien van luchtvaart

Nederland bevat meerdere vliegvelden. Naast de vijf burgervliegvelden (Amsterdam Schiphol, Eindhoven, Rotterdam The Hague, Maastricht Aachen en Groningen Airport Eelde) telt ons land twaalf regionale, recreatieve luchthavens. Wat die laatste categorie betreft zijn provincies over het algemeen positief gestemd. Zo meldt Gelderland dat zij *“willen dat Luchthaven Teuge zich kan ontwikkelen in goede harmonie met de omgeving binnen de kaders van het luchthavenbesluit.”* In Noord-Holland wordt de ambitie uitgesproken om regionale luchthavens te benutten voor innovatieve logistieke concepten, zoals vrachtvervoer met drones. Over de mogelijke heropening van militaire vliegbasis De Peel neemt de provincie Limburg momenteel nog geen standpunt in.

39

Wat de grotere burgervliegvelden betreft zijn verschillende geluiden waarneembaar. Groningen ondersteunt haar vliegveld en ziet vooral kansen voor duurzame en innovatieve ontwikkelingen in de luchtvaartsector. Noord- en Zuid-Holland geven aan de hinder voor omwonenden te willen terugdringen. Noord-Holland beaamt dat Schiphol van belang is voor de werkgelegenheid en de economie, maar beaamt ook dat het vliegverkeer impact heeft op de leefomgeving: *“We streven naar een evenwicht tussen duurzame bereikbaarheid én een gezonde leefomgeving.”* Zuid Holland gaat nog een stap verder en onderzoekt *“de huidige maatschappelijke en economische waarde van het vliegveld Rotterdam The Hague Airport en de waarde van de locatie voor eventuele alternatieve functies.”* Terwijl de provincie Flevoland vooral economische voordelen ziet bij de opening van Lelystad Airport, is er vanuit de provincie Gelderland verzet te horen tegen de toekomstige hinder ervan. Overigens geeft Flevoland aan dat de landelijke overheid uiteindelijk de beslissing neemt. Zelf gaan ze graag met hun inwoners in gesprek over de mogelijke voor- en nadelen.

Nieuwe technologieën bevorderen duurzame mobiliteitstransities

Er zijn momenteel tal van technologische ontwikkelingen gaande die ervoor zorgen dat mobiliteitstransities steeds meer binnen handbereik raken. Een van de meest in het oog springende transities is de snelle opkomst van de elektrische auto. Een aantal provincies stelt in hun akkoord daarom concrete doelen wat betreft het uitbouwen van de laadpaalinfrastructuur. Zo wil Limburg in de komende coalitieperiode 13.000 laadpalen realiseren. De provincie Utrecht geeft aan een regierol te willen pakken in de realisatie van snelladers voor elektrisch vervoer en dat het een goed dekkend netwerk van laadinfrastructuur wil. Friesland is afwachtender en meldt dat zij *“kijken wat de rol van*

provincies hierin is". Andere provincies benadrukken dat ze hiervoor nauw samenwerken met andere partijen, zoals netbeheerders, bedrijven of regionale samenwerkingsverbanden.

Een aantal provincies, waaronder Utrecht en Limburg, spreken in hun akkoord de ambitie uit om in 2030 alle bussen emissieloos te laten rijden. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan elektriciteit, maar ook waterstof als brandstof behoort tot de mogelijkheden. Terwijl in Drenthe wordt aangekondigd dat ook dienstauto's op waterstof moeten gaan rijden en Gelderland de innovatie op dit terrein actief wil ondersteunen, geeft Utrecht vooral aan 'de ontwikkelingen te volgen'.

Aan deelmobiliteit wordt vooral aandacht besteed in de akkoorden van Flevoland, Zuid-Holland en Utrecht. In Utrecht merkt men op dat dit noodzakelijk is voor het ruimtegebruik. Zuid-Hollandse gemeenten worden de komende jaren gestimuleerd om hier beleid op te maken. De meer landelijke provincies zien de noodzaak tot het bevorderen van deelmobiliteit ogenschijnlijk minder. Ook het concept *Mobility as a Service* (MaaS) komt in een aantal akkoorden naar voren. Behalve Noord- en Zuid-Holland en Flevoland gaat ook Overijssel hiermee aan de slag. MaaS heeft als uitgangspunt om het combineren van verschillende typen van vervoer en transport aan te moedigen en te vereenvoudigen. Hiervoor maakt het onder andere gebruik van digitale toepassingen. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde hub-visie: MaaS zou het combineren van verschillende typen vervoer voor de gebruiker vergemakkelijken.

Tenslotte blijkt een aantal provincies open te staan voor verschillende typen innovaties op mobiliteitsvlak. Zo ziet het dichtbevolkte Zuid-Holland heil in lightrailverbindingen, terwijl het dunbevolktere Drenthe juist potentie ziet in zelfrijdende (vracht)auto's.

40

Mobiliteit als integrale opgave

Hoewel 'mobiliteit' in de meeste akkoorden als een apart hoofdstuk is opgenomen, is bereikbaarheid in sommige akkoorden integraal onderdeel van het hoofdstuk over wonen en leefbaarheid. Eerder is al opgemerkt dat er vooral bij nieuwbouwprojecten wordt ingezet op het optimaliseren van de multimodale ontsluiting in combinatie met het terugdringen van autobezit. Dit is vooral in de meer stedelijke provincies (Noord- en Zuid-Holland en Utrecht) het geval. Hier wordt bovendien gekozen voor verdichting en functiemenging rondom OV-locaties.

Het mobiliteitsbeleid is dus vooral gekoppeld aan het woonbeleid, en dan in het bijzonder de woningbouwopgave. In mindere mate wordt ook de koppeling gemaakt tussen mobiliteitsvraagstukken en het functioneren van de regionale economie. Overijssel noemt de bereikbaarheid van werklocaties als belangrijke voorwaarde voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Een aantal provincies benadrukt dat hun hub-visie ook van toepassing is op de verduurzaming van logistieke processen zoals goederenvervoer en bevoorrading. Een voorbeeld hiervan is Limburg: *"We houden het huidige basisnetwerk voor logistieke stromen op orde. En maken het toekomstbestendig voor wat betreft laadinfrastructuur, duurzaamheid en zogenaamde 'modal shift', zodat we samen met het Rijk de ambities voor mobiliteit uit het Klimaatakkoord kunnen realiseren. Deze ambities vragen om stevig opdrachtgeverschap vanuit de Provincie, op basis van een lange termijnvisie, bestuurskracht en om goede samenwerking met alle mobiliteitspartners."*

5.3 Duiding en reflectie

Bereikbaarheid voor iedereen: goed bedoeld, maar ook realistisch?

Provincies maken eerst en vooral duidelijk dat ze gaan inzetten op betaalbaarheid van het openbaar vervoer en op het verbeteren van de bereikbaarheid van het buitengebied. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de kosten en keuzes die hiermee gepaard gaan. Een uitzondering hierop is Zeeland, waar in het akkoord wordt toegegeven dat fijnmazige mobiliteit kosten met zich meebrengt. Andere provincies, waaronder Limburg, kondigen een actieve lobby aan richting Den Haag en Brussel voor extra mobiliteitsmiddelen.

Ondertussen wordt in zowel Zeeland als Noord-Holland opgemerkt dat veel infrastructurele werken zoals bruggen en viaducten uit de jaren 60 en 70 dateren en inmiddels aan onderhoud, vervanging of renovatie toe zijn. Er wordt gesproken over een grote opgave, temeer gezien de stijgende kosten van grondstoffen en de schaarste aan personeel. Hoewel de overige provincies hier minder aandacht aan besteden, is het aannemelijk dat deze opgave zich overal in Nederland voordoet. Tegelijkertijd kondigen provincies, waaronder Drenthe en Noord-Holland, aan om bij hun aanbesteding en inkoop maximaal in te zetten op duurzaamheid, hergebruik en circulariteit.

Over het algemeen valt op dat de provincies op mobiliteitsgebied geen harde keuzes durven maken: duurzame mobiliteit en innovaties worden weliswaar in heel Nederland omarmd, maar er wordt duidelijk gekozen voor de weg der geleidelijkheid. Van de keuzes die wel gemaakt worden, zoals het bevorderen van de bereikbaarheid en betaalbaar openbaar vervoer in het landelijk gebied, zijn de financiële consequenties onduidelijk.

Bovendien valt op dat het concept vervoersarmoede nauwelijks genoemd, en vrijwel niet geoperationaliseerd wordt. Hoewel Overijssel spreekt over streefnormen voor het openbaar vervoer en diverse provincies experimenteren met gratis OV of kortingskaarten voor specifieke doelgroepen, lijkt er nog geen sprake van een heldere of eenduidige definitie. Dit vraagt om gedegen onderzoek en onderbouwing. Op welke specifieke doelgroepen richten provincies zich (en waarom), en welke vorm van mobiliteit past daar het beste bij? Is er sprake van een uitruil oefening, en wat zijn de mogelijke consequenties voor groepen die hier niet direct bij gebaat zijn?

41

Stedelijke versus landelijke regio's

Naast de nodige overeenkomsten zijn er in de akkoorden duidelijke verschillen waarneembaar tussen verschillende typen provincies. Stedelijke provincies als Noord- en Zuid-Holland hebben als gevolg van stedelijke groei vooral te maken met een hoge druk op de bestaande netwerken en infrastructuur. Zij kiezen daarom nadrukkelijker voor fietsen en het gebruik van openbaar vervoer. Om de drukte in het openbaar vervoer op piekmomenten tegen te gaan, zet de provincie in op het inrichten van 'spitshaltes'. Utrecht zet als enige provincie in op het stimuleren van reizigers om buiten de spits te reizen. In deze provincies geldt bovendien dat het multimodaal ontsluiten van nieuwbouwprojecten, gezien de grote druk op het ruimtegebruik, nog hoger op de agenda staat.

De landelijke provincies in het noorden van het land besteden verhoudingsgewijs minder aandacht aan mobiliteitsvraagstukken. Hoewel ook hier aandacht wordt besteed aan het verbeteren van het OV- en fietsnetwerk, is duidelijk dat de automobilist niet vergeten wordt. Dit heeft er onder andere mee te maken dat het voorzieningenaanbod in rurale gebieden afneemt, en mensen daardoor voorlopig eerder meer dan minder afhankelijk zijn van hun auto.

Langetermijnstrategieën nog niet echt zichtbaar

De meeste aangekondigde mobiliteitsmaatregelen kijken hooguit een aantal jaar vooruit. In geen van de akkoorden is sprake van een duidelijk stip op de horizon waar helder gedefinieerde missies aan worden

opgehangen. Provincies zijn weliswaar ambitieus in hun streven naar emissievrije bussen, maar geen enkele provincie durft het aan zich in woord en gebaar te committeren aan de doelstelling 'emissievrije mobiliteit' in 2050. Ook het beleid ten aanzien van luchthavens is in de meeste gevallen ambivalent te noemen. Een gedurfde en inspirerende mobiliteitsaanpak vinden we overigens wel terug in de provincie Noord-Holland, waar de trits 'verminderen – veranderen – verbeteren' centraal staat.⁵⁹

Mogelijk inspireren de nieuwe WLO (Welvaart en Leefomgeving) scenario's van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) die in 2024 zullen worden gepubliceerd om hier concretere perspectieven en maatregelen in te ontwikkelen. Hierin wordt namelijk specifiek gekeken naar zaken als, zoals mondiale bevolkingsgroei en migratiepatronen, technologische ontwikkelingen en effecten daarvan, mondiale economische groei en klimaat en (internationaal) klimaatbeleid.⁶⁰

Het is een internationale trend dat mobiliteitsdoelstellingen in toenemende mate worden gerelateerd aan factoren zoals sociale cohesie, inclusiviteit, mentale gezondheid en biodiversiteit.⁶¹ De opgave voor de korte en lange termijn is dan ook het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op met name lokaal en regionale schaal. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal. Het mobiliteitsbeleid dient erop gericht te zijn om meerdere maatschappelijke doelen (nabijheid van werk en voorzieningen, sociale cohesie, versterking economische structuur, het creëren van gelijke kansen, het vergroten van de leefbaarheid) te realiseren. Een brede integrale aanpak van de mobiliteitsopgaven, in relatie met duurzame gebiedsontwikkelingen, stelt hoge eisen aan de ambtelijke organisatie en vaardigheden (qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sectoroverstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken).

42

Het akkoord van Limburg springt in dat opzicht het meest in het oog. Hier wordt namelijk opgemerkt dat er meer focus op mensen en op gebruikers komt in plaats van op efficiency-denken, en dat *“het vervoerssysteem niet centraal wordt gesteld, maar de normen die we als provincie aan de bereikbaarheid van voorzieningen en banen stellen”*. Van een duidelijke of landelijke paradigmaverschuiving is echter nog geen sprake.

⁵⁹ Dit sluit aan bij academische en maatschappelijke debatten over *degrowth*, zie bijvoorbeeld: Xue, J., and W. Kęłowski. 2022. *Spatialising Degrowth, Degrowing Urban Plannin.*, *Local Environment* 27 (4): 397–403. doi:10.1080/13549839.2022.2066642.

⁶⁰ Ritsema van Eck, J. & Hilbers, H. (2022), *WLO 2024: Hoe combineren we de klimaattransitie in de mobiliteit met een bruikbare bandbreedte?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁶¹ Bertolini, L. (2023), *The next 30 years: planning cities beyond mobility? European Planning Studies.* <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2217855>

6 Economie

6.1 De opgave

Provincies hebben als ‘middenbestuur’ een belangrijke regierol over de ruimtelijke inrichting van regionale economieën. Zeker nu provincies belast zijn met het leggen van de ‘ruimtelijke puzzel’⁶² is er een belangrijke rol weggelegd voor provincies om voldoende ruimte voor werk en economie te behouden. In nauwe samenhang met andere functies en ruimteclaims én met de veranderende ruimtevrage van bedrijven als gevolg van diverse transitieën in het achterhoofd, moeten bedrijventerreinen worden getransformeerd en heringericht. Provincies staan voor de uitdaging om samen met bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen, gemeenten en het Rijk de economie te verduurzamen, te vernieuwen en te zorgen voor een hoogwaardig vestigingsklimaat. Clusters, ketens en netwerken van bedrijven en kennisinstellingen zijn kenmerkend en belangrijk voor onze economie en moeten actief worden onderhouden en liefst versterkt worden.

Provincies besteden ook aandacht aan het functioneren van de arbeidsmarkt. Gezien de historische krapte en de *mismatch* op de huidige arbeidsmarkt liggen hier grote opgaven in het verschiet. En daar blijft het niet bij. Verschillende provincies merken in hun akkoorden op dat er sprake is van onzekere vooruitzichten, onder andere veroorzaakt door de gevolgen van vergrijzing, inflatie, klimaatmaatregelen en digitalisering.

6.2 Wat valt op?

43

Focus op groei is voorbij: provincies zoeken balans tussen economie, ecologie en sociale aspecten

In de eerste plaats valt in de nieuwe akkoorden op dat er duidelijk sprake is van een toenemend besef dat economische groei en ontwikkeling *an sich* geen op zichzelf staand doel van beleid moet zijn. In plaats daarvan benadrukken provincies unaniem dat er in het economisch beleid kritisch gekeken wordt naar ecologische en sociale effecten die gepaard gaan met economische activiteiten. In Overijssel streeft men bijvoorbeeld naar *“een economie die bloeit, toekomstbestendig en betekenisvol is. Die positief bijdraagt aan de welvaart en het welzijn van onze inwoners en samenleving. Die positief bijdraagt aan én de kansen benut van maatschappelijke opgaven zoals energie, biodiversiteit, leefbaarheid en gezondheid”*. Ook Flevoland zegt te streven naar maximale bloei, in plaats van maximale groei. Deze uitspraken hangen nauw samen met het concept brede welvaart.

Daarnaast beseft Overijssel zich dat *“natuur, bodem, water en beschikbare ruimte en infrastructuur meer sturend zijn voor economische activiteiten dan voorheen”*. Dit wil zeggen dat niet alle economische activiteiten overal mogelijk zijn. Tegelijkertijd beseffen provincies, waaronder Noord-Holland, zich ook dat een krachtige economie met voldoende verdienvermogen nodig is: *“onder meer om de transitie naar een meer circulaire economie te versnellen en iedereen een passende baan te bieden”*. Provincies zijn zich dan ook bewust dat dé uitdaging voor de komende jaren zal worden om de uitdagingen die de transitieën met zich meebrengen te vertalen in kansen. Zo geeft Drenthe bijvoorbeeld

⁶² BZK (2022), *Nationale regie in de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordeningsbrief*, 17 mei 2022. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

aan dat verduurzaming en vergroening van het mkb, de industrie en de landbouw economische kansen biedt aan ondernemers.

Harde ruimtelijk economische keuzes worden in de provinciale akkoorden vooralsnog niet gemaakt. Locaties die op dit moment bestemd zijn voor economische activiteiten zullen dit in de nabije toekomst blijven. In dat opzicht zijn dus geen radicale ruimtelijke koerswijzigingen te verwachten. Over het algemeen geldt dat provincies de bestaande economische clusters en werklocaties zoveel mogelijk willen beschermen, en waar mogelijk transformeren. In de provincie Groningen valt op dat er – meer dan in de andere provincies - ingezet wordt op een economisch spreidingsbeleid. Bij het versterken van de concurrentiepositie richten zij zich niet alleen op de economisch sterkere regio's, maar ook op de ontwikkeling van andere regio's met groeipotentie.

Mkb is de motor, maar ondersteuning blijft ingewikkeld

In hun economische paragraaf haasten vrijwel alle provincies om te zeggen dat “het mkb de motor van de regionale economie is”. Een aantal provincies, waaronder Noord-Holland, Overijssel en Gelderland streven er zelfs naar ‘de meest mkb-vriendelijke provincie van Nederland’ te worden. Daarbij geven zij overigens wel toe nog zoekende te zijn naar de optimale inrichting van hun ondernemersdienstverleningsinfrastructuur. Hoewel Overijssel trots is op haar regionale ondersteuningsloketten, beamen zij dat deze *“helaas nog niet door alle ondernemers even makkelijk gevonden worden”*. Noord-Holland verkent de mogelijkheden voor een centraal loket ‘werken en ondernemen’ en vereenvoudigt en versnelt provinciale regelgeving en procedures. Flevoland werkt met mkb-schakelteams. Deze ondersteunen kleine ondernemingen met advies over onder meer financieringsstromen, hrm en verduurzaming.

44

Ruimtelijke kwaliteit krijgt aandacht, verdozing wordt aan banden gelegd

Een ander thema waarover de provincies opvallend eensgezind zijn, is verdozing. Zonder uitzondering verkondigen zij hier terughoudend in te zullen zijn, aangezien de grote hallen van distributiecentra en datacenters ten koste gaan van de landschappelijke kwaliteit. Vooral Utrecht en Groningen verklaren stellig dat ze hier dan ook geen ruimte meer voor zien.

Een interessant aandachtspunt voor de komende jaren is hoe provincies om zullen gaan met vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). Tot op heden is de provincie Utrecht de enige provincie die hardop nadenkt om dit te benutten voor het creëren van ruimte voor economische functies. Andere provincies noemen deze mogelijke transformatie van functies niet. Overigens vermeldt Utrecht binnen dit transformatieproces wel aandacht te hebben voor het behoud van ruimtelijke kwaliteit.

Bedrijventerreinen worden groener, aantrekkelijker en efficiënter

In het kader ‘Werklandschappen van de toekomst’ zetten de provincies de komende jaren in op de vergroening en verduurzaming van bedrijventerreinen. Een groenere omgeving moet bijdragen aan zowel de verblijfskwaliteit, als klimaatadaptatie en de biodiversiteit. Terwijl de mogelijkheden worden onderzocht voor lokale energieopwekking en -distributie. Daarnaast kondigen provincies aan in gesprek te gaan met bestaande bedrijven over verduurzaming. Noord-Holland denkt hierbij bijvoorbeeld aan de aanleg van zonnepanelen op daken, het beperken van nachtelijke verlichting en vergroening. Naast het vergroenen en verduurzamen zijn er ook de nodige ambities om bedrijventerreinen leefbaarder en veiliger, en fysiek en digitaal bereikbaarder te maken.

Om ruimte te bieden aan de veranderende ruimtebehoefte van bedrijven als gevolg van diverse technologische ontwikkelingen en transitie, zetten provincies bovendien in op het intensiveren, herstructureren en revitaliseren van bedrijventerreinen. Friesland, dat zichzelf koploper noemt op het

gebied van circulaire economie, kondigt aan dat het herverkavelen van bedrijventerreinen nodig zal zijn om de circulaire economie op een betere en efficiëntere manier in te passen. Op dit moment is het zo dat veel bedrijventerreinen in Nederland suboptimaal zijn ingericht.⁶³ Er is behoefte aan meer zoning en clustering, zodat bedrijven met een hoge milieucategorie dankzij logistieke hubs, kennisuitwisseling en restwarmte van elkaars nabijheid kunnen profiteren en geen hinder veroorzaken voor (toekomstige) omwonenden. Zuid-Holland zet hierin de meest rigoureuze stappen. In Zuid-Holland mogen bedrijven met lage milieucategorieën niet meer op een bedrijventerrein gevestigd zijn met een hogere milieucategorie. In de praktijk blijkt het creëren van schuifruimte echter een moeizame en kostbare exercitie.⁶⁴

Provincies selectiever ten aanzien van bedrijfsvestigingen: niet alles en iedereen welkom

Aangezien ruimte voor economie en bedrijvigheid in veel Nederlandse steden onder druk staat⁶⁵ voelen provincies zich genoodzaakt om gemeenten te helpen om ruimte voor werk te borgen en te helpen sturen op de gewenste ruimtelijke programmering van bedrijventerreinen. Dit blijkt onder andere uit het akkoord van de provincies Noord- en Zuid-Holland. Ook Overijssel zet hierin de nodige stappen: *“Het gaat daarbij om een balans tussen vraag en aanbod, en het maken van een kwantitatieve (aantal hectares) en kwalitatieve (ontwerpprincipes zoals ruimtelijk inpassing, klimaatadaptatie en energietransitie) afspraken.”*

Zowel Limburg, Overijssel, Noord-Holland als Utrecht gaan bovendien specifiek inzetten op de vestiging van bedrijven in specifieke sectoren die aansluiten bij hun gewenste economisch profiel (in hun geval gezondheid en duurzaamheid). Het wordt belangrijk gevonden dat bedrijven écht bijdragen aan de regionale economie, de ruimtelijke kwaliteit en dat ze bovendien duurzaam, klimaatneutraal en toekomstbestendig zijn. In Zuid-Holland wordt ook gekeken naar de mate waarin deze bedrijven het welzijn van de inwoners bevorderen. En bij de ontwikkeling van het nieuwe bedrijventerrein Oostpolder streeft de provincie Groningen naar bedrijven die *“een blijvende bijdrage leveren aan de leefbaarheid en ecologie van het gebied”*. Verderop in het akkoord wordt tevens gemeld dat ze ‘nee durven zeggen’ tegen projecten wanneer deze niet aan de gestelde uitgiftecriteria voldoen.

45

Ook in Drenthe wordt gewerkt aan een ‘realistische strategie’ voor de vestiging en acquisitie van bedrijven: *“Bij vestiging en het aantrekken van bedrijven gaat het niet alleen om het stimuleren van de werkgelegenheid. Ook de beschikbaarheid van personeel, energie, water en een evenwichtige balans tussen wonen, werken en natuur tellen mee. Dat vraagt dat we een realistisch en duidelijk verhaal hebben voor nieuwe en bestaande ondernemers.”* In Friesland gaat de provincie samen met gemeenten en de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij aan de slag om het beleid omtrent bedrijfsvestigingen te vernieuwen.

⁶³ Koelemaj, J. (2023), *Functies mengen op bedrijventerreinen. Lessen uit vijf gebieden*. Den Haag: Platform31. Rienstra, G. (2023) Ruimte voor wonen-werken: drie oplossingen voor binnenstedelijke bedrijventerreinen. Stadszaken [Online], geraadpleegd op 31 juli 2023.

⁶⁴ Zie: Koelemaj, J., Heebels, B., Hoorn, M. & Evers, R. (2023), *Functiemenging op bedrijventerreinen. Het mengen van wonen en werken bij gebiedstransformatie*. Den Haag: Platform31. Een interessant voorbeeld is de rol van de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU). OMU heeft van de provincie de mogelijkheid gekregen om op basis van een revolverend fonds te investeren in onrendabele toppen. De provincie onderzoekt of ze de investeringsmogelijkheden van de OMU kunnen verruimen. Zuid-Holland gaat bij het Rijk pleiten voor een verplaatsingsfonds waarmee bedrijven verplaatst kunnen worden.

⁶⁵ Pen, C.J. (2022), *Zet de komende tien jaar een stop op de transformatie van werkgebieden*. Gebiedsontwikkeling.nu [Online], geraadpleegd op 31 juli 2023.

Industrie: transformeren en uitbreiden in plaats van afschalen

In de zomer van 2022 stuurde de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een kamerbrief getiteld 'Het verschil maken met strategisch en groen industriebeleid'. Hierin betoogde zij onder meer dat industrie bijdraagt aan economische weerbaarheid, en dat die 'in de wereld van vandaag, waarin geopolitieke spanningen oplopen, van steeds groter belang is'. Over strategische autonomie valt in de provinciale akkoorden weinig terug te lezen. Wel besteden zij ruim aandacht aan het vergroenen van hun industriële activiteiten. Dit geldt met name voor de provincies die één van de vijf grote industriële clusters⁶⁶ van Nederland huisvesten.

Noord-Holland kondigt aan in ieder geval de bestaande ruimte voor bedrijven en industrie te behouden. Het streeft naar groene staalindustrie in de IJmond en wil ruimte behouden voor de energietransitie en de circulaire economie in het Noordzeekanaalgebied en bij Den Helder. Om ervoor te zorgen dat bedrijven zich aan de 'groene' afspraken houden, zet de provincie in op extra handhaving.

In Groningen wordt de energietransitie duidelijk als kans gezien: *"We zien veel kansen voor de Groningse industrie en onze zeehavens, zoals op het gebied van waterstof. De waterstofeconomie biedt kansen voor de Groninger werkgelegenheid. De groene waterstof uit Groningen kan de concurrentiepositie van de Groninger industrie versterken. Wij gaan door met het subsidiëren van bestaande projecten om de industrie te verduurzamen."* Terwijl waterstof omarmd wordt, is de provincie waakzaam voor de negatieve externe effecten van zowel zoutwinning als geothermie. De chemische industrie rond het in Groningen gelegen Chemport is verder belangrijk voor heel Noord-Nederland, zoals wordt benadrukt in het akkoord van Drenthe.

46

Limburg is trots op de manier waarop de transitieopgave van de chemische industrie van Chemelot wordt aangepakt. De toegenomen samenwerking in de energie-intensieve maakindustrie wordt als een voorbeeld voor heel Nederland beschouwd. Wel wordt er hardop gemopperd over de randvoorwaarden die het Rijk hierbij stelt.

Ook Zuid-Holland is ambitieus en zet in op de kansen die de energietransitie biedt. Zij willen hun industrie, inclusief het in de provincie aanwezig glastuinbouwcluster, graag behouden. Om dit toekomstbestendig te maken denken zij aan de uitrol van een regionaal warmtenet, waarbij wordt ingezet op geothermie en havenwarmte.

In de industrie-kamerbrief van het ministerie van EZK stond tevens vermeld dat ook voor de verwerkende en maakindustrie ruimte nodig is. De kleinschalige maakindustrie krijgt in de provinciale akkoorden iets minder aandacht, al wordt hier onder andere in het akkoord van Gelderland wel bij stilgestaan: *"De Regionale Centra voor Techniek (RCT's) blijven de maakindustrie ondersteunen."* Ook in Limburg wordt hier veel waarde aan gehecht en wordt dit gekoppeld aan de herwaardering van het beroepsonderwijs.

Agrarische sector wordt beschermd en innovaties worden aangemoedigd

Ook in de economische paragrafen van de akkoorden wordt aandacht besteed aan agrarische bedrijven en ondernemers. De provincies zijn het eens over het feit dat de agrarische ondernemers bescherming, helderheid, ruimte en perspectief verdienen. Daarbij leggen de meeste provincies de nadruk op het feit dat ze agrarische ondernemers willen bijstaan in de transitie naar toekomstbestendige bedrijfsperspectieven, zoals kringlooplandbouw.

⁶⁶ Rotterdam/Rijnmond, Noordzeekanaalgebied, Chemelot, Zeeland en Noord-Nederland.

Zorgen over de problemen van de visserij

Als gevolg van stijgende brandstofkosten, de Brexit, de bouw van windmolens op zee en veranderende Europese milieuwet- en regelgeving zoals het pulsverbod, verkeert de Nederlandse visserijsector in zwaar weer. De kustprovincies hebben aandacht voor deze problemen. Analoog aan de boeren wil Noord-Holland haar vissers waar mogelijk ondersteunen bij de transitie naar duurzame visserij, zodat schepen kunnen voldoen aan de Europese Green Deal en de duurzame blauwe economie. Tegelijkertijd beloven ze dat ze in Brussel blijven opkomen voor de belangen van de Nederlandse vissers. Ook in Groningen maakt men zich zorgen: *“Wij vinden dat deze sector bestaansrecht heeft en geven deze sector onze politieke steun.”* In Zeeland wordt onder andere gezorgd voor een goede ruimtelijke afstemming tussen windmolens op zee en de visgronden.

Vrijtijdseconomie en toerisme: stimuleren versus beperken

Wanneer het over de vrijetijdseconomie gaat, zijn de provincies minder eenduidig. Hoewel alle provincies erkennen dat toerisme belangrijk is voor de economie, worden in Noord-Holland en Zeeland ook de schaduwzijden ervan, en dan met name de negatieve impact op de leefbaarheid, benoemd. Om de rust en de ruimte te beschermen, zet Noord-Holland in op duurzaam toerisme en op de spreiding van toeristische activiteiten over de provincie. Gelderland geeft juist aan dat toerisme bijdraagt aan de leefbaarheid in diverse regio's. Ook Groningen en Drenthe willen hun provincie juist meer op de kaart zetten als vakantie- en recreatiebestemming. Om die reden wordt expliciet ingezet op regiomarketing. In bijvoorbeeld Zeeland en Friesland wordt 'provinciemarketing' expliciet gekoppeld aan het profileren van hun provincie als aantrekkelijke woonplaats. Dit komt voort uit de doelstelling om het wegtrekken van jongeren te voorkomen.

Internationale samenwerking

47

In de akkoorden valt op dat de meeste grensprovincies de komende periode actief inzetten op internationale samenwerking en handel. Zo wil Overijssel met het programma Go4Export ondernemers helpen om 'de juiste stappen te zetten in het buitenland.' In Drenthe wordt samengewerkt met het Rijnland Instituut op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt, terwijl Gelderland haar ingezette Duitslandstrategie wil behouden en doorontwikkelen. Friesland heeft haar vizier ook vooral op Duitsland gericht. De provincie wil haar export bevorderen, en geeft aan dat op korte termijn een 'Fries Europabeleid' nodig is.

Technologie en innovatie in 'valleys' en op campussen actief gestimuleerd

Het is de laatste jaren een trend dat er steeds meer wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van campussen. Deze bestaan in verschillende soorten en maten. Naast de universiteitscampussen zijn er diverse thematisch georiënteerde campussen waar onderwijsinstellingen, bedrijven, Economic Boards en overheden nauw samenwerken om tot innovatieve economische activiteiten te komen. Voorbeelden zijn de Greenwise Campus in Drenthe en de Brightlands Campus in Limburg. In Gelderland spreekt men over de Logistics- en Food Valley. Uit de akkoorden blijkt dat provincies deze campussen actief ondersteunen. Zoals Zuid-Holland: *“Wij zetten in op de ontwikkeling van een vruchtbaar kennis- en innovatie ecosysteem bestaande uit specifieke locaties met een clustering van bedrijvigheid, onderzoek en onderwijs.”*

De mismatch op de arbeidsmarkt wordt overal gevoeld: provincies gaan aan de slag met onderwijsinstellingen en bedrijven

Iedere provincie staat stil bij de uitdagingen op de arbeidsmarkt. Vooral de grote tekorten in de techniek en de zorg worden overal in Nederland gevoeld. Daarnaast vergen processen als digitalisering en de energietransitie om andere vaardigheden van werknemers. Provincies blijven de komende jaren dan

ook investeren in een betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven. Dit doen zij op verschillende manieren. Om meer vakmensen op te leiden moet vakmanschap de waardering (terug)krijgen die het verdient. Naast het opleiden van jongeren en het aanbieden van voldoende stageplekken, ligt de focus ook op bij- en omscholing. Dit wordt vaak gekoppeld aan het credo een 'leven lang ontwikkelen,' iets waar ook de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid op inzetten. Provincies werken actief samen met onder meer bedrijven, sociale partners en kennisinstituten.

In de grensprovincies, waaronder Zeeland en Limburg, wordt er bovendien voor gepleit dat belemmerende wet- en regelgeving verdwijnt, en dat diploma's aan beide zijden van de grens worden erkend. Van een goed functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt worden tot op heden in de provinciale akkoorden weinig geslaagde voorbeelden genoemd.

Enkele provincies, waaronder Flevoland en Gelderland, benadrukken dat ze iedereen nodig hebben en daarom ook iedereen willen laten meedoen. Dat geldt ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tenslotte denken provincies hardop na over manieren waarop werk slimmer en efficiënter kan worden gedaan. Om de arbeidsproductiviteit te verhogen wordt vooral gedacht aan het stimuleren en ondersteunen van digitalisering en automatisering. Innovatieve bedrijven en start-ups worden overal in Nederland ondersteund, bijvoorbeeld door middel van diverse stimuleringsinstrumenten.⁶⁷

6.3 Duiding en reflectie

48

Een nieuwe economische wind?

Er is dit decennium duidelijk sprake van een nieuwe economische wind. Duurzaam, innovatief en inclusief zijn de sleutelwoorden in de economische paragrafen van de provincieakkoorden anno 2023. In plaats van het nastreven van economische groei, wordt er in toenemende mate gestreefd naar het abstractere 'bloei'. Economie is eerder dienend aan overige maatschappelijke doelen en waarden dan andersom. In vergelijking met vier jaar geleden is deze omslag in het denken nog pregnanter aanwezig. Dit hangt mogelijk samen met de snelle opkomst van het concept brede welvaart in beleidskringen. Brede welvaart is een relatief nieuw concept. Hoewel de precieze betekenis en toepassing ervan nog altijd niet helder is gedefinieerd in de provincieakkoorden, sippelen de contouren ervan wel degelijk door. Dit blijkt bijvoorbeeld bij het nieuwe, selectievere beleid dat provincies de komende periode zullen hanteren ten aanzien van nieuwe bedrijfsvestigingen. Hierbij worden bedrijven kritisch langs de meetlat van verschillende brede welvaartsindicatoren gelegd.

Uit dit hoofdstuk blijkt bovenal dat provincies beseffen dat economische opgaven in het licht van de huidige technologische, klimatologische, landschappelijke, maatschappelijke en demografische trends en ontwikkelingen integraal moeten worden benaderd. De koppeling met andere beleidsterreinen is daarom nooit ver weg. Met name in Zuid-Holland en Groningen wordt de economie van de toekomst duidelijk geïntegreerd met de kansen die de energietransitie biedt. In de economische paragrafen van de akkoorden van Gelderland, Flevoland en Zeeland is er relatief veel aandacht voor logistiek en bereikbaarheid. En ook wonen en het sociaal domein zijn tussen de regels van de economische beleidsdoelstellingen door zichtbaar. Zuid-Holland merkt op dat bedrijven die met arbeidsmigranten

⁶⁷ Dit blijkt onder meer uit het akkoord van de provincie Noord-Holland: "Om de innovatie en de verduurzaming van de economie te versnellen gaan we door met de stimuleringsinstrumenten GOI-NH, PIM en MIT en blijven we de regionale ontwikkelmaatschappij (ROM) steunen."

werken, een menswaardig huisvestingsplan verwacht wordt. In Flevoland wordt het activeren van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gekoppeld aan het begrip brede welvaart.

Na jaren van rendementsdenken en een relatief terughoudende overheid die in haar economisch beleid vooral gefixeerd was op het niet verstoren van de marktwerking, is er inmiddels sprake van een geleidelijke ommekeer. De overheid durft een activerende rol naar zich toe te trekken als ruimtelijk regisseur en ook in het economisch domein is dit voelbaar. Desondanks merk je aan alles dat provincies enige voorzichtigheid betrachten en, ondanks de focus op verduurzaming, de status quo in veel opzichten willen beschermen. Economische sectoren die onder druk staan, zoals landbouw en visserij, worden niet afgeschreven, maar juist zoveel mogelijk beschermd en geholpen bij innovatie en transformatie. Zeker in het licht van de ruimtelijke puzzel is het de vraag in hoeverre het op de middellange termijn haalbaar is om ‘grote ruimtevragers’, zoals zware industrie, landbouw en veeteelt en logistieke bedrijven, te (blijven) accommoderen. Provincies moeten daarom goed gaan nadenken over wat zij wel en niet willen en kunnen accommoderen in hun provincie, en wat eventueel geschikter is om elders in het land of Europa onder te brengen.

Brede welvaart en uitgiftecriteria borgen voor de lange termijn

Voor de komende jaren is het de uitdaging voor provincies om het brede welvaartsdenken stevig te verankeren in de beleidskeuzes en in de begrotingsdynamiek. Hiervoor is het belangrijk om te beseffen dat hoewel bepaalde indicatoren elkaar soms positief kunnen versterken, er soms ook sprake is van een onvermijdelijke uitruil oefening. Het maken van harde keuzes is onvermijdelijk.⁶⁸ Dit is zeker het geval in tijden van economische laagconjunctuur en eventuele bezuinigingen. Voor de strengere uitgiftecriteria ten aanzien van nieuwe bedrijfsvestigingen geldt hetzelfde. In hoeverre zullen deze standhouden in tijden van afnemende vraag naar werklocaties? En in hoeverre zijn deze tijds- en locatieafhankelijk? Provincies doen er verstandig aan om hier nu al zoveel mogelijk op te anticiperen. Aangezien dit beleid momenteel nog in de kinderschoenen staat doen provincies er verstandig aan hier onderling van gedachten over te wisselen.

49

Veel onduidelijkheid over de economie en arbeidsmarkt van de toekomst

Niemand heeft een glazen bol en menig econoom zal beamen dat de economie zich moeilijk laat voorspellen. Provincies zijn hier over het algemeen dan ook vrij terughoudend in. Er worden bijvoorbeeld relatief weinig woorden gewijd aan nieuwe, kansrijke ‘sleuteltechnologieën’ zoals kunstmatige intelligentie, kwantum- of nanotechnologie of fotonica.⁶⁹ Vanuit Europa zijn er verscheidene initiatieven en fondsen met als doel dit soort ontwikkelingen aan te jagen.⁷⁰ Om inspiratie op te doen over hoe je als regionale overheid dit soort innovaties kan stimuleren, kan het geen kwaad om te kijken naar geslaagde voorbeelden van over de grens.

Ook nieuwe woonwerkpatronen als gevolg van digitalisering krijgen maar beperkt de aandacht. Een uitzondering hierop is de provincie Zuid-Holland: *“de ontwikkeling naar een duurzame, digitale en inclusieve economie leidt tot andere eisen en wensen die we stellen aan werk- en woonlocaties. Deze ontwikkeling vraagt om een nieuwe ruimtelijk economische visie.”* Circulaire economie wordt in de akkoorden regelmatig genoemd, maar wordt net als vier jaar geleden nog weinig concreet uitgewerkt.⁷¹ De transitie naar een circulaire economie brengt nieuwe ruimtevragen met zich mee. Dit vereist

⁶⁸ Zie ook: Koelemaj, J. (2023), *Brede welvaart: experimenteren geeft grip op complexiteit*. Platform31.nl [Online]. Geraadpleegd 31 juli 2023.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld van Bree et al. (2023), *Herijking sleuteltechnologieën 2023*. Den Haag: TNO.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld het *Strategic Technologies for Europe Platform*.

⁷¹ Van Dijken, K., Dorenbos, R. & van Hoorn, J. (2019), *Ruimte geven én nemen. Analyse, duiding en reflectie Provinciale akkoorden 2019-2023*. Den Haag: Platform31.

ruimtelijke keuzes. Om processen van hergebruik te optimaliseren moet er mogelijk meer worden gezoned, moeten bedrijven worden uitgeplaatst en moet worden afgewogen waar provinciale en nationale grondstofrotondes komen. Het is te hopen dat hierover in de komende coalitieperiode meer duidelijkheid komt.

Een van de grootste economische knelpunten op dit moment, zo blijkt ook uit de akkoorden van de provincies, is de krapte op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de verwachte vergrijzing en krimpende beroepsbevolking zal dit probleem in de meeste Nederlandse regio's op korte termijn niet opgelost zijn. Provincies kondigen veel maatregelen aan om de krapte en de mismatch aan te pakken, al zijn de resultaten van deze maatregelen nog ongewis. Het streven naar een goed functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt bestaat in de grensprovincies al langer, maar dit proces lijkt nog steeds maar moeizaam op gang te komen.

Hoe de Nederlandse economie van de toekomst eruit kán komen te zien is voor een groot deel afhankelijk van de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Dit hangt op haar beurt sterk samen met migratiebeleid.⁷² Hoewel gedeputeerden niet gaan over beleid ten aanzien van migratie, is het opvallend te noemen dat woorden als 'migratie' en/of 'migranten' in de provinciale akkoord niet of nauwelijks voorkomen.

50

Al met al kunnen we niet anders dan concluderen dat hoewel de 'nieuwe economische wind' in woord en gebaar in de provincieakkoorden aanwezig is, er nog geen harde keuzes zijn gemaakt over welke economische functies en activiteiten we met het oog op de toekomst wel en niet kunnen willen blijven accommoderen. Naast ambitieuze geluiden over duurzaamheid, brede welvaart en het stimuleren van innovatieve start-ups, lijkt het erop dat provincies eerst en vooral de bestaande bedrijven en structuren willen beschermen, handhaven en helpen met de transformatie. De vraag is of dit voldoende is om de internationale concurrentiepositie van Nederland in de toekomst te handhaven.

Relatief weinig aandacht voor detailhandel, binnensteden en dorpskernen

Als laatste valt op dat in de akkoorden relatief weinig aandacht besteed⁷³ wordt aan retail en horeca, en in het verlengde daarvan komen ook binnensteden en dorpskernen er betrekkelijk bekaaid vanaf. Dit is extra opvallend gezien de recente Covid-19-pandemie, die de bestaande knelpunten in binnensteden en dorpskernen heeft versterkt.⁷⁴ Als gevolg van zowel de directe als indirecte consequenties hiervan hebben ondernemers in deze sectoren bovendien zware klappen hebben gehad. Hoewel detailhandel hier en daar wel wordt genoemd, is er van een duidelijke visie of maatregelenpakket nauwelijks sprake.

⁷² DenkWerk (2023), *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*.

⁷³ Uitzondering hierop is de provincie Drenthe, terwijl ook Zuid-Holland aankondigt de detailhandelstructuur te willen versterken.

⁷⁴ Heebels, B. & van Vliet, W. (2021), *Herstel van binnensteden. Wat is er nodig voor een vitale en duurzame binnenstad?* Den Haag: Platform31.

7 Cultuur

7.1 De opgave

Cultuur verwondert mensen, het inspireert en geeft stof tot nadenken. Mensen worden aangezet creatief te reflecteren op zichzelf en de maatschappij. Cultuur kan bijdragen aan de sociale cohesie en aan de aantrekkelijkheid van een regio, wat weer economische kansen met zich meebrengt. Provincies richten zich onder andere op het behoud, de ontwikkeling en herbestemming van het culturele erfgoed. Tevens is de provincie verantwoordelijk voor het in stand houden van monumenten en waardevolle historische gebouwen (zoals kerken, boerderijen, molens, maritiem en industrieel erfgoed) en voor cultuureducatie van jongeren.

7.2 Wat valt op?

Inzet op toegankelijke cultuur voor elke inwoner

In de akkoorden van dit jaar valt op dat provincies vooral benadrukken dat cultuur laagdrempelig, bereikbaar en betaalbaar moet zijn voor iedereen. Flevoland kondigt aan dit te gaan bevorderen via het onderwijs en in de verdeling van de beschikbare subsidies. Deze cultuursubsidies worden bovendien gelijk verdeeld over stad en platteland. Ook in Limburg ambieert men een 'gebalanceerde culturele infrastructuur' over de gehele provincie.⁷⁵

In diverse akkoorden wordt opgemerkt dat het verbinden van stad en platteland één van de doelstellingen is van het cultuurbeleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor Overijssel. Hier hecht men vooral waarde aan de mogelijkheden voor ontmoeting, vooral ook tussen mensen met verschillende meningen, ideeën en waarden.⁷⁶

51

Beschermen van erfgoed prioritair, maar kostbaar

Uit de provinciale akkoorden blijkt verder dat er de komende jaren zoveel mogelijk wordt ingezet op het beschermen en toegankelijk maken van erfgoed. Monumenten worden gerestaureerd of krijgen een nieuwe bestemming. Sommige provincies zijn zich bewust dat dit kosten met zich meebrengt en dat er sprake is van budgettaire beperkingen. Zo komt Zeeland met een kwaliteitsimpuls voor erfgoed, maar realiseert zich wel dat het onmogelijk is om alle erfgoed in stand te houden en dat keuzes daarom onvermijdelijk zijn. Ook Drenthe meldt dat niet alles kan binnen het beperkte cultuurbudget. Om die reden kondigt Limburg lobbyactiviteiten richting het Rijk aan *“voor een eerlijke verdeling van landelijke cultuursubsidies en de bekostiging van het Bonnefantenmuseum als rijksmuseum”*.

Bevorderen gedeelde identiteit en cultuur

Net als in voorgaande jaren wordt ook in de provinciale akkoorden van dit jaar ingezet op het versterken van de provinciale identiteit. Ook de jongste provincie van Nederland merkt op dat *“versterking van Flevolandse cultuur en erfgoed bijdraagt aan de leefbaarheid van Flevoland en het welzijn van haar inwoners”*.

⁷⁵ Dit sluit aan bij één van de opgaven ('Opgave Geografische spreiding') die de Raad van Cultuur onderscheidt in haar recente publicatie *'Beweging in het Bestel'* (2022). Volgens het IPO houdt het advies van de Raad van Cultuur echter onvoldoende rekening met een eerlijke verdeling van subsidies over het land.

⁷⁶ Dit sluit aan bij de 'opdracht aan bis-instellingen' van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, die onder andere verwacht dat bis instellingen zich inzetten voor toegankelijk participatiebeleid en inzet op diversiteit en inclusie. Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022), *Toekomst culturele basisinfrastructuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In veel provincies valt op dat de provinciale identiteit als een vaststaand gegeven wordt gedefinieerd. In het verlengde daarvan worden bijvoorbeeld streektalen en dialecten actief ondersteund. Dit blijkt overduidelijk in het akkoord van onder andere Groningen, dat rijk gelardeerd is met quotes in het Gronings dialect. Een opvallende uitzondering is de provincie Noord-Holland, waar de identiteit juist ontleend wordt aan de diversiteit die deze provincie kenmerkt. Toch wordt ook hier op zoek gegaan naar een gedeelde identiteit die voor verbinding moet zorgen tussen verschillende groepen, zowel in het landelijke als in het metropolitane gebied.

Verder benadrukken meerdere provincies, waaronder Friesland, Drenthe, Groningen en Zuid-Holland dat ook het landschap en de natuur onderdeel zijn van de culturele identiteit en dat cultuur en natuur niet ten koste van elkaar hoeven te gaan. Daarnaast worden lokale tradities, zoals het paasvuur en het carbidschieten gekoesterd. Naar het concept cultuurregio's wordt in de akkoorden weinig verwezen.

Cultuureducatie

In de afgelopen jaren is er in landelijke gebieden sprake geweest van een afname van voorzieningen, waaronder bibliotheken.⁷⁷ Provincies hebben de ambitie om dit tij te keren. Zowel Zuid-Holland als Gelderland zetten in op het behoud van bibliotheken, specifiek in kleinere gemeenten met een beperkt aanbod. Flevoland geeft ook aan de ondersteuning van bibliotheken belangrijk te vinden om de laaggeletterdheid terug te dringen.

Provincies kondigen aan in te zetten op cultuureducatie op scholen, maar hoe dit er precies uit moet komen te zien blijkt niet uit de akkoorden.

52

Opvallend is tenslotte dat vooral de provincies die in de tijd van de VOC en de slavenhandel een prominente rol hebben gespeeld, aandacht besteden aan de herdenking hiervan. Zo wil Zeeland inzetten op een kenniscentrum rondom het slavernijverleden, en heeft Noord-Holland het initiatief genomen voor Ketu Koti-dialogotafels. Ook Utrecht kondigt aan hier aandacht aan te gaan besteden.

7.3 Duiding en reflectie

Uit de akkoorden van dit jaar blijkt dat provincies in bepaalde opzichten worstelen met de vormgeving van hun cultuurbeleid. Hoewel er sprake is van een duidelijke focus op de toegankelijkheid van cultuur en het behoud van streekgebonden evenementen en tradities, klinkt tussen de regels van sommige akkoorden ook het besef door dat de samenleving te maken heeft met een toename van diversiteit en polarisatie. Om die reden streven provincies er naar om verschillende bevolkingsgroepen door middel van cultuur met elkaar te verenigen. Hoe ze dit precies gaan aanpakken blijft ongewis: het ei van Columbus is hier duidelijk nog niet gevonden.

De provinciale akkoorden lijken niet per se goed nieuws voor liefhebbers van meer alternatieve of artistieke vormen van kunst en cultuur. Terwijl themamusea volop worden ondersteund, zet bijvoorbeeld de provincie Flevoland zich niet in voor de komst van een kunstmuseum in Almere. Ook is er weinig tot geen aandacht voor het perspectief van onafhankelijke, progressieve kunstenaars of kunstcollectieven. Uitzonderingen hierop vinden we terug in de akkoorden van Zeeland en Groningen. Zeeland geeft aan het belangrijk te vinden dat uitvoerende kunstenaars een reële vergoeding voor hun werk krijgen. En ook Groningen meldt dat makers van kunst en cultuur een eerlijke beloning verdienen, waarbij het waarde hecht aan diversiteit: *“We steunen daarom culturele instellingen, met name de kleine musea,*

⁷⁷ Can, E., Dorenbos, R., Evers, R. & Ghauharali, R. (2022), *Leefbaarheid en veiligheid op het platteland*. Den Haag: Platform31.

theaters en culturele gezelschappen.” Subsidies voor festivals en podia worden in de meeste provincies herijkt. Welke consequenties dat precies zal hebben wordt niet direct duidelijk. Tenslotte kondigt ook Utrecht, waar de komende jaren een flinke bevolkingsgroei verwacht wordt, aan nieuwe culturele organisaties te gaan ondersteunen.

Het concept ‘cultuurparticipatie’, wat in het recente rapport ‘Beweging in het Bestel’⁷⁸ van de Raad van Cultuur als één van de centrale opgaven wordt gedefinieerd, komt in de provinciale akkoorden eerder impliciet dan expliciet voor. Als laatste valt op dat er in de akkoorden van dit jaar minder aandacht besteed wordt aan de wisselwerking tussen cultuur en economie.

⁷⁸ Raad voor Cultuur (2022), *Beweging in het bestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.

8 Veiligheid

8.1 De opgave?

Provincies hebben van oudsher een beperkte rol bij het terugdringen van criminaliteit en het bevorderen van de veiligheid. Veiligheid behoort immers niet tot de kerntaken van de provincie.⁷⁹ Desondanks zijn er voldoende uitdagingen op het gebied van veiligheid die provincies raken en waar provincies op een positieve en effectieve manier aan kunnen bijdragen.

Eén van de meest in het oog springende opgaven van de afgelopen jaren is het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Ondermijnende criminaliteit, waarbij sprake is van georganiseerde (drugs)criminaliteit en verwevenheid met de onder- en bovenwereld, kent een veelheid van vormen van criminaliteit. Enkele van deze vormen van criminaliteit hebben directe of indirecte gevolgen voor de provincie, zoals gevaarlijke drugslabs in leegstaande agrarische bebouwing, drugsdumpingen in de natuur, bedreigde bestuurders, intimidatie en corruptie, ondernemers en agrariërs die onder druk worden gezet, et cetera.⁸⁰

Provinciale overheden zijn in belangrijke mate betrokken bij enkele grote opgaven waarmee Nederland momenteel geconfronteerd wordt. Vraagstukken omtrent de overgang naar duurzame energie, de problematiek rond stikstofuitstoot en de woningmarkt hebben impact op de samenleving. Bovendien kunnen deze kwesties bijdragen aan maatschappelijk ongenoegen en spanningen. Deze uitdagingen, gecombineerd met de verharding van het maatschappelijk debat en een afnemend vertrouwen in de overheid, kunnen aanzienlijke gevolgen hebben op de toenames van maatschappelijke onrust en polarisatie. Ook kunnen acute crisissituaties, zoals de asielcrisis, ertoe leiden dat de verhoudingen tussen gemeenten, provincies en Rijk onder druk komen te staan.⁸¹

8.2 Wat valt op?

Minder aandacht voor veiligheid

In tegenstelling tot vier jaar geleden lijkt het thema 'veiligheid' geen noemenswaardige rol te spelen in de verschillende provinciale akkoorden. In 2019 had bijna de helft van de provincies een aparte paragraaf of hoofdstuk over het thema 'veiligheid' in de akkoorden opgenomen. Ondermijning en daaraan gerelateerde criminele fenomenen zoals het dumpen van drugsafval en andere misstanden in het buitengebied en witwassen werden veel genoemd. Het was toen, terecht, opvallend te noemen dat hier veel aandacht aan werd besteed. Vier jaar daarvoor kwam de term ondermijning nog niet voor in de provinciale akkoorden. Nu vier jaar later lijkt de aandacht voor veiligheid in het algemeen en ondermijning in het bijzonder weer minder te zijn.⁸² Veiligheid, of ondermijning, is in geen enkel akkoord als hoofdstuk of paragraaf opgenomen. Daar waar veiligheidsthema's benoemd zijn, is dit vaak als onderdeel van een overkoepeld thema, zoals leefbaarheid, landelijk gebied of bestuur.

⁷⁹ Zie *De Nederlandse Grondwet*, Provincies, geraadpleegd op 27 juli 2023.

⁸⁰ Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn (2019), *Ruimte geven én nemen; Analyse, duiding en reflectie Provinciale akkoorden 2019 – 2023*. Den Haag: Platform31.

⁸¹ Pieter Tops, Julien van Ostaaijen en Rob Boswijk, (2022), *Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030. Normaliseren, versnellen en alert blijven*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁸² Het provinciale akkoord van Noord-Brabant was tijdens het schrijven van deze analyse nog niet beschikbaar, het is mogelijk dat in dit akkoord de thema's Veiligheid en Ondermijnende Criminaliteit wel uitgebreid behandeld worden, omdat drugscriminaliteit in die provincie al veel langer een hoge prioriteit kent.

Een tweede opmerkelijke observatie is dat er nauwelijks melding wordt gemaakt van andere of nieuwe veiligheidstrends. In de afgelopen jaren zijn een aantal veiligheidstrends op landelijk en lokaal niveau in belang toegenomen, zoals cybercrime, maatschappelijke onrust en polarisatie. Dit zijn fenomenen die ook van invloed zijn op de provincie.

Ondermijning niet helemaal van de radar verdwenen

Het belang van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is desondanks niet geheel van de radar verdwenen bij de provincies. In 10 van de 11 akkoorden wordt in meer of mindere mate ingegaan op ondermijnende criminaliteit. Meerdere provincies erkennen dat ondermijnende criminaliteit een risico vormt voor de samenleving, de democratie en een goed functionerende overheid. Echter, de focus verschilt per provincie, evenals de uitwerking van de rol en de aanpak van de provincie.

Leegstaande agrarische bebouwing

Het meest concreet worden de akkoorden op het gebied van risico op ondermijnende activiteiten in relatie tot leegstaande agrarische bebouwing. Leegstaand vastgoed is gewild bij criminelen voor het gebruik van wiedzplantages of drugslabs. De beschikbare ruimte en afgelegen ligging zijn hierbij belangrijke factoren. Voor boeren in een financieel kwetsbare positie, klinkt een 'goed' aanbod om het vastgoed te verhuren aantrekkelijk.⁸³ Uit onderzoek in opdracht van het Landelijk Aanjaagteam Ondermijning (ATO) en (Zuidelijke) Land en Tuinbouw Organisatie (Z)LTO, blijkt dat één op de vijf boeren weleens benaderd is door drugscriminelen op zoek naar agrarische bedrijfsgebouwen of -terreinen.⁸⁴ De provincie Utrecht actualiseert het beleid voor leegstaande agrarische bebouwing, waarbij ze op zoek gaan naar meer ruimte voor woningen en sociale en economische functies, om zo ondermijning te voorkomen. Ook in de provincies Zuid-Holland en Gelderland wordt gekeken naar herbestemming van agrarisch vastgoed, zodat deze niet ten prooi vallen aan ondermijnende criminaliteit. In Gelderland wordt verder speciale aandacht besteed aan vrijkomende agrarische bebouwing, onder andere via de inzet van het Programma Veilig Buitengebied.

55

Toezicht, handhaving en vergunningsverlening

Provincies zetten bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit ook in op toezicht, handhaving en vergunningsverlening. De provincie Overijssel stelt in haar akkoord dat zij alert is bij het verlenen van vergunningen en subsidies om zo bij te dragen aan de aanpak van ondermijning op vakantieparken en leegstand. Drugsdumping, het illegaal lozen van drugsafval ontstaan uit drugsproductie, is een vorm van milieucriminaliteit en vindt vaak plaats in het buitengebied. Verschillende provincies zetten extra in op toezicht en handhaving om deze vorm van milieucriminaliteit aan te pakken. De provincie Flevoland vraagt de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek om hier extra scherp op te zijn de komende jaren (naast op andere vormen van afvaldumping) en bevordert hiermee dat de Omgevingsdienst voldoende aandacht heeft voor het tegengaan van ondermijning. De provincie Limburg vergroot de inzet en ondersteuning van de Groene Brigade in het buitengebied om drugsdumping en andere vormen van ondermijning tegen te gaan. Ook Utrecht, Drenthe en Zeeland zetten extra in op handhaving van milieucriminaliteit.

⁸³ Ronald Camstra, Ellen Ootes en Bram Klouwen, (2022), *Handreiking Leegstand te lijf 2.0. Woningen en agrarisch vastgoed*. Den Haag: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

⁸⁴ Mauro Boelens en Sanne Groothuis, (2020), *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*. Den Haag/Amersfoort: Twynstra Gudde.

Weerbaar bestuur

Net als in de vorige provinciale akkoorden is een weerbaar bestuur een veelgenoemd onderwerp bij het tegengaan van ondermijning. Criminelen proberen het gezag te beïnvloeden, bijvoorbeeld door intimidatie of omkoperij, en maken vaak gebruik overheidsdiensten voor hun eigen criminele activiteiten. Hiermee ondermijnen criminelen het openbaar bestuur en wordt de rechtstaat aangetast. Om dit tegen te gaan investeren provincies in het weerbaar maken van het bestuur en de organisatie tegen ondermijnende georganiseerde criminaliteit. De provincie Utrecht werkt binnen het eigen bestuur en in samenwerking actief werken aan het voorkomen van beïnvloeding en integriteitsschendingen. Noord-Holland wil het lopende weerbaarheidsprogramma van de provincie voortzetten. Overijssel benoemt dat de weerbaarheid van Statenleden, bestuurders en ambtenaren een aandachtspunt blijft en Drenthe wil weerbaar en 'ondermijningsproof' zijn in beleid, cultuur en gedrag. Flevoland gaat 'De Flevolandse norm' verder ontwikkelen. Hierin hebben alle Flevolandse overheden gezamenlijke ambities geformuleerd over weerbaarheid en integriteit en de brede inzet van bestuurlijke instrumenten als BIBOB en APV. Ook andere provincies benoemen de Wet BIBOB als instrument voor een weerbaar bestuur. De Wet BIBOB wordt in het kader van subsidieverlening, vergunningverlening of aanbestedingen gebruikt om criminele activiteiten en witwassen tegen te gaan. De provincie Zuid-Holland voorkomt hiermee misbruik van provinciale faciliteiten. Limburg intensiveert de inzet van de wet als middel in de strijd tegen ondermijning en oneigenlijke beïnvloeding.

Herstel vertrouwen in de overheid

56

Het vertrouwen in de overheid speelt een belangrijke rol in het functioneren van de democratie. Wanneer een aanzienlijk deel van de burgers het vertrouwen in de overheid verliest en daardoor niet langer deelneemt aan democratische processen (bijvoorbeeld door niet te stemmen), heeft dit nadelige gevolgen. Dit komt doordat niet alle stemmen vertegenwoordigd zijn in de politieke arena, wat op zijn beurt kan leiden tot ontevredenheid, protesten, burgerlijke ongehoorzaamheid en een afname van burgerparticipatie.⁸⁵ En kan vervolgens uitmonden in maatschappelijke onrust en aanverwante veiligheidsproblematiek. In aanloop naar de Provinciale Verkiezingen heeft I&O Research onderzoek gedaan naar o.a. het vertrouwen in de provincie. Bijna de helft (45 procent) van de Nederlanders heeft vertrouwen in de provincie als bestuurslaag. Dat is duidelijk meer dan het deel dat vertrouwen heeft in de overheid (36 procent), maar minder dan het deel dat vertrouwen heeft in de eigen gemeente (60 procent).⁸⁶ Het is dan ook niet verrassend dat vertrouwen in de overheid in alle provincieakkoorden terug komt. De boodschap is dat in het hele land het vertrouwen in de politiek sterk is afgenomen. Provincies willen zich massaal inzetten voor het herstellen van het vertrouwen tussen burger en provincie (overigens spreekt één provincie over het verder versterken van het vertrouwen). Dit doen de provincies door open en transparant te zijn, betrouwbaar te zijn en oog te hebben voor de menselijke maat, met daadkracht te besturen en de afstand tussen burger en overheid te verkleinen. Het meest concreet is de provincie Noord-Holland. Om het vertrouwen van de bevolking in de provinciale overheid te versterken, wil de provincie meer ruimte bieden voor betrokkenheid en participatie van inwoners bij het werk van de provincie. En continueert de provincie de werkgroep participatie en zal een voorstel doen voor een experiment met burgerberaden, burgerpanels of een vorm van co-creatie.

⁸⁵ Zie Movisie (2023), *Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf. Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid* (zie 'Als de overheid betrouwbaar is, komt vertrouwen vanzelf' | Movisie, geraadpleegd op 27 juli 2023).

⁸⁶ Zie Hans Bekker (2023), *In noorden en noordoosten is vertrouwen in provincie het grootst*, Binnenlands Bestuur, 9 februari 2023 (zie In noorden en noordoosten is vertrouwen in provincie het grootst (binnenlandsbestuur.nl), geraadpleegd op 27 juli 2023).

8.3 Duiding en reflectie

Veiligheid is geen groot thema voor de provincies. Dit komt niet als verrassing, veiligheid behoort immers niet tot de kerntaken van de provincies. Ook de grote landelijke opgaven waar ons land nu voor staat en de rol van de provincies bij die opgaven dragen eraan bij dat veiligheid minder prominent genoemd wordt in de akkoorden. Desalniettemin staan ook de provincie voor uitdagingen op het gebied van veiligheid, die geadresseerd dienen te worden. En dat doen de provincies ook, zoals voorgaande paragraaf duidelijk maakt, maar vaak slechts in enkele zinnen of in een enkele alinea. Opvallend, omdat uit de vorige analyse van de provincieakkoorden van Platform31 bleek dat veiligheid, en dan met name ondermijning, wel prominent aanwezig was in de verschillende akkoorden.

Provincies klaar met de aanpak van ondermijning?

De afgelopen jaren hebben de provincies niet stilgezeten op het ondermijningsdossier. In 2020 is in opdracht van de provincie Noord-Holland onderzoek gedaan naar de provinciale strijd tegen ondermijning, specifiek gericht op de eigen weerbaarheid. Uit dit onderzoek bleek dat alle provincies zich inzetten om ondermijning tegen te gaan. Die inzet verschilt in intensiteit, aanpak en beschikbare personele en financiële middelen. Geen van de provincies had toen specifiek, integraal beleid gericht op het tegengaan van ondermijning.⁸⁷ Weerbaarheid tegen ondermijning stond hoog op de agenda en de provincies zetten een breed scala aan maatregelen in om de kwetsbaarheid te verminderen en om de weerbaarheid te vergroten. Zijn de provincies inmiddels zo ver met hun aanpak tegen ondermijning dat slechts enkele zinnen in de provinciale akkoorden voldoen? Nee, de passages lijken daarvoor te weinig concreet en de genoemde aanpakken komen merendeels overeen met de activiteiten die ook vier jaar geleden genoemd werden. Of is de provincie zelf tot de conclusie gekomen dat zij slechts een kleine bijrol speelt in de aanpak van ondermijning?

57

Deze eventuele kleine bijrol ziet het NSOB totaal anders. Het NSOB bepleit dat een discussie over de mogelijke rol van provincies in de aanpak van ondermijning irrelevant is, omdat die rol er overduidelijk al is. Het vraagstuk van ondermijning raakt immers aan verschillende provinciale kerntaken, zoals vitaal platteland, kwaliteit openbaar bestuur en regionale economie. Ondermijning raakt de fundamenten van een samenleving en de belangrijke instituties van de rechtstaat en de democratie. Voorkoming en bestrijding van ondermijning is van existentieel belang voor elke overheidsorganisatie en voor elke bestuurslaag, dus ook voor de provincie.⁸⁸

Aanpak ondermijning vanuit het middenbestuur

Ondermijnende criminaliteit zal ook de komende jaren prioriteit behouden. Ondermijning is naast een veiligheidsvraagstuk een sociaal vraagstuk en heeft een sterk ontwrichtende werking op de maatschappij. Het is ook voor provincies van belang om hier blijvend in te investeren. Maar niet alleen vanuit de eigen taken en bevoegdheden, zoals nu veelal gebeurt.⁸⁹ De provincie kan juist vanuit haar unieke positie als 'middenbestuur' een concrete bijdrage leveren aan de aanpak van ondermijning. Ondermijning past niet goed binnen de traditionele beleidskaders en kan niet zomaar worden aangepakt door of onder leiding van één overheidsorgaan. Het vergt interbestuurlijke samenwerking en samenspel met maatschappelijke partijen. De provincie heeft bij de uitvoering van haar kerntaken vanuit een bestuurlijke middenpositie ervaring met het samenwerken met allerlei andere partijen en heeft deze partijen ook nodig voor een effectieve taakuitvoering. Voor het middenbestuur ligt binnen het

⁸⁷ M.A. van Beesten en E.L.M. Elferink. (2020). *Onderzoeksrapport Provinciale weerbaarheid tegen ondermijning. 'Bewust Beter Samen Delen'*. Provincie Noord-Holland.

⁸⁸ Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram en Mark van Twist. (2021). *De wijsheid van traag bestuur*. Den Haag: NSOB.

⁸⁹ Zoals de inzet van de Wet BIBOB en handhaving van milieucriminaliteit.

ondermijningsvraagstuk een kans om haar positie in de regio, tussen sectoren en partijen te gebruiken. Slechts één provincie echter, de provincie Groningen, benoemt de positie als middenbestuur expliciet bij de aanpak van ondermijning.⁹⁰

Te weinig aandacht voor maatschappelijke onrust en polarisatie als mogelijk gevolg van transitievraagstukken

De daling van vertrouwen in de overheid neemt de afgelopen jaren alsmaar toe, en leidt onder andere tot burgers die zich tegen het beleid afzetten. Ook anti-overheidsextremisme lijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen, als gevolg van de coronacrisis en de klimaatverandering.⁹¹ Het is een positieve ontwikkeling dat provincies inzetten om het vertrouwen tussen de overheid en de burgers te herstellen. Herstel van vertrouwen is van vitaal belang, aangezien een gebrek aan vertrouwen kan leiden tot breed gedragen ontevredenheid en onrust in de samenleving. De provincies lijken dit te erkennen en willen hieraan werken.

Desondanks lijkt er een blinde vlek te zijn wanneer het gaat om de mogelijke effecten van de opgaven waar Nederland voor staat. Deze opgaven omvatten cruciale vraagstukken zoals de energietransitie, stikstofproblematiek, klimaatadaptatie en de woningmarkt. Het is niet uitgesloten dat deze grote transitie-uitdagingen, waarbij provincies ook een rol spelen, als "trigger-events" kunnen fungeren voor maatschappelijke onrust. Het urgentiegevoel rond deze kwesties, gecombineerd met mogelijke economische en sociale impact, kan spanningen veroorzaken en bestaande maatschappelijke ontevredenheid versterken. Als deze vraagstukken niet effectief worden aangepakt, bestaat het risico dat ze bijdragen aan bredere protesten, sociale onrust en zelfs polarisatie.⁹²

58

Het is raadzaam dat provincies niet alleen focussen op het herstellen van vertrouwen, maar zich ook richten op het voorkomen en beheersen van eventuele maatschappelijke onrust als gevolg van deze grotere uitdagingen. Provincies hebben een positie en rol die hen in staat stellen om actief te participeren in het vinden van oplossingen voor deze problemen. Dit kunnen zij bijvoorbeeld doen door samenwerking met andere bestuursniveaus, het bevorderen van openbare dialoog, het bieden van heldere informatie en het ontwikkelen van effectieve beleidsmaatregelen die zowel de grote opgaven als de mogelijke maatschappelijke gevolgen ervan aanpakken.

Cybercrime nog steeds onderbelicht

De digitale dreiging voor Nederland is onverminderd groot en verandert voortdurend. De veiligheid van digitale processen is en blijft essentieel in onze sterk gedigitaliseerde maatschappij. Door verwevenheid van processen in het digitale ecosysteem kan iedereen de gevolgen ervaren van een cyberincident.⁹³ In onze vorige analyse van de provinciale akkoorden merkten we al op dat er niet gesproken werd over initiatieven gericht op het tegengaan van cybercrime en het bevorderen van cybersecurity.⁹⁴ Hoewel er nu, vier jaar later, enige aandacht is voor dit onderwerp, lijkt deze toegenomen aandacht niet in verhouding tot de sterk toegenomen dreiging ten opzichte van vier jaar geleden.

⁹⁰ Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram en Mark van Twist. (2021). *De wijsheid van traag bestuur*. Den Haag: NSOB.

⁹¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid. 2022. *Strategisch omgevingsbeeld 2021*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁹² Pieter Tops, Julien van Ostaaijen en Rob Boswijk, (2022). *Lokaal Veiligheidsbeleid in 2030. Normaliseren, versnellen en alert blijven*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁹³ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2023). *Cybersecuritybeeld Nederland 2023*. Den Haag: NCTV.

⁹⁴ Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn (2019). *Ruimte geven én nemen; Analyse, duiding en reflectie Provinciale akkoorden 2019 – 2023*. Den Haag: Platform31.

Het NCTV geeft in haar meest recente Cybersecuritybeeld niet zonder reden aan dat het noodzakelijk is om het onverwachte te verwachten, en dit geldt ook voor provincies. De technologische ontwikkelingen gaan immers razendsnel, denk aan kunstmatige intelligentie, het verdienmodel van cybercriminelen blijft aantrekkelijk en ook de geopolitieke verharding verhoogt het risico op cyberaanvallen. Het is daarom van essentieel belang dat provincies hun aandacht uitbreiden naar digitale veiligheid. Dit gaat niet enkel over het beveiligen door middel van technologische oplossingen, maar ook over het bevorderen van bewustwording, het delen van informatie en het ontwikkelen van veerkrachtige beleidsmaatregelen. Alleen door proactief te handelen en zich aan te passen aan de voortdurende veranderende digitale dreigingen kunnen provincies de veiligheid van hun digitale infrastructuur waarborgen en de mogelijk zeer ontwrichtende gevolgen van een cyberincident beperken.

9 Financiën

9.1 De opgave

Provincies hebben in Nederland betrekkelijk weinig taken, vergeleken met de rijksoverheid en de gemeenten. Maar doordat ze nodig zijn bij verschillende van de grote opgaven waar het land voor staat, zal hun rol de komende tijd eerder toe- dan afnemen. Dossiers als landbouw, energietransitie en volkshuisvesting liggen weliswaar niet primair bij de provincies op tafel, maar door de sterke ruimtelijke component van dergelijke opgaven zijn de provincies onmisbaar. Het kabinet heeft de regie bij de aanpak van de stikstofproblematiek zelfs expliciet bij de provincies neergelegd.

Naast inhoudelijke opgaven liggen er ook op financieel gebied opgaven. Omtrent de twee belangrijkste inkomstenbronnen, het provinciefonds en de door provincies geheven belasting, bestaat om verschillende redenen onzekerheid. Het gevolg is dat de nu aangetreden provinciebesturen bij het uitvoeren van hun plannen wellicht meer financiële flexibiliteit zullen moeten opbrengen dan hun voorgangers. Verschillende akkoorden merken dit op; dat voor Groningen bijvoorbeeld gebruikt het als argument om zich in eerste instantie te richten op begrotingsjaar 2024. Andere akkoorden, zoals dat van Limburg, geven de nieuwe bestuurders als opdracht mee om het Rijk te bewegen meer geld beschikbaar te stellen.

De omvang van het provinciefonds groeit vanaf 2026 niet meer mee met de omvang van de rijksuitgaven; de bestaande trap-op-trap-af systematiek verdwijnt. Vanaf 2027 wordt het provinciefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. In het overgangsjaar 2026 is er geen indexatie, en wordt ter overbrugging 0,1 miljard euro beschikbaar gesteld. Dit betekent dat provincies minder geld van het Rijk zullen ontvangen dan eerder verwacht. Ook is nog onduidelijk hoe de nieuwe indexering in de praktijk vorm zal worden gegeven.

Naast de omvang van het provinciefonds is ook de verdeling ervan over de provincies onzeker. De bestaande verdeelformule is verouderd. Een onderzoeksbureau heeft een voorstel ontwikkeld voor een nieuwe verdeling, maar invoering daarvan zou tot aanzienlijke en niet-uitlegbare herverdeeleeffecten leiden. Omdat de provincies het onderling niet eens konden worden over een nieuwe verdeelformule ligt de bal nu weer bij de minister van BZK.

Tot slot wil het Rijk de motorrijtuigenbelasting vervangen door betalen naar verbruik (rekeningrijden). Dit betekent dat de grondslag voor de enige provinciale belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, zal vervallen. Een opvolger is nog niet bekendgemaakt.

9.2 Wat valt op?

Financiële uitwerking is vaak mager of ontbreekt geheel

Het financiële hoofdstuk komt in alle akkoorden na de beleidsinhoudelijke hoofdstukken, waar allerlei plannen en ambities zijn gepresenteerd. Normaal gesproken wordt er in dit hoofdstuk afgesproken hoeveel geld waarvoor wordt uitgetrokken, en hoe dit wordt gedekt. Zonder financiële onderbouwing is het immers de vraag wat er van alle ambities terecht komt. Sommige akkoorden geven inderdaad aan hoeveel geld er voor nieuw beleid op de verschillende beleidsterreinen is uitgetrokken, maar anderen doen dat nauwelijks of zelfs helemaal niet (zie tabel 1). Dat is een duidelijk verschil met de akkoorden die vier jaar geleden (en eerder) werden gesloten.

Drenthe heeft de magerste financiële onderbouwing: hoeveel geld er komt voor nieuw beleid staat er niet in, laat staan hoe dat over de verschillende prioriteiten zal worden verdeeld. Zuid-Holland geeft alleen het bedrag dat in de gehele bestuursperiode voor nieuw beleid wordt uitgetrokken; een uitsplitsing naar beleidsterreinen ontbreekt. Veelzeggend is de volgende passage: “Een nuancering die hoort bij dit akkoord is dat bij de woordkeuze - zoals ondersteunen of stimuleren - ten aanzien van onze rol, de inzet van instrumentarium en middelen nog niet is bepaald.” Gelderland geeft net iets meer detail, door het in totaal beschikbare bedrag onder te verdelen in incidenteel geld en structureel geld. Het Groningse akkoord geeft alleen aan hoeveel geld er in 2024 zal zijn voor nieuw beleid en splitst dit uit naar zes verschillende terreinen. Het meeste wordt uitgetrokken voor platteland & natuur en voor cultuur & maatschappij. Bereikbaarheid valt buiten de middelenverdeling; daarvoor verwacht men reserves te kunnen inzetten. Overijssel geeft een uitsplitsing in vijf beleidsterreinen, voor het geheel van de bestuursperiode.

Zeeland vermeldt alleen bedragen die per jaar voor nieuw beleid beschikbaar zullen komen. De financiële paragraaf geeft expliciet aan dat in de voorgaande delen van het akkoord weliswaar verschillende beleidsvoornemens zijn beschreven die financiële ruimte vragen, maar dat misschien niet voor alles voldoende middelen beschikbaar zullen zijn. De onderbouwde financiële vertaling van het akkoord moet wachten op de begroting 2024.

Fryslân, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Limburg presenteren allemaal een gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen. Soms zijn dit bedragen voor de gehele bestuursperiode (Fryslân), meestal wordt ook voor de afzonderlijke jaren aangegeven hoeveel geld men wil uittrekken. Waar alle middelen voor nieuwe prioriteiten vandaan moeten komen wordt niet altijd vermeld. Waar dit wel gebeurt zien we veel taakstellingen; Utrecht verlaagt de post Onvoorzien, en diverse provincies doen een greep in de reserves. Fryslân is van dat laatste een goed voorbeeld, zoals blijkt uit de volgende passage uit het bestuursakkoord: *“Wij hebben tegelijk gekeken naar een betere verhouding tussen wat wij uitgeven en wat wij achter de hand houden. Dit geeft meer financiële mogelijkheden voor de komende jaren. Hierdoor kunnen wij zelf de komende vier jaar zo’n € 175 miljoen extra investeren in Fryslân. Financieel zoeken wij de balans tussen wat wij nodig hebben voor de toekomst en wat wij nu kunnen besteden. Om te kunnen investeren, accepteren wij tijdelijk dat wij het bedrag verlagen dat nodig is om risico’s op te vangen. Deze zogeheten weerstandsnorm brengen wij van ‘ruim voldoende’ naar ‘voldoende’. Onze ambitie is om deze tijdens de rit terug te brengen naar ruim voldoende. Hiervoor maken wij een plan.”*

61

Limburg vindt het niet nodig om voor alles dekking te vinden, en vindt dat de rijksoverheid hiervoor moet zorgen: *“Ondanks deze voorstellen voor dekking verwachten wij in 2027 een negatief begrotingsresultaat. Dit hangt samen met de verwachte dalende Rijksfinanciering via het Provinciefonds, ook wel ‘het ravijn’ genoemd. Wij zoeken de weg richting het Rijk om dit te adresseren en kiezen er niet voor om hier op voorhand bezuinigingen voor in te boeken.”* Limburg doet dus wat de VNG de gemeenten aanraadt: niet zelf de financiële problemen oplossen, maar door middel van een niet-sluitende begroting aan het Rijk duidelijk maken dat die een taak heeft.⁹⁵

⁹⁵ Zie VNG, *Ledenbrief Begrotingsadvies 2024-2027*, 14 juli 2023.

Tabel 1. Middelen voor nieuw beleid

Provincie	Mate van detail in akkoord	Bedragen voor nieuw beleid (euro)	Terreinen waar het meeste geld naartoe gaat
Groningen	Alleen verdeling over 8 terreinen in 2024	In 2024 21,5 mln, excl bereikbaarheid (reserves) en bedrijfsvoering (pm)	Platteland & natuur; Cultuur & maatschappij
Fryslân	Gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen, totalen voor gehele periode	175 mln, grotendeels incidenteel	Economie; Cultuur; Landbouw
Drenthe	Geen enkele financiële uitwerking	Wordt niet vermeld	Wordt niet vermeld
Overijssel	Alleen verdeling over 5 terreinen voor gehele periode	307 mln, lijkt incidenteel geld	Wonen, bereikbaarheid en ruimte
Flevoland	Gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen, per jaar	25 mln	Bereikbaarheid & infrastructuur; Eigentijds bestuur
Gelderland	Alleen totaalbedragen, geen uitsplitsing naar beleidsterreinen	528 mln structureel per jaar 400 mln incidenteel voor hele periode	Wordt niet vermeld
Utrecht	Gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen, per jaar	110 mln, incidenteel en structureel samen. Plus 460 mln voor investeringen en fondsen (hele periode)	Mobiliteit, Energie & klimaat; Transitie landelijk gebied; Circulaire samenleving
Noord-Holland	Gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen	136 mln incidenteel voor hele periode. Structureel: oplopend tot 52 mln in 2027	Wonen & ruimtelijke ordening; Natuur & landelijk gebied
Zuid-Holland	Alleen totaalbedrag voor gehele periode	150 mln	Wordt niet vermeld
Zeeland	Alleen bedrag per jaar, geen uitsplitsing naar beleid	7,5 mln per jaar structureel plus 1,5 mln per jaar uit reserve	Wordt niet vermeld
Limburg	Gedetailleerde uitsplitsing in beleidsterreinen, deels per jaar	207 mln incidenteel voor hele periode, 7 mln per jaar structureel	Economie; Leefbaarheid; Sociale Agenda

62

Grote verschillen in middelen voor nieuw beleid

In de akkoorden waarin wordt aangegeven hoeveel geld er beschikbaar moet komen voor nieuw beleid zien we grote verschillen. In provincies als Zeeland, Flevoland en Groningen lijkt voor de komende bestuursperiode minder dan 100 miljoen euro beschikbaar te komen voor nieuw beleid. Terwijl Gelderland naast 528 miljoen euro aan structurele middelen nog eens 400 miljoen euro incidenteel denkt te kunnen inzetten.

Het is echter de vraag in hoeverre de bedragen uit de verschillende akkoorden met elkaar kunnen worden vergeleken. Genoemde bedragen worden vaak niet of nauwelijks toegelicht, zodat onduidelijk is of het incidenteel of structureel geld betreft, en in hoeverre het echt om nieuw geld gaat. Tabel 1 moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Het is niet vreemd dat de ene provincie veel meer middelen voor nieuw beleid kan inzetten dan de andere. Provincies als Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel hebben veel geld overgehouden aan de verkoop van Nuon en Essent. Dat is nog niet allemaal besteed. Provincies als Flevoland en Drenthe hadden niet of nauwelijks aandelen in energiebedrijven, en konden die dus ook niet verkopen. Zeeland verwacht in de komende jaren een groot dividend van ZEH (voorheen PZEM), maar zet dat in dit bestuursakkoord nog niet in.

Veel aandacht voor financiële beheersafspraken

Opvallend is hoe uitgebreid de financiële paragrafen van de bestuursakkoorden vaak ingaan op het financiële beheer. In veel gevallen wordt met het nodige aplomb gesteld dat de provincie zal werken met sluitende begrotingen waarbij structurele lasten structureel worden gedekt. Het is natuurlijk niet echt nodig om dit af te spreken; de provinciewet schrijft dit immers al voor. Ook zeggen nieuwe colleges vaak realistisch te willen begroten en rekening te zullen houden met de uitvoeringskracht van de organisatie. Daar kan eigenlijk niemand het mee oneens zijn.

Veel akkoorden kondigen aan om waar mogelijk, naast eigen geld, externe financieringsbronnen te willen aanboren, vaak van niet nader genoemde externe partijen, Europese fondsen en de rijksoverheid. Die rijksoverheid zou er bovendien toe moeten worden bewogen om meer geld beschikbaar te stellen voor het provinciefonds. Hoe realistisch dit alles is, zal moeten blijken.

Naast dergelijke meer gratuite opmerkingen bevatten akkoorden soms gedetailleerde afspraken over zaken als het opvangen van overschrijdingen, het omgaan met onderuitputtingen, de voorwaarden waaraan subsidieverlening moet voldoen en het aanhouden van voldoende weerstandsvermogen. Aan de ene kant kan dit een manier zijn om een financiële paragraaf te 'vullen' bij gebrek aan concreet cijfermateriaal. Aan de andere kant kan dit er ook op wijzen dat de coalitiepartners elkaar graag vooraf aan regels willen binden.

Opcenten vaak geïndexeerd

Als provincies hun inkomsten willen vergroten, dan is het verhogen van hun enige belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, eigenlijk de enige serieuze optie. De opbrengsten van deze belasting vloeien naar de algemene middelen van de provincie en zijn dus zeker niet alleen bedoeld voor het onderhoud van wegen.

De motorrijtuigenbelasting (ook wel wegenbelasting) wordt geheven door de rijksoverheid. De opcenten vormen een percentage van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting, zoals die gold per 1 april 1995. Als het Rijk de motorrijtuigenbelasting verhoogt, verandert de provinciale belastingopbrengst dus niet. Het te betalen bedrag is onder meer afhankelijk van het soort voertuig (bijvoorbeeld auto of motor), het gewicht en de energiebron (benzine/diesel of elektriciteit). Opcenten worden opgelegd aan eigenaren (waaronder leasebedrijven) van personenauto's en motorwielen die in de provincie zijn gevestigd. Voor bestelauto's, vrachtauto's en bussen hoeven geen opcenten te worden betaald. Voor het aantal door de provincie te heffen opcenten geldt een maximum, dat jaarlijks wordt geactualiseerd via een inflatiecorrectie. Het maximale aantal opcenten bedraagt in 2023 125,8 procent.

De feitelijke opcenten variëren dit jaar van 67,9 tot 95,7 procent.⁹⁶ Elke provincie kan de opcenten desgewenst dus verhogen, maar lang niet alle akkoorden zet daarop in.

Eén akkoord geeft zelfs aan te overwegen de opcenten te verlagen. Dit betreft Gelderland, dat zoals gezegd het meeste geld beschikbaar heeft voor nieuw beleid. Zeker is deze verlaging echter nog niet. Halverwege de collegeperiode zal worden bekeken of een eenmalige verlaging van de opcenten mogelijk is.

Twee provincies, Groningen en Drenthe, geven aan het opcentenniveau te willen bevriezen. Dat betekent dat de opbrengst van deze belasting alleen groeit met de grondslag ervan: meer of zwaardere auto's leidt tot een hogere opbrengst.

Vier provincies, Fryslân, Flevoland, Utrecht en Limburg, indexeren de opcenten. Dat wil zeggen dat de jaarlijkse stijging wordt gekoppeld aan de inflatie of dat er een vast stijgingspercentage wordt gekozen (in Flevoland maximaal 1%).

Drie akkoorden verhogen de opcenten: Overijssel (+2,9%), Noord-Holland (+14%) en Zuid-Holland (+0,03%). Noord-Holland heeft nu nog duidelijk lager opcenten dan de andere provincies. Dat is vermoedelijk de reden dat verschillende leasemaatschappijen de laatste tijd naar deze provincie zijn verhuisd. Toeval of niet, de voorgenomen verhoging is net beperkt genoeg om de goedkoopste te blijven.

Het coalitieakkoord van Zeeland zwijgt over de hoogte van de opcenten.

64

Tabel 2. Afspraken over de opcenten op de motorrijtuigenbelasting

Groningen	Opcentenniveau bevroren
Fryslân	Opcenten verhogen met maximaal de inflatiecorrectie
Drenthe	Opcentenniveau bevroren
Overijssel	Opcenten verhogen naar 82,2 (een verhoging van 2,9 procent)
Flevoland	Maximaal 1%. Indexatie
Gelderland	Halverwege de collegeperiode bekijken of een eenmalige verlaging van de opcenten mogelijk is.
Utrecht	Indexatie met consumentenprijsindex
Noord-Holland	Opcenten verhogen naar 77,4% (een verhoging van 14 procent)
Zuid-Holland	Verhogen met 0,3 opcent (een verhoging van 0,03 procent)
Zeeland	Geen afspraak in akkoord
Limburg	Indexatie opcenten gelijktrekken met de 'algehele begrotingsindex'

⁹⁶ Bron: COELO, *Atlas van de lokale lasten 2023*, Groningen, kaart 62.

9.3 Duiding en reflectie

De opstellers van de bestuursakkoorden hebben er duidelijk moeite mee gehad om afspraken te maken over de voor al hun mooie plannen beschikbare middelen, over de prioritering daarbinnen en over de manier waarop dit alles financieel zal worden gedekt.

Een van de redenen hiervoor is dat de onzekerheid over de te verwachten rijksuitkeringen momenteel groter is dan gebruikelijk. Het Rijk heeft eenzijdig de spelregels van de indexering van het provinciefonds veranderd, daarbij *en passant* een korting opgelegd, en nog niet in detail duidelijk gemaakt hoe de nieuwe indexering precies zal werken. Iets verder weg in de tijd ligt de dreigende verdamping van de grondslag van de enige belasting die provincies mogen heffen.

Een andere reden is vermoedelijk dat men het er inhoudelijk gewoon nog niet over eens kon worden, ten minste niet in de tijd die men wilde nemen tot het presenteren van een akkoord (en dus tot de installatie van een nieuw bestuur). In de meeste provincies konden de traditionele bestuurderspartijen geen meerderheid meer vormen, en er bestaat nog weinig ervaring met het besturen met partijen als BBB en PVV.

Er is al een tijdje veel kritiek op dichtgetimmerde regeerakkoorden; die zouden de invloed van de volksvertegenwoordiging te zeer beperken.⁹⁷ Als er echter weinig tot niets wordt afgesproken over hoeveel geld waaraan mag worden uitgegeven, zoals nu in enkele bestuursakkoorden het geval is, worden er wel hoge eisen gesteld aan de mate waarin de coalitiepartners het gaandeweg onderling eens kunnen worden. Het provinciebestuur zal zich dan ook goed moeten inspannen om Provinciale Staten mee te krijgen, onder meer door een zorgvuldige en tijdige communicatie.

65

Pikant is tot slot de toezichthoudende taak van de provincie met betrekking tot de gemeentefinanciën. De VNG roept gemeenten op om niet-sluitende begrotingen op te stellen, wat wettelijk niet mag. Kan een provincie als Limburg, waarvan de nieuwe coalitie een negatief begrotingsresultaat bij zichzelf niet erg zegt te vinden, gemeenten die iets soortgelijks doen nog wel geloofwaardig op de vingers tikken?

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld deze tekst van Herman Tjeenk Willink: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/mediateksten/2021/04/07/letterlijke-tekst-persconferentie-informateur-tjeenk-willink-op-7-april-2021>

Epiloog

In deze publicatie staat de analyse van de provinciale coalitieakkoorden 2023-2027 centraal. De negen thematische hoofdstukken bevatten elk een duiding en reflectie op de in de akkoorden genoemde ontwikkelingen, opgaven, uitdagingen, beleidsaanpakken en beleidsvoornemens (voor het desbetreffende thema). Deze publicatie sluit af met een beknopte epiloog waarin we een aantal in het oog springende resultaten nog eens benoemen en van kort commentaar voorzien.

Financiële onderbouwing ontbreekt vaak

Een belangrijke constatering is dat de financiële onderbouwing in de akkoorden mager is, of soms zelfs geheel ontbreekt. Dit maakt dat veel ambities, doelstellingen en intenties in de akkoorden wensbeelden en goede voornemens zijn, en niet op realisme en praktische haalbaarheid beoordeeld kunnen worden. Zeeland is een voorbeeld van een provincie die in haar akkoord wel regelmatig opmerkt dat bepaalde maatregelen geld kosten en dat het onzeker is of die financiële middelen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Samenwerken met de mond beleden maar de verdergaande consequenties blijven onderbelicht

66 Samenwerking en de één-overheid-gedachte worden in de provinciale akkoorden regelmatig benadrukt, maar tegelijkertijd wordt er vaak eenzijdig gemopperd op het Rijk en actief gelobbyd voor meer fondsen van het Rijk. Provincies merken bijvoorbeeld op dat hun ruimtelijke regierol gepaard gaat met veel (nieuwe) taken en verantwoordelijkheden, en verklaren hiervoor extra financiële middelen nodig te hebben. Zo merkt de provincie Limburg in haar akkoord regelmatig op dat er 'boter bij de vis' moet. Meerdere provincies buiten de Randstad zijn tevens van mening dat er een gelijkere verdeling van middelen moet komen voor een basisvoorzieningsniveau op het gebied van onder andere cultuur en mobiliteit. Hiervoor verwijzen zij naar de inhoud van het recent gepubliceerde Rli-rapport 'Elke regio telt.' Over de precieze definitie van een dergelijk basisniveau wordt echter nog actief gediscussieerd en is nog lang niet duidelijk. Uit de akkoorden komt ook naar voren dat provincies behoefte hebben aan alternatieve vormen van fondsen en financiering, zodat er meer mogelijkheden zijn om opgaven integraal te benaderen. Dit blijkt onder andere uit het akkoord van Friesland: "*Wij willen dat het Rijk zijn geld minder sturend toekent via specifieke uitkeringen, de zogenoemde SPUKs.*"

Brede welvaart als doel, maar keuzes tussen de brede welvaartsdoelstellingen nog onvoldoende gemaakt

Hoewel brede welvaart prominent aanwezig is in de provinciale akkoorden, verschilt de wijze waarop én de mate waarin deze manier van denken concreet wordt toegepast per provincie. Uiteindelijk komt het erop neer dat provincies in toenemende mate beseffen dat verschillende opgaven met elkaar samenhangen, en dus integraal moeten worden benaderd. Zo kondigt Zuid-Holland aan met een brede welvaartsagenda te komen die aansluit bij landelijke monitoring: "*We wegen, sturen en rapporteren gelijktijdig op zowel economische doelen als op sociaal en cultureel gebied, de leefomgeving, gezondheid en onze democratie.*" Wat provincies wellicht niet voldoende beseffen, is dat deze manier van denken onvermijdelijk leidt tot een uitruil oefening. Hoewel verschillende brede welvaartsindicatoren elkaar kunnen versterken, is het verstandig om erop te anticiperen dat het één soms ook ten koste gaat van het ander. Dit wordt overigens beaamd in het coalitieakkoord van Utrecht. Hierin wordt benadrukt dat de transities structurele veranderingen betekenen, nieuwe werkwijzen nodig maken en meer 'leren door te doen.' Tegelijkertijd wordt toegegeven dat dit spannend is, dat ze op problemen gaan stuiten en dat opgaven onderling kunnen gaan botsen.

De focus op brede welvaart maskeert het belang van economische groei, vernieuwing en creatieve destructie die gepaard gaat met de transities

Het streven naar brede welvaart is te prijzen maar het realiseren van economische groei is en blijft noodzakelijk.⁹⁸ Met economische groei kan in de transities geïnvesteerd worden, kunnen de verliezers gecompenseerd worden en ontstaat er meer ruimte voor nieuwe toetreders. En het zullen veelal nieuwe toetreders, en niet de gevestigde bedrijven zijn, die de nieuwe producten en diensten tot stand gaan brengen. De akkoorden geven er geen blijk van dat er oog is voor dit toekomstperspectief en wat dit betekent voor het beleid komt dan ook niet aan de orde. Er wordt alleen benadrukt dat er bij het economisch beleid kritisch gekeken moet worden naar ecologische en sociale effecten van economische activiteiten. Daar zal in zijn vaagheid niemand het mee oneens zijn. Maar duidelijke ruimtelijke economische keuzes worden in de provinciale akkoorden niet gemaakt. Provincies willen de bestaande economische clusters en werklocaties zoveel mogelijk beschermen, en waar mogelijk transformeren. Waar de economische groei en vernieuwing vandaan moet komen, naast de traditionele clusters en sectoren, is onduidelijk. Hier en daar worden wel ambities uitgesproken over het stimuleren van innovatieve startups maar veel concreter wordt het niet.

Om de benodigde economische groei ook in de toekomst te kunnen realiseren, is het van belang dat er met de juiste bril wordt gekeken naar opkomende industrieën, sectoren en bedrijven. Helder moet zijn welke industrieën, sectoren en bedrijven dat zijn. Maar tegelijkertijd moet men ook open staan voor de 'unusual suspects'; zij gaan immers de wereld veranderen, veelal niet de huidige bedrijven die belang hebben bij en floreren in de status quo. Zorg als provincie voor het noodzakelijke investeringskapitaal, blijf bouwen en investeren in intermediaire regionale (kennis) organisaties en zet innovatieve en veelbelovende nieuwkomers in de etalage. De economische paragraaf van veel akkoorden missen nu nog te vaak een duidelijke richting, een aantrekkelijk toekomstperspectief en een goed narratief. In dat narratief dient dan ook eerlijk aandacht te zijn voor de pijn van de economische transitie, de verliezers en de gevestigde belangen die niet langer het primaat kunnen hebben.

67

Energietransitie: het belang van keuzes en duidelijkheid

De inzet op het bereiken van het ene doel kan ten koste gaan van het bereiken van het andere doel. Dat speelt binnen meerdere thema's en zo ook binnen het thema energietransitie. De meeste akkoorden steken bijvoorbeeld hun ambities voor groene waterstof niet onder stoelen of banken, maar laten na duidelijk aan te geven hoe ze die ambities denken te verwezenlijken. Groene waterstof kan alleen worden opgewekt als er voldoende duurzame elektriciteit voorhanden is. Tegelijkertijd wordt door veel provincies aangegeven het aantal zonneweiden en windparken (op land) te willen beperken. Voor het politieke debat en duidelijke keuzes zou deze tegenstrijdigheid in ieder geval benoemd moeten worden.

In de akkoorden wordt opvallend vaak gewezen op het belang van draagvlak en participatie van omwonenden in opwekprojecten (waaronder bijvoorbeeld het meeprofiteren van mogelijke opbrengsten). Ook hier rijzen meerdere vragen: is het realistisch om deze voorwaarden te formuleren, welke rol speelt de provincie hierin (en waarom?) en hoe zou het afwegingsproces eruit moeten zien indien tegenstrijdige belangen zich voordoen? Hoewel er enkele provincies zijn die wat concreter zijn en aangeven provinciale sturingsinstrumenten in te willen zetten als bijvoorbeeld gemeenten het onderling niet eens zijn over de opwek-locaties, blijven de fundamentele vragen onbeantwoord. Onduidelijkheid (over rol en mogelijke aanpak) helpt niet om het vertrouwen van burgers terug te winnen. En juist het vertrouwen van burgers en hun medewerking is essentieel voor het bereiken van de

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Jesse Frederik (2023), Waarom stoppen met groei een slecht idee is, in: *De Correspondent*, 28 juni 2023.

duurzaamheidsdoelstellingen. Het Planbureau voor de Leefomgeving wijst er keer op keer op dat meer sturing en meer regie nodig is om de opgaven rond de ruimtevraag en duurzaamheid op te lossen. Daarom is het opvallend dat ondanks het populaire woord 'regie' in de akkoorden, de provincies de duidelijke keuzes niet durven of kunnen maken en de tegenstrijdige belangen niet duidelijk benoemen. Maar als duurzaamheidsopgaven niet binnen de regio zelf kunnen worden opgelost – bijvoorbeeld indien het niet waarschijnlijk is om op het eigen grondgebied voldoende hernieuwbare energie op te wekken om in de behoefte te voorzien - is er een rol voor de provincies en de Rijksoverheid weggelegd. Kortom, provincies pak je rol en geef concreet aan welke keuzes gemaakt worden, wat de tegenstrijdige belangen zijn, wie de verliezers en winnaars zijn en hoe ongewenste afwenteling voorkomen worden.⁹⁹

Spanningsveld tussen de toezichhoudende en de verbindende rol

Provincies vervullen financieel en in bestuurskracht een toezichhoudende rol naar gemeenten. Maar de provincies benadrukken in hun akkoorden alleen hun verbindende en samenwerkende rol. Tussen deze rollen bestaat een spanningsveld die in de akkoorden niet of nauwelijks expliciet wordt besproken. Welke rol men speelt als provincie moet idealiter duidelijk zijn naar de gemeenten. Men moet beide rollen niet door elkaar halen. De samenwerkende én verbindende rol van provincies neemt toe, er wordt zelfs uitvoeringskracht beschikbaar gesteld. Dat is te begrijpen gelet op het toenemende aantal (domeinoverstijgende) taken -en in het bijzonder de complexiteit – en de mede daarmee gepaard gaande toenemende druk op de financiële positie van gemeenten. Door gezamenlijk te zoeken naar oplossingen en door ambtelijke deskundigheid te bieden, kan de provincie gemeenten helpen. Maar dat slechts in een paar akkoorden wordt genoemd dat dit voor spanning met de toezichhoudende rol kan leiden, is geen voorbeeld van goed en transparant bestuur en kan ook het herstel van vertrouwen, waar de akkoorden wel uitvoerig over spreken, in de weg zitten.

68

In het verlengde hiervan zou het kunnen dat provincies meer op de samenwerkende en verbindende rol inzetten (en minder op de toezichhoudende rol), zodat gemeenten tot beter beleid kunnen komen waarmee het vertrouwen van de burger terug kan worden gewonnen. Zo komt het in de akkoorden echter niet naar voren. Het terugwinnen van vertrouwen dient vooral tot stand te worden gebracht, zo is te lezen in de akkoorden, door in gesprek te gaan met de inwoners en maatschappelijke partijen, door op te halen wat er buiten leeft en waar de behoeften liggen. Uit de akkoorden komt *niet* naar voren dat provincies er naar streven om het vertrouwen terug te winnen door een goede en excellente uitvoering van beleid.¹⁰⁰ Dat is opvallend en een gemiste kans om het vertrouwen te herstellen.

In algemene zin is er ook weinig aandacht voor het monitoren van beleid, beleidsplannen en beleidsuitvoering. Ook dit draagt bij aan goed en steeds beter beleid en daarmee aan het terugwinnen van vertrouwen. Hoe mis het kan gaan als het beleid niet goed is en wat dat doet met het vertrouwen in de overheid, hebben de kinderopvangtoeslagaffaire en het moeizame herstel van de aardbevingenschade in Groningen laten zien.

⁹⁹ Planbureau voor de leefomgeving (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte, ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, PBL-publicatienummer 4318, Den Haag.

¹⁰⁰ Al in 2018 wees Herman Tjeenk Willink in zijn oproep 'Groter denken, kleiner doen' erop dat er te weinig aandacht is voor de uitvoering van beleid. Ondertussen wordt deze constatering breder gedeeld. Zie bijvoorbeeld: Jesse Frederik (2021), *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman (2021), *Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid*, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur; Bernard ter Haar (2021), "Schoei beleidseconomie op nieuwe leest", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18.