

Analyse coalitieakkoorden 2023

25 SEPTEMBER 2023

Analyse provinciale akkoorden 2023

De provinciale verkiezingen van maart 2023 lieten een aardverschuiving in de politieke verhoudingen in Nederland zien. De historische winst van BBB heeft geleid tot deelname van die partij in tien van de twaalf provinciale colleges.

Tegelijkertijd zijn de provincies relevanter én interessanter dan ooit. Provincies krijgen immers de komende jaren veel op hun bordje: de landbouwtransitie, stikstof, de woningmarkt, energie en klimaat.

Gezien deze belangrijke positie heeft Berenschot in augustus en september 2023 onderzoek gedaan naar de inhoud van de twaalf provinciale coalitieakkoorden.



Meest voorkomende woorden in de coalitieakkoorden van 2023

Analyse provinciale akkoorden 2023

Kernvragen onderzoek

In dit onderzoek beantwoorden wij de volgende kernvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste thema's in de coalitieakkoorden van 2023? Wat valt op in vergelijking met de akkoorden uit 2019? En wat valt op als we de twaalf provincies met elkaar vergelijken?
2. Waar liggen de prioriteiten bij de besteding van het geld?
3. In hoeverre komen de thema's terug die kiezers belangrijk vonden in het onderzoek van I&O Research (maart 2023)?

Wat valt op in de coalitieakkoorden?

Wat zijn de belangrijkste thema's in 2023?

- Thema's die spelen in het landelijk gebied krijgen in 2023 over het algemeen meer nadruk dan in 2019. Er wordt vaker gesproken over thema's als **groen, natuur, water en bodem** en **stikstof**. De aandacht per thema wisselt per provincie.
- Ook de opkomst van het thema **leefbaarheid** en **leefomgeving** valt op. Wat met dit thema bedoelt verschilt wel per provincie.
- De **energietransitie** is nog steeds een prominent thema in de provinciale coalitieakkoorden, al wordt het woord zelf minder vaak genoemd. Ten opzichte van 2019 valt een verschuiving te zien naar andere onderdelen van de energietransitie en de knelpunten die sindsdien optreden. Het voorkomen van **netcongestie** is bijvoorbeeld een veelvuldig benoemd thema.
- Provincies hadden tot voor kort nauwelijks een rol op de **woningmarkt**. Tegelijkertijd wordt er wel meer aandacht aan dit thema besteed in vergelijking met 2019. Hierbij bestaan grote verschillen tussen de provincies: in de Randstad is meer aandacht voor wonen dan in de andere provincies.
- Andere thema's, die zowel in 2019 als in 2023 vaak terugkwamen, zijn **economie**, **landbouw** en **landschap**, **cultuur** en **erfgoed**, **bereikbaarheid** en **mobiliteit**.

Wat valt op in de coalitieakkoorden?

Waar is minder aandacht voor in de akkoorden?

- In de eerste plaats valt op dat de coalitieakkoorden over het algemeen beleidsarm en weinig concreet zijn. De akkoorden zijn namelijk gesloten op hoofdlijnen. Dit houdt in dat er veelal geen harde keuzen zijn gemaakt over hoe de doelen voor de opgaven te realiseren in de komende periode. In diverse akkoorden wordt bijvoorbeeld het belang van het thema **kunst, cultuur** en **erfgoed** benadrukt, maar geen provincie noemt concrete beleidsmaatregelen. Als iets concreet duidelijk wordt gemaakt, dan gaat het meestal over wat het nieuwe provinciebestuur niet wil (geen onteigening, windmolens, et cetera).
- Er is in de akkoorden minder aandacht voor het thema **klimaatadaptatie**. Dit kan te maken hebben met de gewijzigde politieke kleur van veel coalities. Actuele vraagstukken op het gebied van het thema **milieu** komen ook nauwelijks terug in de akkoorden. Termen als milieucriminaliteit en milieuverontreiniging (denk aan Tata Steel en Chemours) zien we bijvoorbeeld niet of nauwelijks.
- Er is zeer beperkt aandacht voor de **risico's van digitalisering**, bijvoorbeeld op het gebied van cybersecurity.
- Gezien de enorme aandacht voor het thema **bestuurscultuur** in de afgelopen jaren hadden wij verwacht dat in de coalitieakkoorden ruim aandacht aan dit thema zou worden besteed. Dit blijkt echter beperkt het geval.

Wat valt op in de coalitieakkoorden?

Hoe gaan de akkoorden om met specifieke dilemma's?

Een van de actuele dilemma's is in hoeverre provinciebesturen willen meewerken aan **gedwongen onteigening (uitkoop)** om stikstofdoelen te halen. Na bestudering van de akkoorden concluderen we het volgende:

- In negen akkoorden staat expliciet dat de betreffende provincie in de komende periode (van vier jaar) niet wil meewerken aan gedwongen onteigening om stikstofdoelen te halen.
- Utrecht wil halverwege de coalitieperiode kijken hoe het ervoor staat.
- In de akkoorden van Noord-Brabant en Noord-Holland wordt onteigening niet expliciet uitgesloten.

Een ander dilemma heeft te maken met de energietransitie. Een van de vraagstukken die speelt is hoe een provincie wil omgaan met (nieuwe) **windmolens** en de opwek van zonne-energie via **zonneparken**. Na bestudering van de akkoorden is onze conclusie dat in diverse akkoorden hiervoor belemmeringen worden opgeworpen.

Deze belemmeringen maken het in onze visie complexer om in de komende periode tot concrete oplossingen te komen op deze urgente vraagstukken.

Wat valt op in de coalitieakkoorden?

Financieel perspectief: waar gaat het geld naar toe?

- Zeven provincies hebben een doorgerekend akkoord, vijf doen dat in een later stadium. Berenschot heeft een analyse gemaakt van de akkoorden die een financiële paragraaf bevatten.
- De (wettelijke) taken van de provincie op het gebied van **verkeer en vervoer** krijgen het meeste geld. Er gaat verder relatief veel geld naar actuele thema's die in de akkoorden ook prominent benoemd worden: **regionale economie**, de **energietransitie** en **natuur**.
- Ook het halen van de doelen van de **Kaderrichtlijn Water** vraagt veel aandacht. Hierbij werken provincies samen met de waterschappen.
- Er worden verder extra middelen uitgetrokken voor de taakgebieden **cultuur** en **maatschappij**. Tegelijkertijd zijn in de akkoorden niet of nauwelijks concrete beleidsmaatregelen voor kunst en cultuur opgenomen.
- Alle provinciale aanvragen voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied bedragen bij elkaar € 58 miljard (terwijl er circa € 24 miljard beschikbaar is bij het Rijk). Dit is een veelvoud van de provinciale jaarbegrotingen én een veelvoud van de bedragen in de coalitieakkoorden.

Wat valt op in de coalitieakkoorden?

Vergelijking met kiezersonderzoek I&O Research

Uit een vergelijking van onze analyse met het kiezersonderzoek van I&O Research van maart 2023 zien we dat op diverse thema's de verwachtingen van kiezers en de extra middelen redelijk in lijn met elkaar liggen. Het gaat dan om thema's als **klimaat en energie** en **natuur en milieu**.

De meest opvallende verschillen tussen waar de middelen naartoe gaan en wat kiezers belangrijk vinden, zit bij de volgende thema's:

- **Betaalbare woningen/woningmarkt.** Dit is voor kiezers een wezenlijk thema, maar krijgt relatief weinig geld. Dit komt waarschijnlijk mede omdat provincies op het thema wonen tot voor kort niet of nauwelijks een (juridisch vastgelegde) rol hadden.
- **Cultuur en monumentenzorg.** Dit thema krijgt relatief veel meer middelen, maar komt uit het kiezersonderzoek als minder belangrijk naar voren.

Coalitiepartijen in de provincies

	Provincie (alfabetisch)	BBB	VVD	CDA	PvdA	D66	GroenLinks	SP	CU	SGP	PVV	Lokale partijen
1	Brabant		X		X	X	X	X				X
2	Drenthe	X	X	X	X							
3	Flevoland	X	X						X	X	X	
4	Fryslân	X		X					X			X
5	Gelderland	X	X	X					X	X		
6	Groningen	X			X				X			X
7	Limburg	X	X	X	X			X				
8	Noord-Holland	X	X		X		X					
9	Overijssel	X	X		X		X			X		
10	Utrecht		X	X	X	X	X					
11	Zeeland	X	X	X						X		
12	Zuid-Holland	X	X	X	X		X					

We zien de volgende hoofdlijnen in de samenstelling van de coalitiepartijen:

BBB is de duidelijke winnaar en bestuurt veelal met VVD en CDA.

1. PVV bestuurt mee in de provincie Flevoland.
2. D66 doet slechts in twee provincies mee, waar SGP en ChristenUnie beide in vier provincies participeren.

Verantwoording woordenanalyse

Voor het analyseren van de provinciale coalitieakkoorden heeft Berenschot een script om woorden te tellen ontwikkeld.

We hebben dit script als volgt toegepast:

- Met behulp van een lijst met Nederlandse stopwoorden zijn woorden als de/het/een/je/jij/die/dat/... uit de resultaten gefilterd.
- Alleen door het script uit te lezen woorden zijn meegenomen in de analyse.
Woorden uit een afbeelding worden bijvoorbeeld niet meegeteld.
- Woorden als cultuur, cultuursector, cultuuraanbod, cultuurmakers, cultuureducatie, et cetera tellen apart mee.
Bij het zoeken op het woord cultuur in een pdf zullen dus meer resultaten tevoorschijn komen.

We hebben vervolgens een dashboard gemaakt in PowerBI om de resultaten in te presenteren.

Dit dashboard maakt het mogelijk om de volgende analyses (vergelijkingen) uit te voeren:

- Een vergelijking van de woorden die voorkomen in de akkoorden uit 2023 met de akkoorden uit 2019.
- Een vergelijking van de akkoorden uit 2023 tussen provincies (met de mogelijkheid om een kaart van Nederland te genereren).
- Een analyse van hoe vaak woorden op een woordenlijst – samengesteld door een domeinexpert van Berenschot – terugkomen in de akkoorden van 2023 en 2019.

Berenschotadviseurs met expertise op de betreffende thema's hebben vervolgens duiding gegeven aan de uitkomst van de woordenanalyse. Bij de financiële analyse is een separate verantwoording opgenomen.

Overzicht coalitieakkoorden 2023

Provincie	jaar	Type akkoord	Titel	Subtitel	# woorden	# zinnen	# woorden / # zinnen
Drenthe	2023	Coalitieakkoord	Samen bouwen we Drenthe!		4413	543	8,13
Flevoland	2023	Coalitieakkoord	Toekomst voor het nieuwe land	Van voor en door Flevoland	7843	877	8,94
Fryslân	2023	Bestuursakkoord	Oparbeidzje foar Fryslan		5196	902	5,76
Gelderland	2023	Coalitieakkoord	Gewoon doen		4895	618	7,92
Groningen	2023	Hoofdlijnenakkoord	Veur Mekoar		4922	581	8,47
Limburg	2023	Coalitieakkoord	Elke Limburger Telt	Met vertrouwen samen werken aan ene beter en mooier Limburg	16266	1637	9,94
Noord-Brabant	2023	Bestuursakkoord	Samen maken we Brabant	-	10112	1210	8,36
Noord-Holland	2023	Coalitieakkoord	Verbindend vooruit!		5902	654	9,02
Overijssel	2023	Coalitieakkoord	Schouder aan schouder		5703	776	7,35
Utrecht	2023	Coalitieakkoord	Aan de slag voor Utrecht	Voor een duurzame gezonde grone en ondernemende provincie	6163	806	7,65
Zeeland	2023	Coalitieakkoord	Met Zeeland, voor Zeeland	Bouwen aan de toekomst	5851	702	8,33
Zuid-Holland	2023	Coalitieakkoord	Krachtig Zuid-Holland		6438	781	8,24

Inhoudsopgave verdiepende analyse

Berenschotadviseurs hebben verdiepende analyses gemaakt op de volgende thema's:

- Ruimte en economie
- Transitie landelijk gebied (inclusief thema's als natuur en stikstof)
- Water en bodem
- Wonen
- Energie en duurzaamheid
- Circulaire economie
- Mobiliteit
- VTH Milieu
- Kunst, cultuur, erfgoed en media (inclusief thema's als leefbaarheid en leefomgeving)
- Arbeidsmarkt
- Digitalisering
- Integriteit en bestuurscultuur
- Financiële analyse
- En wat verwacht de kiezer?

Gebiedsgerelateerde thema's als wonen, natuur en water hebben raakvlakken met elkaar. Deze thema's komen daardoor in verschillende analyses terug.

Ruimte en economie

Ralph Kohlmann

Veranderende thema's en accenten

- Thema's die spelen in het landelijk gebied krijgen in 2023 in het algemeen meer nadruk dan in 2019. Er wordt vaker gesproken over **groen, natuur**, de **stikstofproblematiek** en **gebiedsprocessen**. De aandacht daarvoor wisselt per provincie.
- Ook de **woningbouwopgave** krijgt meer aandacht in de coalitieakkoorden, en dan met name in de Randstad, terwijl het bredere concept verstedelijking juist wat minder aandacht krijgt.
- Opmerkelijk is daartegenover de verminderde aandacht voor klimaatadaptatie en landschap. Dit kan te maken hebben met gewijzigde politieke kleur van veel coalities.
- De Omgevingswet wordt minder vaak genoemd in de akkoorden. Opvallend, omdat deze per 1 januari 2024 in werking treedt. Kennelijk is het inmiddels minder een politiek-bestuurlijk thema en meer een uitvoeringsthema.
- Bij economische thema's wisselt het beeld:
 - Meer **woningbouw** en minder verstedelijking.
 - Meer **economie, ondernemers** en **bedrijventerreinen** en minder innovatie en vestigingsklimaat.

Opvallende verschillen tussen provincies

Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, worden de betreffende woorden vaker genoemd in het betreffende akkoord.



Economie: vooral een thema in Brabant en Flevoland.



Klimaatadaptatie: nadrukkelijk een thema in Gelderland, Zuid-Holland en Utrecht.



Werkgelegenheid: veel nadruk in Groningen en in iets mindere mate in Drenthe en Flevoland.



Natuur: krijgt relatief veel aandacht in Brabant, Fryslân en Utrecht.



Ondernemers: vooral een thema in Overijssel en Flevoland.

Transitie landelijk gebied

Astrid Benders

Thema's landelijk gebied [1/2]

Verschillende urgente opgaven maken dat het landelijk gebied de komende jaren een transitie zal moeten doormaken. De natuur en kwaliteit van water staan onder druk en het klimaat verandert. Dat brengt schoon drinkwater, schone lucht en een gezonde bodem in gevaar. De provincies hebben de verantwoordelijkheid om de belangen van natuur, water, stikstof en klimaat – als randvoorwaarde voor een vitaal platteland – samen te brengen. Dit doen zij in gebiedsprogramma's, de provinciale uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). In de zomer van 2023 hebben de provincies de eerste versies van hun gebiedsprogramma's aangeleverd bij het Ministerie van LNV. Binnen deze collegeperiode zal verdere uitwerking en uitvoering van deze programma's moeten plaatsvinden.

In het algemeen concluderen wij dat er een stijging is van het aantal (container)woorden in de akkoorden dat raakt aan de opgaven in het landelijk gebied, maar dat de exacte invulling ongewis blijft. De transitie van het landelijk gebied staat dus op de prioriteitenlijst van provincies, maar *hoe* zij dit aan gaan pakken, blijft vaak nog onduidelijk.

De transitie van het landelijk gebied wordt financieel door het Rijk ondersteund middels het transitiefonds. Met dit fonds worden maatregelen bekostigd die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. Daarnaast worden maatregelen gefinancierd die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur, het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de verduurzaming van de landbouw (om tijdens de transities in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de boeren). Het is opvallend dat het woord *transitiefonds* in de coalitieakkoorden van 2023 alleen in de provincies Utrecht (twee keer) en Zuid-Holland (vier keer) voorkomt, en in de andere provincies niet.

Het woord *landbouw* kent een kleine daling, van tweehonderd keer in 2019 naar 194 keer in 2023. Het woord *landbouwtransitie* wordt slechts één keer genoemd in 2023. Wel zien we de woorden *transitie/transities* terug in alle coalitieakkoorden: de frequentie stijgt van 54 keer in 2019 naar 67 keer in 2023.

Thema's landelijk gebied [2/2]

Het woord *natuur* komt in 2019 al veel voor, dit werd toen 213 keer genoemd. In 2023 neemt de frequentie dat het woord natuur voorkomt toe naar 313 keer. Uitzondering hierop is het coalitieakkoord van Fryslân (van 54 naar 26 keer).

Als we nader inzoomen op het thema **natuur** blijkt dat het woord *biodiversiteit* minder vaak voorkomt in 2023 dan in 2019 (van 84 naar 65 keer). Alleen in het coalitieakkoord van provincie Limburg is een sterke stijging van dit woord zichtbaar: van twee naar elf keer. Wel zetten acht van de twaalf provincies in 2023 in op natuurherstel. Het woord *natuurherstel* was in 2019 nog geheel afwezig in de coalitieakkoorden en wordt in 2023 twintig keer genoemd.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we specifiek in op het thema **stikstof** en de (wel of niet) verplichte uitkoop van piekbelasters.

Het volgende hoofdstuk bevat onze bevindingen ten aanzien van het thema **water en bodem**.

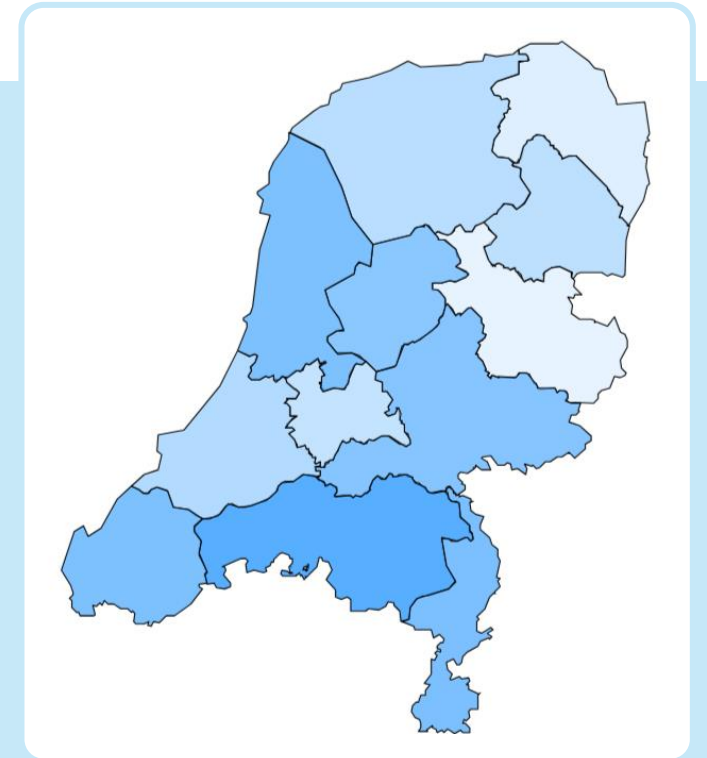
Stikstof

Het woord *stikstof* kwam in 2019 nauwelijks voor in de provinciale coalitieakkoorden: in totaal werd het acht keer genoemd. In 2023 komt het woord zeventig keer voor, het meest in de akkoorden van Gelderland (zestien keer) en Noord-Brabant (elf keer). Voor beide provincies is de opgave rondom stikstof ook groot gezien de aanwezigheid van stikstofgevoelige natuur, denk bijvoorbeeld aan de Veluwe (Gelderland) en diverse mobiliteitsprojecten die in de koelkast zijn gezet (Brabant).

Bijgaande kaart van Nederland laat zien hoe vaak *alle* woorden met *stikstof* erin voorkomen in de coalitieakkoorden; het gaat hier om 32 verschillende woorden. Met name de provincie Overijssel valt op: daar wordt slechts één keer het woord *stikstof* genoemd en één keer het woord *stikstofreductie*.

Woorden die wij als uitwerking van de stikstofopgave zien, komen niet of nauwelijks voor in de coalitieakkoorden. Zo wordt er in geen van de akkoorden gesproken over *piekbelasters*. Het woord *mest* komt slechts acht keer voor. *Extensiveren/extensivering* wordt in de akkoorden van Drenthe, Flevoland, Gelderland en Zeeland een keer benoemd, in Limburg en Noord-Brabant is dit twee keer.

In de coalitieakkoorden van Fryslan (twee keer), Gelderland (drie keer), Zeeland (twee keer) en Zuid-Holland (een keer) wordt gesproken over *uitkoop* en in het coalitieakkoord van Limburg (twee keer) zien we het woord *opkoopregeling* terug. Het akkoord van Zeeland bevat het woord *opkoop*. In de akkoorden van Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant komt ook de term *overgangsg gebied(en)/-zone* een paar keer voor.



Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, worden woorden die met *stikstof* te maken hebben vaker genoemd in het betreffende akkoord.

Verplichte uitkoop piekbelasters? [1/2]

Een van de actuele vraagstukken in de transitie van het landelijk gebied is of (vee)boeren verplicht worden om hun bedrijf te verkopen als ze tot de piekbelasters horen. De nu volgende twee tabellen laten – via concrete citaten uit de akkoorden – zien hoe de provincies met dit vraagstuk omgaan. Samenvattend zien wij het volgende:

- In negen akkoorden staat dat de betreffende provincies niet meewerken aan gedwongen onteigening om stikstofdoelen te halen.
- Utrecht wil halverwege de coalitieperiode kijken hoe het ervoor staat.
- In de akkoorden van Noord-Brabant en Noord-Holland wordt onteigening niet expliciet uitgesloten.

Provincie	Citaten uit de akkoorden
Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vrijwilligheid blijft voor ons het uitgangspunt en gedwongen onteigening in het kader van de stikstofaanpak is geen optie.</i>
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wij gaan niet over tot gedwongen onteigening van boeren.</i> • <i>We vinden het onacceptabel dat boeren gedwongen worden uitgekocht vanwege stikstof.</i>
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wij zijn tegen verplichte uitkoop van boeren ten behoeve van natuur.</i> • <i>Met boeren die dat wensen, gaan wij snel in gesprek om hen uit te kopen. De vrijkomende stikstofruimte blijft in onze provincie, vooral voor onze agrarische sector.</i>
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>We willen perspectief bieden en stabiliteit op lange termijn voor onze boeren en tuinders. Daarbij past in ieder geval geen gedwongen uitkoop. We gaan door met de aanpak Gelderse Maatregelen Stikstof en houden vast aan het wettelijk vastgestelde jaar 2035 waarin de doelen bereikt moeten worden.</i>
Groningen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gedwongen onteigening om nieuwe natuur te ontwikkelen of stikstof- of broeikasuitstoot te verminderen is wat ons betreft niet aan de orde. Wij werken niet mee aan regelingen waarbij de boer niet meer mag boeren.</i>

Verplichte uitkoop piekbelasters? [2/2]

Provincie	Citaten uit de akkoorden
Limburg	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De Provincie Limburg werkt niet mee aan gedwongen onteigening om stikstofdoelen te halen.</i>
Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> • <i>We beschermen onze Brabantse Natura 2000 gebieden actief en geven invulling aan onze bestaande verplichtingen in Europees verband.</i> • <i>Voor de vermindering van stikstofuitstoot vragen wij alle sectoren een naar verhouding gelijke bijdrage te leveren aan het verminderen van de stikstofuitstoot. Omdat de intensieve veehouderij een grote bijdrage levert aan de uitstoot van stikstof in Brabant, is een grote en diverse omslag in deze sector erg belangrijk.</i>
Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Op basis van de lopende gebiedsprocessen lijkt onteigening de komende collegeperiode niet aan de orde. Maar als het nodig blijkt te zijn, zullen wij hierin vanzelfsprekend de zorgvuldige procedure die in de wet beschreven staat volgen om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden. Onteigening is alleen mogelijk op basis van een planologisch besluit.</i>
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In deze coalitieperiode zullen we dan ook niet gedwongen onteigenen voor stikstofreductie of natuuruitbreiding.</i>
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De keuze tot beëindiging of verplaatsing van een boerenbedrijf is aan de agrariër zelf. Het uitgangspunt is en blijft vrijwilligheid. Halverwege de coalitieperiode bekijken we hoe de situatie er in de gebiedsprocessen voor staat. Tot dat moment zetten we geen gedwongen onteigening in.</i>
Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gedwongen uitkoop van landbouwers wijzen wij af, maar voor vrijwillige uitkoop moeten de mogelijkheden juist verruimd worden.</i>
Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In deze Statenperiode vindt er geen gedwongen uitkoop plaats ten behoeve van stikstofreductie.</i>

Water en bodem

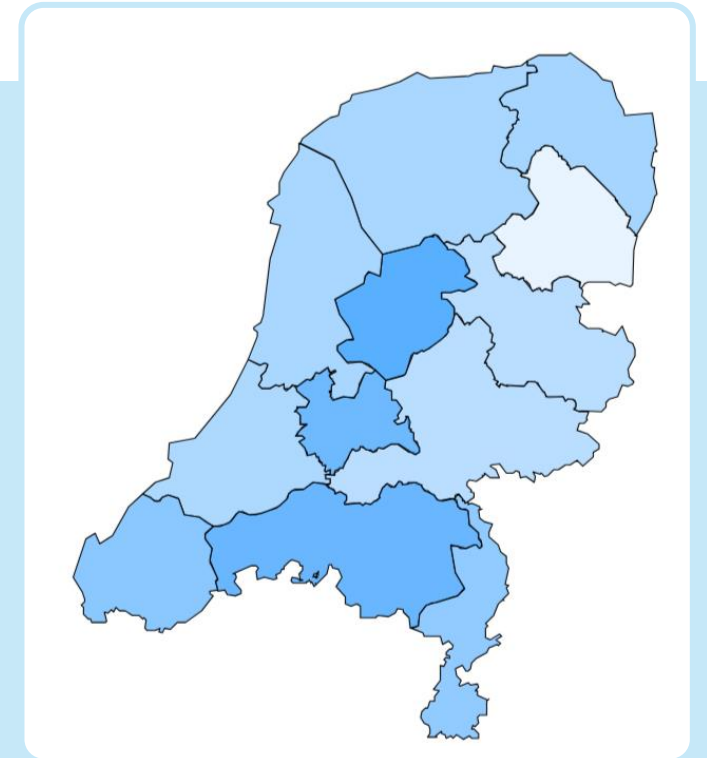
Simone Takx

Water [1/2]

Water is een belangrijk onderwerp bij de provincies. In 2019 werd het woord *water* 120 keer gebruikt, in 2023 is dit gestegen naar 250 keer. De rechterkaart laat zien hoe vaak – relatief gezien – het woord *water* voorkomt in elk akkoord. Uitschieters zijn Brabant (33 keer), Flevoland (31 keer) en Utrecht (31 keer).

In Drenthe komt dit woord relatief gezien het minst vaak voor (8 keer).

De scores van andere, gerelateerde woorden zijn als volgt. Het woord *drinkwater* stijgt van 6 keer naar 26 keer, het woord *waterbesparing* van nul naar 6 keer, het woord *waterveiligheid* van 9 naar 10 keer, het woord *waterbeheer* van 2 naar 10 keer, *waterberging* van 5 naar 9 keer, *waterhuishouding* van 2 naar 5 keer, *waterkwaliteit* van 16 naar 27 keer en *wateroverlast* van 12 naar 20 keer.



Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, wordt het woord *water* vaker genoemd in het betreffende akkoord.

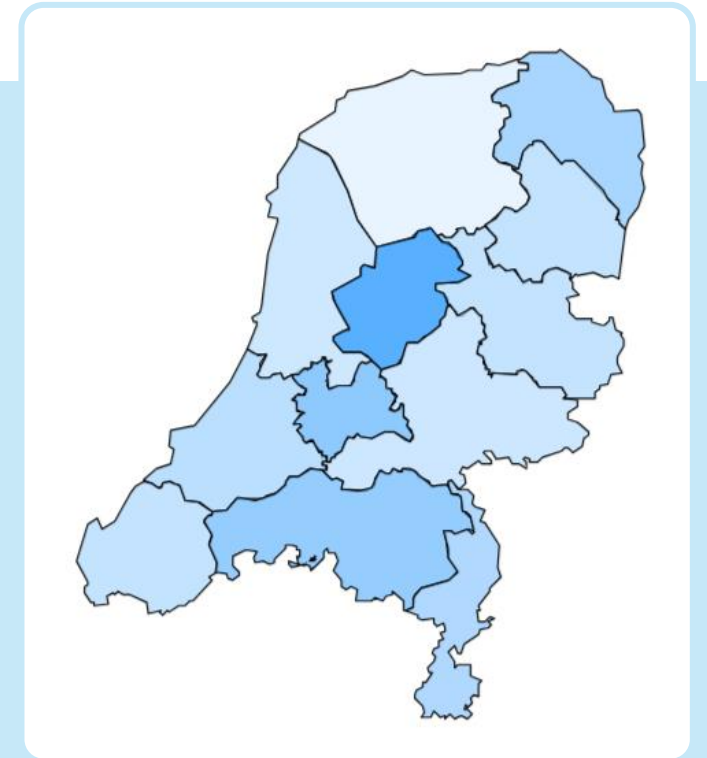
Water [2/2]

Een actuele ontwikkeling op het gebied van water is de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het doel van de KRW is het verbeteren van de waterkwaliteit in Nederland. Deze Europese richtlijn, sinds 2000 van kracht, moet ervoor zorgen dat uiterlijk in 2027 het water in Europese landen voldoende schoon en gezond is. Nu deze datum dichterbij komt, wordt er ook wel gesproken over de KRW als het nieuwe hoofdpijndossier (waar stikstof dit nu is).

Woorden als *Kaderrichtlijn* en KRW duiken in totaal 29 keer op in de coalitieakkoorden, terwijl dit in 2019 nog 8 keer was. Het thema wordt in 2023 in elk coalitieakkoord minimaal één keer benoemd. Citaten uit akkoorden zijn bijvoorbeeld:

- Het waterdossier zou *'deze Statenperiode kunnen uitgroeien tot het volgende stikstofdossier.'* (Limburg)
- *'De Kaderrichtlijn Water vraagt de komende jaren onze volle aandacht.'* (Gelderland)

Belangrijke partners van de provincies bij het thema water zijn – uiteraard – de waterschappen. De woorden *waterschap/waterschappen* komen in 2023 in totaal 72 keer voor in de akkoorden; in 2019 was dit nog 47 keer.



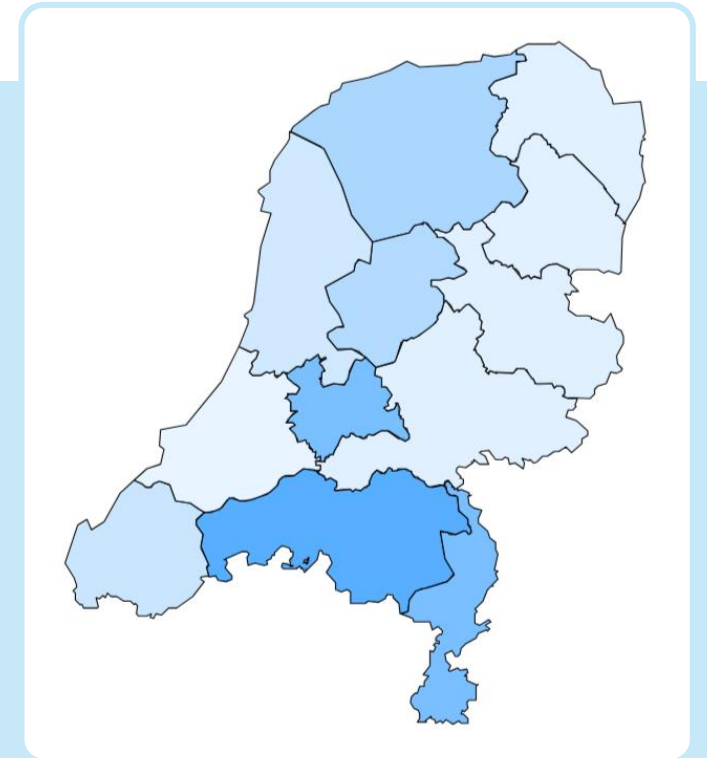
Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, worden de woorden *waterschap/waterschappen* vaker genoemd in het betreffende akkoord.

Bodem

Het Rijk is bezig om voor ruimtelijke ordeningsprojecten landelijk het nieuwe beleidsprincipe '**water en bodem sturend**' in te voeren. Provincies hebben deze principes opgenomen in hun coalitieakkoorden.

De provincies erkennen dat we tegen de grenzen van ons water- en bodemsysteem aanlopen en dat deze een sterke invloed gaan hebben op het beleid. Het thema **bodem** gekoppeld aan **water** komt in ieder coalitieakkoord terug.

Het aantal keren dat het woord *bodem* terugkomt in de coalitieakkoorden stijgt van 37 keer in 2019 naar 99 keer in 2023. De rechterkaart laat de verdeling over de provincies zien. Het thema **bodem** lijkt dus vooral te spelen in de provincies Noord-Brabant en Utrecht.



Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, wordt het woord *bodem* vaker genoemd in het betreffende akkoord.

Wonen

Anton Poelarends

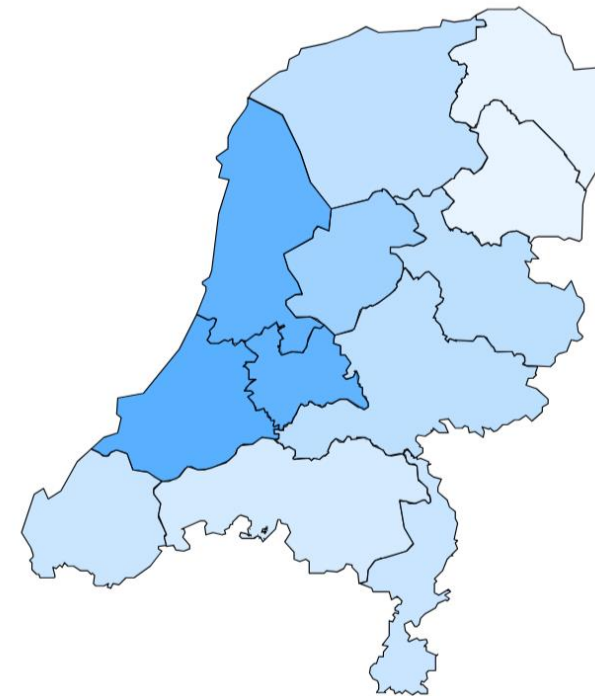
Wonen

Provincies hadden tot voor kort niet of nauwelijks een (juridisch vastgelegde) rol op het thema **wonen**. Het gevolg hiervan is dat provincies niet of nauwelijks een (juridisch) instrumentarium hebben om in te zetten op de woningmarkt. Voor alle provincies is het dan ook zoeken naar de invulling van hun rol op de woningmarkt. Daar ligt de uitdaging de komende jaren. Deze zoektocht is terug te zien in de coalitieakkoorden. Ze zijn minder concreet op het gebied van wonen in vergelijking met de coalitieakkoorden van gemeenten van vorig jaar.

Tegelijkertijd is wonen wel een onderwerp bij de provincies. Er wordt veel meer aandacht aan besteed in vergelijking met 2019. Dit blijkt uit de toename van het gebruik van woorden als:

- *woningen*: 91 keer in 2019, 151 keer in 2023.
- *woningbouw*: twintig keer in 2019, 61 keer in 2023.
- *woningbouwopgave*: vier keer in 2019, twintig keer in 2023.

Wel zijn er grote verschillen tussen de provincies. In het algemeen is er in de Randstad meer aandacht voor het thema **wonen** dan in de andere provincies. Een voorbeeld hiervan is het woord *woningbouw* (zie de afbeelding rechts). Dit wordt vaker genoemd in de Randstad, namelijk elf keer in Utrecht en Noord-Holland, negen keer in Zuid-Holland. In Drenthe en Groningen wordt het slechts één keer genoemd. In de overige provincies gaat het om zes, vijf of vier keer.



Naarmate de (blauwe) kleur van een provincie donkerder is, wordt het woord *woningbouw* vaker genoemd in het betreffende akkoord.

Woononderwerpen in de provinciale coalitieakkoorden

Een aantal andere woongerelateerde woorden worden ook vaak genoemd in de provinciale coalitieakkoorden:

- *Versnellen* wordt in bijna alle provincies genoemd, met uitschieters voor Utrecht (elf keer) en Noord-Holland (negen keer).
- Diverse provincies willen dus inzetten op versnelling van de woningbouwproductie.
- Bijna alle provincies hebben aandacht voor *starters* op de woningmarkt.
- *Woondeals* wordt negentien keer genoemd in de akkoorden.

Er zijn ook termen die opvallend weinig genoemd worden, bijvoorbeeld:

- *Flexwonen* is een van de speerpunten van het (demissionaire) kabinet. Maar het wordt in 2023 geen enkele keer genoemd in de akkoorden (en slechts twee keer in 2019, namelijk één keer door Zuid-Holland en één keer door Limburg).
- Een van de discussies die vaak plaatsvindt, is of er *buitenstedelijk* of *binnenstedelijk* gebouwd moet worden. Provincies hebben hierin een belangrijke rol. Toch worden beide begrippen nauwelijks genoemd in de akkoorden.
- Veel gemeenten staan voor de uitdaging om *middenhuurwoningen* te realiseren. Er zijn woondeals gesloten waarin afgesproken is dat twee derde van de woningen betaalbaar moeten zijn; *middenhuur* is een belangrijk onderdeel daarvan. Toch wordt dit woord in slechts drie provinciale coalitieakkoorden benoemd.
- Een ander belangrijk aandachtspunt vanuit het Rijk is de *plan capaciteit*. Dit woord wordt ook nauwelijks genoemd; alleen in Noord- en Zuid-Holland is hier aandacht voor.

Energie & duurzaamheid

Douwe van der Zwaag

Rob Lindner

Max Coenen

Bart Zandstra

Energietransitie

De **energietransitie** is nog steeds een prominent thema in de provinciale coalitieakkoorden, al wordt het woord *energietransitie* zelf minder vaak genoemd (73 keer in 2023 ten opzichte van 101 keer in 2019). Ten opzichte van 2019 valt ook een verschuiving te zien naar andere onderdelen van de energietransitie en de knelpunten die sindsdien optreden.

- De coalitieakkoorden laten zien dat de provincies nog steeds een grote rol spelen in de energietransitie. Tegelijkertijd zijn we in een andere fase beland. Waar de **RES** (Regionale Energiestrategie) in 2019 volop genoemd werd, is na vaststellen van de ambities in de RES-regio's de blik nu vooral op de uitvoering gericht. Niettemin onderschrijven bijna alle provincies (met uitzondering van Fryslân) de RES-ambitie.
- In de praktijk zien we dat **netcongestie** de energietransitie afremt. Waar het woord *netcongestie* in 2019 in geen van de akkoorden wordt genoemd, komt dit woord nu in zeven akkoorden terug. Zie hierover ook de volgende slide.
- Andere nieuwe ontwikkelingen -gerelateerd aan de energietransitie- komen ook terug in de coalitieakkoorden. Zo benoemen Drenthe, Limburg, Zeeland en Zuid-Holland expliciet dat zij werken aan een **pMIEK** (provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat). Deze programma's zijn gericht op het realiseren van structurele oplossingen voor de huidige knelpunten in het elektriciteitsnet.
- Naast deze technische elementen van de energietransitie krijgt ook de sociale kant aandacht. Het thema **Energiearmoede** komt – na de impact ervan in de winter van 2022-2023 – terug in zeven coalitieakkoorden.

Energie en energiesysteem [1/2]

Wat betreft de thema's **energie** en **energiesysteem** constateren we het volgende:

- De frequentie waarmee de term *energie* wordt gebruikt, stijgt van 186 keer in 2019 naar 238 keer in 2023. Hierbij is wel van belang om te bedenken dat deze (generieke) term verschillende betekenissen kan hebben.
- **Verduurzaming van de industrie** speelt een nadrukkelijker rol in de provinciale coalitieakkoorden, voornamelijk in de provincies met een groot industrieel cluster.
- Het woord *waterstof* wordt veelvuldig genoemd en lijkt daarom een belangrijke component te zijn van het toekomstige energiesysteem. Dit geldt ook voor *elektrificatie*.
- Netcongestie zorgt voor knelpunten op het elektriciteitsnet, wat een remmende werking heeft op de energietransitie. Het **voorkomen van netcongestie** is daarom een veelvuldig benoemd thema. Oplossingen als *energieopslag* en *energiehubs* worden in de nieuwste provinciale coalitieakkoorden vaker genoemd, omdat dit belangrijke bouwstenen zijn voor het integrale energiesysteem van de toekomst.

Energie en energiesysteem [2/2]

Wat betreft de thema's **energie** en **energiesysteem** constateren we het volgende:

- Opvallend is dat biogas en groen gas beperkt tot geen aandacht krijgen. Dat geldt ook voor warmte; dit krijgt niet meer aandacht in 2023 ten opzichte van 2019.
- Het woord *zonnepanelen* wordt vaker genoemd (een stijging van tien keer in 2019 naar negentien keer in 2023). In combinatie met een lagere score voor het woord *windmolens* (van 35 keer naar 25 keer) kan dit een teken zijn dat provincies meer inzetten op zon dan op wind, vanwege het verminderde draagvlak voor windmolens. Zie ook onze specifieke analyse hierover verderop in dit hoofdstuk.
- Interessant is dat de term *draagvlak* minder frequent wordt benoemd (van 57 keer in 2019 naar 39 keer in 2023), maar nog steeds een belangrijk thema is binnen de energietransitie. Hetzelfde geldt voor de term *klimaatadaptatie* (van 40 keer in 2019 naar 19 keer in 2023), juist nu de effecten van klimaatveranderingen duidelijker worden.

Energie en duurzaamheid: aanpalende thema's [1/2]

Bij energietransitie en duurzaamheid gaat het om meer dan enkel het energiesysteem. Zo zijn er onderwerpen die raken aan duurzaamheid, zoals circulaire economie en besparing. Ook zijn er thema's in de akkoorden te vinden die raken aan andere domeinen; energiearmoede raakt bijvoorbeeld aan het sociale domein. Hieronder bespreken we van verschillende van deze thema's of, en in welke vorm, zij in de coalitieakkoorden worden meegenomen:

- **Energiearmoede** was in het najaar van 2022 actueler dan ooit. Met de stijgende gasprijzen als gevolg van onder andere de oorlog in Oekraïne werd het voor steeds meer huishoudens een uitdaging om de energierekening te betalen. Landelijke en regionale overheden kwamen hiervoor in actie. Energiearmoede was in 2019 nog een klein thema; slechts één coalitieakkoord benoemde de term één keer. In 2023 is de aandacht voor energiearmoede gegroeid, en wordt het acht keer genoemd, verspreid over zeven provincies.
- **Circulaire economie** had in 2019 al enige aandacht. Dit is grofweg gelijk gebleven in 2023. Zie ook het hoofdstuk over circulaire economie verderop in deze rapportage.

Energie en duurzaamheid: aanpalende thema's [2/2]

Bij energietransitie en duurzaamheid gaat het om meer dan enkel het energiesysteem. Zo zijn er onderwerpen die raken aan duurzaamheid, zoals circulaire economie en besparing. Ook zijn er thema's in de akkoorden te vinden die raken aan andere domeinen; energiearmoede raakt bijvoorbeeld aan het sociale domein. Hieronder bespreken we van verschillende van deze thema's of, en in welke vorm, zij in de coalitieakkoorden worden meegenomen:

- **Ruimtelijke ordening** en de energietransitie zijn begrippen die steeds vaker in één zin worden genoemd. Het besef groeit dat verduurzaming van het energiesysteem een beroep doet op de ruimte. Ondergronds door kabels en leidingen en bovengronds door transformatoren en duurzame opwek. Een meerderheid van de provincies beschikt over een omgevingsvisie voor energiehubs en energie-infrastructuur. Ruimtelijke procedures rond energie worden echter door de meeste provincies bij gemeenten belegd en niet naar de provincie toegeroepen.
- **Participatie en communicatie** blijven een rol spelen in het beleid. Het lijkt er wel op dat er minder focus op ligt dan vier jaar geleden. De woorden *bewustwording* en *draagvlak* komen minder vaak voor. Draagvlak blijft echter wel belangrijk en wordt in totaal dertig keer genoemd. Een grote meerderheid van de provincies stimuleert lokale initiatieven en informeert burgers over de energietransitie.

Energietransitie: windmolens en zonne-energie [1/4]

Eén van de concrete dilemma's bij de energietransitie is hoe om te gaan met (nieuwe) windmolens en de opwek van zonne-energie via zonneparken. De nu volgende twee tabellen laten – via concrete citaten uit de akkoorden – zien hoe de provincies met dit vraagstuk omgaan. Samenvattend constateren wij dat in diverse akkoorden belemmeringen worden opgeworpen voor uitbreiding van het aantal windmolens en zonneparken.

Provincie	Citaten
Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • <i>RES Regio Drenthe zien we als een belangrijke samenwerking voor hernieuwbare energie tot 2030. We geven hier een passend vervolg aan.</i> • <i>We onderzoeken de mogelijkheid voor een wijziging/verruiming van het beleid voor erfmolens; kleine windmolens met een as-hoogte van maximaal 25 meter.</i> • <i>We zetten in op maximale benutting van zonnepanelen op daken en stimuleren dit. Waar mogelijk en landschappelijk inpasbaar kijken we naar slimme functiecombinaties, zoals zonnepanelen op industrieterreinen, boven parkeerplaatsen of bij sportvoorzieningen.</i>
Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Flevoland is sinds jaar en dag de windprovincie van Nederland. (...) Maar we constateren ook dat we op dat vlak de grens hebben bereikt. We zien daarom geen ruimte voor nieuwe windmolenlocaties.</i> • <i>Oude windmolens moeten worden vervangen door turbines met een hogere opwekcapaciteit.</i> • <i>De opwek van zonne-energie willen we stimuleren, waarbij wij ons nadrukkelijk richten op meer zonnepanelen op daken. Het inzetten van kostbare landbouwgrond aan zonneparken is uitgesloten in lijn met eerdere afspraken binnen Provinciale Staten. Wel staan wij open voor zonnepanelen op dijken en langs infrastructuur als dit landschappelijk in te passen is.</i>

Energietransitie: windmolens en zonne-energie [2/4]

Provincie	Citaten
Fryslân	<ul style="list-style-type: none"> • Zonneparken en grootschalige windmolenparken op landbouwgrond zijn niet toegestaan. • In het landelijk gebied staan wij onder strikte voorwaarden meer kleine windmolens toe. Deze hebben een maximale as-hoogte van 15 meter. Ze moeten passen in het landschap. De opgewekte energie is alleen voor eigen gebruik bestemd. • Voor zonnepanelen is nog genoeg ruimte op daken. (...) Wij plaatsen geen zonnepanelen op landbouwgrond. Opwekken van zonne-energie kan wel op braakliggend terrein. • Voor de keuze van nieuwe zonneparken gebruiken wij de zogeheten landelijke bestaande 'zonneladder' methodiek. (*)
Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> • We nemen geen nieuwe wind-initiatieven in behandeling boven de in Provinciale Staten gemaakte afspraken uit regionale energie strategieën. • We willen geen nieuwe windturbine initiatieven zolang de herziene omgevingsverordening Gelderland niet is vastgesteld. • Zonnepanelen plaats je wat ons betreft op daken of eventueel via andere vormen van dubbel ruimtegebruik. In ieder geval niet op goede landbouwgrond.
Groningen	<ul style="list-style-type: none"> • In onze provincie is geen ruimte voor nieuwe plannen voor grootschalige wind- en zonneparken op land. • We willen kleine dorpsmolens tot 20 meter toestaan op boerenerven en bij dorpen. Als inwoners overlast ervaren van wind- en zonneparken, dringen we bij bestaande opweklocaties aan op aanpassingen om dat te verminderen, indien dat mogelijk is. • We helpen bij de komst van zonnepanelen op daken, vervuilde grond, gesloten gaswinningslocaties en bedrijventerreinen. Bij nieuwe initiatieven moeten omwonenden blijvend voordeel hebben van de opbrengsten.

(*) Met de zonneladder geeft een provincie de voorkeursvolgorde aan voor locaties voor zonne-energie-installaties. In het algemeen ligt de voorkeur bij stedelijk gebied (waaronder daken), erven en stads- en dorpsranden, om zo het beslag op agrarische grond zo beperkt mogelijk te houden.

Energietransitie: windmolens en zonne-energie [3/4]

Provincie	Citaten
Limburg	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wij spannen ons in om uiterlijk in 2025 de vergunningverlening voor de zon- en windprojecten voor RES-doelen rond te krijgen.</i> • <i>Bij zon-op-land zetten we maximaal in op meervoudig ruimtegebruik en stimuleren van biodiversiteit. Voor zon-op-landbouwgrond geldt een strikt 'nee, tenzij' principe en een motivatieplicht van gemeenten bij afwijking daarvan.</i>
Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Extra windmolens op land – bovenop de opgave van de Regionale Energie Strategieën – staan we toe als er sprake is van lokaal eigenaarschap en van voldoende draagvlak onder de inwoners in het gebied.</i> • <i>Zon op land staan we alleen toe als – uit een juiste toepassing van de zonneladder – blijkt dat het nodig is om energiedoelstellingen te halen.</i>
Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Windmolens op zee hebben onze voorkeur, maar ook plaatsing van windmolens op land zal onder voorwaarden nodig zijn. Zeker de grotere windmolens kunnen zorgen voor overlast en er is een landelijke discussie over de gezondheidseffecten. Het beschermen van omwonenden is daarom van groot belang.</i> • <i>Wanneer geschikte daken beter benut worden voor zonne-energie en vaker dubbel ruimtegebruik plaatsvindt (zoals zonnepanelen op parkeerterreinen met elektrische laadpalen), is het niet nodig om grootschalige zonneweides in het buitengebied in te richten.</i> • <i>We volgen het nationale afwegingskader (de zogeheten zonneladder) bij de ruimtelijke inpassing van zonne-energie. Hiermee zijn we zeer terughoudend met het realiseren van zonneweides op hoogwaardige landbouwgrond</i>
Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Er zijn bestaande initiatieven voor windenergie, die we blijven ondersteunen.</i> • <i>We kiezen ervoor om als provincie actief te sturen op een aantal grotere clusters van windturbines.</i> • <i>We actualiseren de zonneladder en sturen aan op een striktere toepassing ervan. We willen geen grote zonneparken op landbouwgrond. Wel bieden we ruimte aan kleinschalige lokale initiatieven van grondeigenaren als aanvulling op hun verdienmodel. Daarbij willen we voorkomen dat er door koppeling van initiatieven alsnog grote zonneparken ontstaan.</i>

Energietransitie: windmolens en zonne-energie [4/4]

Provincie	Citaten
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Wij doen onderzoek naar zon- en windlocaties op aansluitbaarheid, haalbaarheid en lokaal eigenaarschap.</i> • <i>De uitkomsten hiervan bespreken wij aan de RES-tafels.</i> • <i>Het provinciaal projectbesluit is erop gericht om, aanvullend op de plannen die gemeenten zelf oppakken, voldoende windenergie te realiseren om het totale bod van 2,4 TWh zon en wind uit de RES te realiseren.</i> • <i>We blijven inzetten op de opwek van zonne-energie (zon op dak, zonnevelden, zon op parkeerplaatsen) en windenergie.</i> • <i>Wij verbeteren samen met de RES-partners de balans tussen zonne- en windenergie.</i>
Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In de Regionale Energiestrategie (RES 1.0) van 2020 is aangegeven hoe we in Zeeland 700 MW via windturbines en 1000 MW uit zonne-energie kunnen realiseren. We weten ook dat er meer nodig zal zijn om de doelstellingen echt te halen. We zorgen dat we beter inzicht krijgen in de effecten van andere maatregelen, zodat we goede keuzes kunnen maken voor aanvullende acties om de CO2-doelen te halen.</i>
Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>In de RES'en zijn afspraken gemaakt over het opwekken van duurzame energie op land. Nu komt het aan op realisatie. We houden gemeenten aan gemaakte afspraken.</i> • <i>Het gaat naar schatting (...) om enkele tientallen windmolens op land die erbij moeten komen. Wij zien het als onze taak om samen met lokale partners draagvlak bij omwonenden te creëren.</i> • <i>Voor de realisatie van wind op land is de landschapskwaliteit een belangrijk kader. Nieuwe windmolens worden zo goed mogelijk ingepast in het landschap en sluiten aan bij de omgevingskenmerken. In samenwerking en participatie met omwonenden.</i> • <i>Bij zonne-energie staat de toepassing van meervoudig ruimtegebruik voorop. Dus het plaatsen van zonnepanelen op daken, parkeerplaatsen en andere geschikte plekken, langs wegen en spoorlijnen en bij realisatie van nieuwe bedrijventerreinen. Omdat onze provincie weinig onbebouwde ruimte kent zijn we zeer terughoudend als het gaat om zonnevelden op plekken buiten de door RES aangewezen zoekgebieden.</i>

Klimaat en energie in de akkoorden

Klimaat en energie in de provinciale coalitieakkoorden

■ Donkergroen: ja (wordt genoemd)
■ Lichtgroen: ja, enigszins
■ Rood: nee (wordt niet genoemd)

	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Regionale Energie Strategie											
Wordt het bestaande RES-doel herbevestigd?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wat wordt er gezegd over de inspanning om de doelen te halen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wordt verwezen naar de potentiële gezamenlijke opwek van 55 TWh?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ziet de provincie een rol voor zichzelf als voortrekker in de energietransitie?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Noodzaak van uitwerken van de RES 1.0 in zoekgebieden en locaties voor duurzame opwek?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Staat de ambitie om in 2023 een RES 2.0 op te leveren erin?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Windenergie											
Wordt de noodzaak van extra windenergie erkend?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Blijven bovenwettelijke voorschriften achterwege?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Provincie stelt zoekgebieden vast voor het Programma Opwek Energie op Rijksvastgoed (OER)?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Zonne-energie											
Wordt de noodzaak van extra zonne-energie erkend?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Blijven beperkende voorwaarden voor zonne-energie op landbouwgrond achterwege?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uitvoeringstrategie zon op gebouw per energieregio, met ondersteuning voor gebouw eigenaren?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ruimtelijke ordening /doorlooptijden											
Provinciale omgevingsvisie aangepast om het klimaatbeleid aan te sluiten bij de regionale doelen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Provinciale omgevingsvisie voor energiehub en energie-infrastructuur?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Omgevingsvisie bevat specifieke zoekgebieden en concrete locaties voor duurzame projecten?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ambitie om procedures naar de provincie toe te trekken, ipv delegeren naar gemeenten?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Als bevoegd gezag met anderen de projectorganisatie opzetten bij energieprojecten?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Energienetten											
Rol van de provincie bij het verzwaren van netten en het tegengaan van netcongestie?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Voornemen om in 2023 een plan voor netverzwaring op te leveren, bijv rond provinciaal MIEK?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gaat de provincie duidelijkheid geven over het waterstofnet en waar dit wordt aangelegd?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gebouwde omgeving											
Gaat provincie toezien op vertaling van warmte-transitievisies naar uitvoeringsplannen per wijk?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Prioriteit voor vergunningen voor aardwarmte en inventariseren van duurzame warmtebronnen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ambieert provincie een rol in de aanpak van de slechtste energielabels in de utiliteitsbouw?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maakt provincie budget vrij voor aanpak energiearmoede en woningisolatie?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Duurzame mobiliteit en laadinfrastructuur											
Prioriteit voor OV-projecten die woon- en werkgebieden ontsluiten in de MIRT?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ambitie dat regionaal openbaar vervoer volledig emissievrij is in uiterlijk 2030?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wordt de ambitie uitgesproken het hele provinciale wagenpark in 2030 zero-emissie te maken?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ambitie voor duurzaam aanbestedingsbeleid voor het onderhoud van infrastructuur?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gaat de provincie een laadvisie ontwikkelen voor zowel personenvervoer als logistiek?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Provincie neemt bevoegd gezag van kleine gemeenten over voor laadinfra op bedrijventerreinen?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Verduurzamen Industrie en bedrijven											
Provincie wil energiebesparingsplicht actief gaan handhaven en daartoe personeel inzetten?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen helpen verduurzaming warmtebehoefte van bedrijven?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gaat de provincie gesprekken aan over nieuwe circulaire verdienmodellen voor agrariërs?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Helpt provincie bij omscholing van personen met een praktijkberoep richting de energietransitie?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Communicatie											
Stimuleert dialoog en initiatieven van onderop en informeert burgers over de energietransitie?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Bron: Analyse van elf provinciale coalitieakkoorden rond klimaat en energie - NVDE - Realisatieplan Industrie 2023-31 - Actualisatie NVDE

Deze tabel bevat de samenvatting van het (openbare) onderzoek dat de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE) naar de provinciale coalitieakkoorden heeft gedaan.

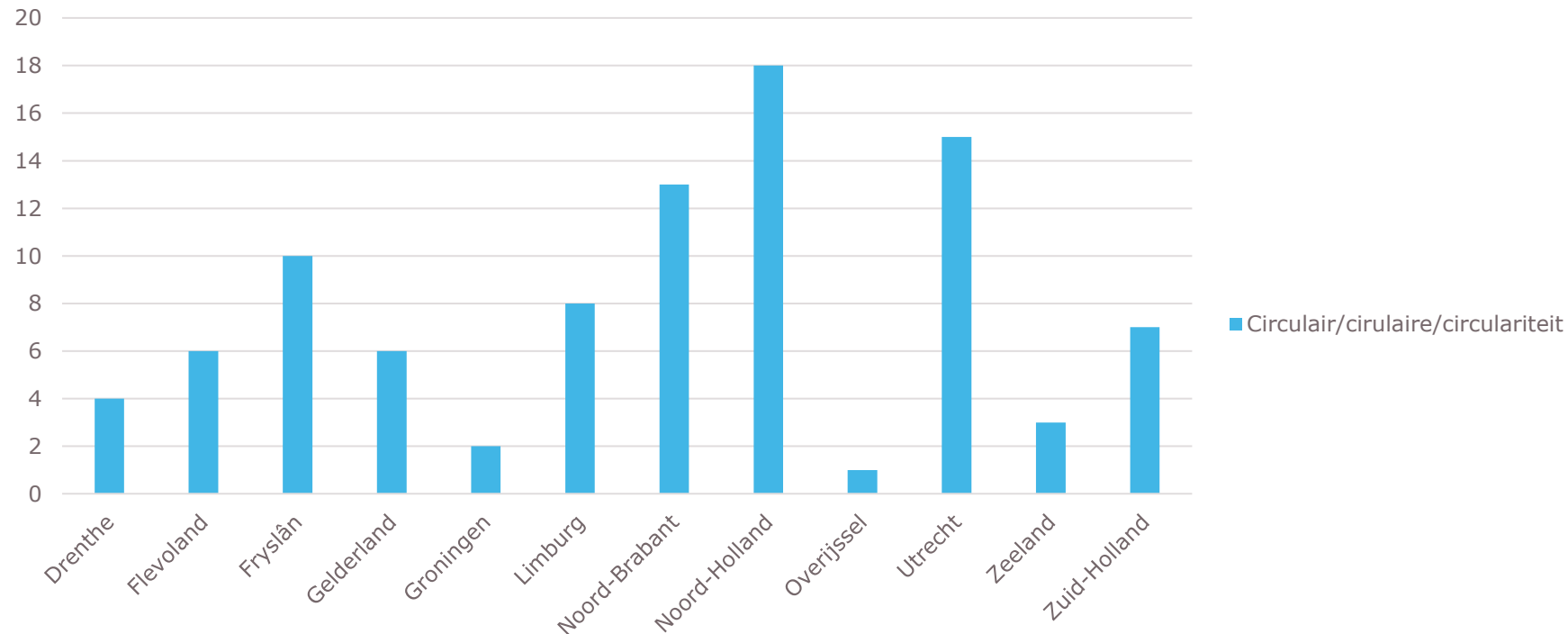
Disclaimer: geen onderdeel van de Berenschotanalyse.

Circulaire economie

Quirine Kramer

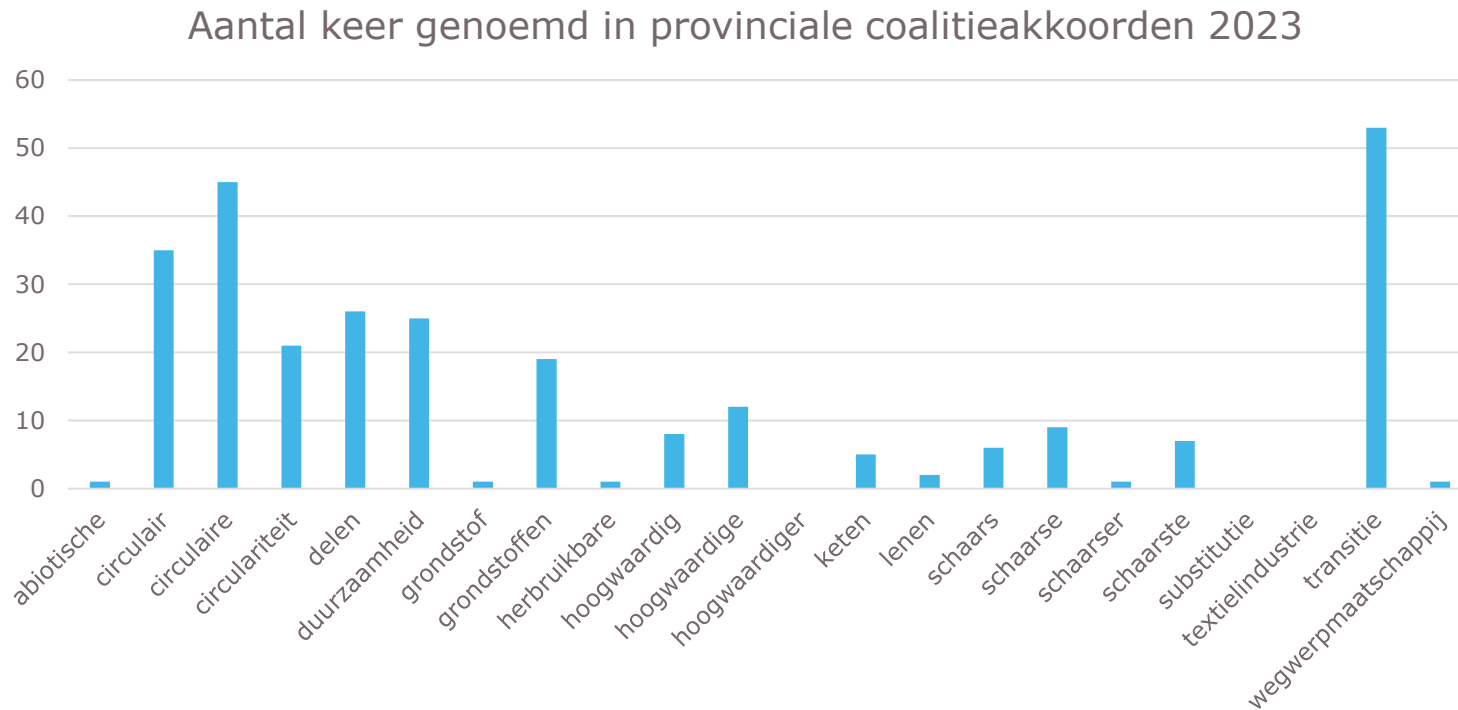
Circulaire economie in de akkoorden: vergelijking provincies

In alle coalitieakkoorden komt het thema circulaire economie aan bod. In Noord-Holland, Utrecht en Noord-Brabant komen de woorden *circulair*, *circulaire* en *circulariteit* in het coalitieakkoord van 2023 het vaakst voor.



Circulaire economie in de akkoorden: vaakst genoemde woorden

De woorden *circulair(e)*, *grondstoffen*, *transitie*, *duurzaamheid* en *delen** worden het vaakst genoemd.



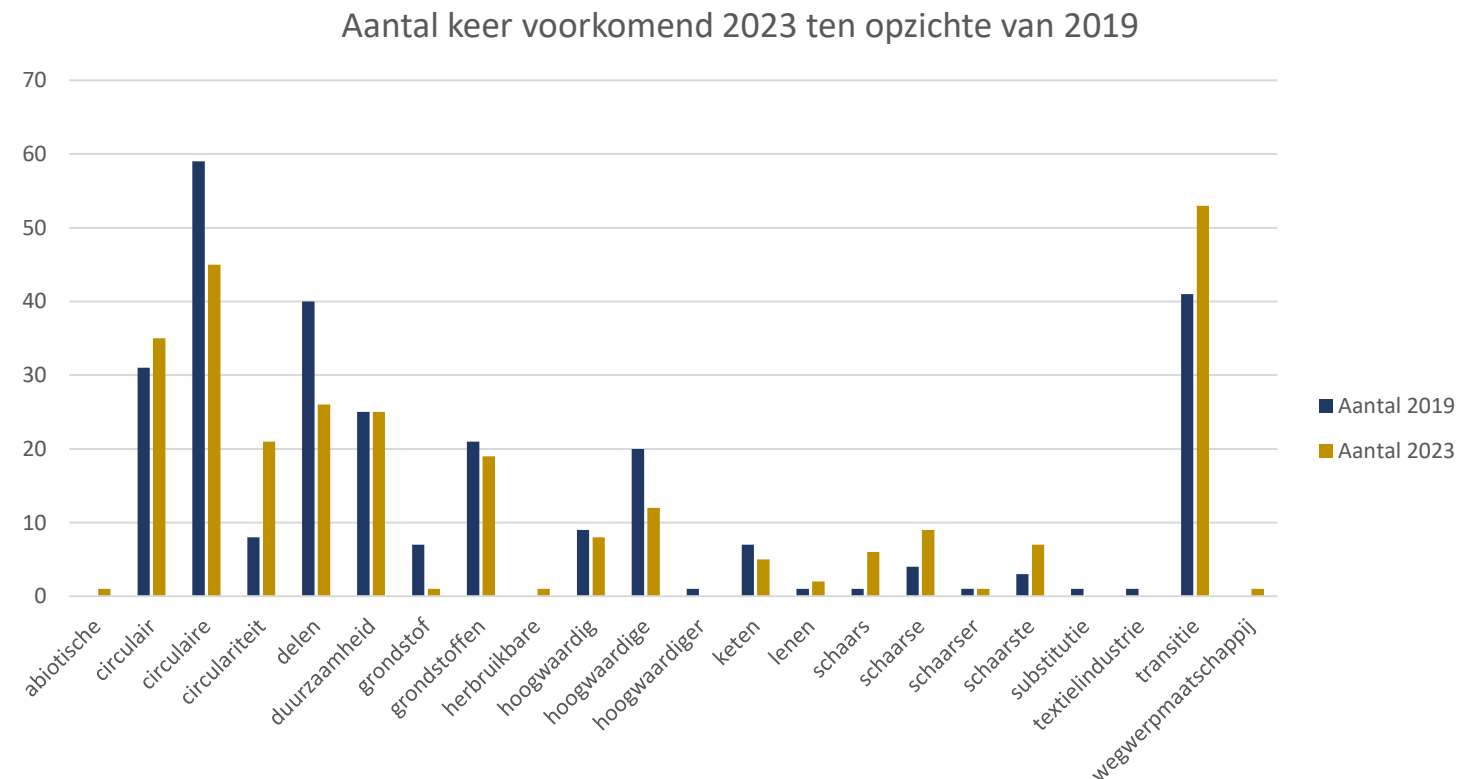
* Het woord *delen* kan ook een andere betekenis hebben en is daarmee niet bepalend voor aandacht voor circulaire economie in een akkoord.

Specifiekere termen komen *niet* voor

- Specifiekere termen waarmee circulariteit bereikt kan worden, komen *niet* voor in de coalitieakkoorden van 2023. Het gaat dan om termen als *afvalreductie*, *afvalpreventie*, *deeleconomie*, *deelplatform*, *ketensamenwerking*, *leenplatform*, *repair café*, *reparatie*, *repareren* en *tweedehands*.
- Hieruit concluderen wij dat men op provinciaal niveau wel wil werken aan een circulaire economie, maar dat men nog niet formuleert *hoe* men dit wil gaan doen.

Circulaire economie in de akkoorden: vergelijking 2023 met 2019

Het gebruik van het woord *transitie* kent een stijging van 15% ten opzichte van 2019. Ook wordt er meer geschreven over schaarste.



Circulaire vocabulaire is beperkt

We constateren dat het circulaire vocabulaire in de coalitieakkoorden nog beperkt is. Van de 36 zoektermen gerelateerd aan circulaire economie komen 23 termen voor in de coalitieakkoorden, maar hiervan komt meer dan de helft minder dan tien keer voor.

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| 1. Abiotische (1) | 20. Ketensamenwerking |
| 2. Abiotische grondstoffen | 21. Leenplatform |
| 3. Afvalpreventie | 22. Lenen (2) |
| 4. Afvalreductie | 23. Repair café |
| 5. Circulair (35) | 24. Repareren |
| 6. Circulaire (45) | 25. Schaars (6) |
| 7. Circulariteit (21) | 26. Schaarse (9) |
| 8. Circulaire businesscase | 27. Schaarser (1) |
| 9. Deeleconomie | 28. Schaarste (7) |
| 10. Deelplatform | 29. Substitutie (0) |
| 11. Delen (26) | 30. Textiel |
| 12. Duurzaamheid (25) | 31. Textielindustrie (1) |
| 13. Grondstof (1) | 32. Transitie (53) |
| 14. Grondstoffen (19) | 33. Tweedehands |
| 15. Herbruikbare (1) | 34. Waardebehoud |
| 16. Hoogwaardig (8) | 35. Weggooien |
| 17. Hoogwaardige (12) | 36. Wegwerpmaatschappij (1) |
| 18. Hoogwaardiger (1) | |
| 19. Keten (5) | |

Mobiliteit

Max de With
Rogier Beenders

Mobiliteit [1/3]

Mobiliteit speelt op alle schaalniveaus van het openbaar bestuur, met verschillende verantwoordelijkheden voor de overheden. Snelwegen en treinverbindingen vallen bijvoorbeeld onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Provincies hebben het beheer over regionale ov-concessies en beheren provinciale wegen.

De analyse van kernwoorden in de provinciale coalitieakkoorden laat zien dat er een focus is op verkeersveiligheid. Andere woorden, die nieuwe vormen van mobiliteit signaleren – *deelmobiliteit*, *duurzame mobiliteit*, *mobilitieithubs*, en *verduurzaming van mobiliteit* – komen niet of nauwelijks voor.

Wat regionaal opvalt, is dat het woord *verkeersveiligheid* in heel Nederland wordt genoemd, maar met name in de oostelijke provincies. Het woord *trein* wordt genoemd waar de provincie concessiehouder is van een regionale trein (Fryslân, Gelderland, Limburg), maar er zijn ook provincies met regionale concessies die het woord trein niet noemen (Drenthe, Groningen, Overijssel). Daarnaast zijn er provincies zonder concessie die de trein ook

noemen (Flevoland, Zeeland, Zuid-Holland). Hier bestaat dus weinig relatie tussen. De provincies die als enige met nieuwe technologieën bezig zijn – *deelmobiliteit* en *mobilitieithubs* – zijn Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland.

Mobiliteitsgerelateerde woorden kwamen in 2023 in totaal iets meer voor dan in 2019. Dit zou kunnen betekenen dat er een lichte toename in de aandacht voor mobiliteit bij provincies is. De woorden werden namelijk 63 keer genoemd, ten opzichte van vijftig keer in 2019.

Zeeland noemde in 2019 het vaakst woorden gerelateerd aan mobiliteit (elf keer), gevolgd door Gelderland (negen keer) en Groningen (zes keer). In 2023 noemde Gelderland mobiliteitsgerelateerde woorden het vaakst (elf keer), daarna Limburg (tien keer) en Zuid-Holland (negen keer).

Op de volgende sheet analyseren we specifieke woorden gerelateerd aan mobiliteit.

Mobiliteit [2/3]

In 2019 was het vaakst genoemde woord gerelateerd aan mobiliteit *verkeersveiligheid* (33 keer), evenals in 2023 (43 keer).

- Elke provincie noemde *verkeersveiligheid* ten minste eenmaal in 2019. In de akkoorden van Gelderland (zeven keer) en Groningen (zes keer) werd dit woord het vaakst genoemd.
- In 2023 noemde Limburg (negen keer) het woord het vaakst, gevolgd door Noord-Holland (acht keer) en Overijssel (acht keer). In 2023 wordt deze term niet genoemd in het akkoord van Flevoland.

Het op een na vaakst genoemde mobiliteitsgerelateerde woord was *trein*, in 2019 werd dit zeventien keer genoemd en in 2023 twaalf keer.

- De trein werd in 2019 genoemd in de coalitieakkoorden van Drenthe (een keer), Fryslân (drie keer), Gelderland (twee keer), Groningen (vijf keer), Noord-Brabant (een keer), Noord-Holland (een keer) en Zeeland (vijf keer). Het woord stond in 2019 niet in de coalitieakkoorden van Flevoland, Limburg, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland.
- De trein werd in 2023 genoemd in de coalitieakkoorden van Flevoland (drie keer), Fryslân (een keer), Gelderland (drie keer), Limburg (een keer), Zeeland (een keer) en Zuid-Holland (drie keer). Het woord stond in 2023 niet in de coalitieakkoorden van Drenthe, Groningen, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht.

In 2019 zijn er geen andere mobiliteitsgerelateerde woorden genoemd. In 2023 kwam het woord *deelmobiliteit* zeven keer voor (in Zuid-Holland vijf keer, in Noord-Brabant en Utrecht een keer) en *mobilitieitshubs* drie keer (in Overijssel twee keer en in Noord-Brabant een keer). Het woord *duurzame mobiliteit* werd in geen van de provinciale akkoorden genoemd; zowel niet in 2019 als in 2023.



Figuur 1. Verkeersveiligheid 2019.



Figuur 2. Verkeersveiligheid 2023.



Figuur 3. Trein 2019.



Figuur 4. Trein 2023.



Figuur 5. Deelmobiliteit 2023.



Figuur 6. Mobilitieitshubs 2023.

Mobiliteit [3/3]

Tabel 1. Overzicht van alle zoekwoorden per provincie (2019 en 2023).

Provincie	Drenthe		Flevoland		Fryslân		Gelderland		Groningen		Limburg		Noord-Brabant		Noord-Holland		Overijssel		Utrecht		Zeeland		Zuid-Holland		
	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	19	23	
<i>Deelmobiliteit</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
<i>Duurzame mobiliteit</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Hoogwaardig openbaar vervoer</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Mobiliteitshubs</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
<i>Trein</i>	1	0	0	3	3	1	2	3	5	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5	1	0	3
<i>Verduurzaming van mobiliteit</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Verkeersveiligheid</i>	3	2	2	0	1	2	7	8	1	1	3	9	2	4	1	8	4	6	3	1	6	5	1	1	1

VTH Milieu

Daniël Huisman
André Oostdijk

VTH Milieu

Bij het hoofdthema **VTH Milieu** gaat het om de taken van de provincie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van milieu. Veelal zijn deze taken belegd bij een omgevingsdienst of regionale uitvoeringsdienst (RUD). Bij de milieutaken die onderdeel zijn van het zogenaamde basistakenpakket is dit zelfs verplicht. Wel blijft de provincie verantwoordelijk (bevoegd gezag).

In het algemeen concluderen wij dat specifieke woorden gerelateerd aan VTH Milieu slechts beperkt terugkomen in de akkoorden. Blijkbaar staat VTH Milieu vrij laag op de prioriteitenlijst van provincies. Deze conclusie lichten we op deze en op de volgende sheet nader toe.

Het woord *VTH* staat in 2019 alleen in het akkoord van Brabant en in 2023 alleen in de akkoorden van Brabant (een keer), Gelderland (een keer), Limburg (vijf keer), Noord-Holland (een keer) en Zuid-Holland (een keer). Bepalend voor de inzet van een provincie op dit hoofdthema is het VTH-beleid. Het woord *VTH-beleid* is echter in geen van de akkoorden opgenomen. Het gebruik van het woord *milieu* daalt van 67 in 2019 naar vijftig keer in 2023.

Een actuele ontwikkeling op het gebied van VTH Milieu is het interbestuurlijk programma (IBP). Dit programma is gestart in 2022 en een uitwerking van de aanbevelingen van de commissie van Aartsen. Deze commissie deed onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel

en leverde begin 2021 haar rapport op. Hieraan gerelateerde termen worden in geen van de in 2023 gesloten akkoorden genoemd.

De uitvoerders van de provinciale taken komen iets meer aan bod in de akkoorden:

- Het woord *omgevingsdienst* of *omgevingsdiensten* komt voor in de akkoorden van Flevoland (een keer in 2019 en drie keer in 2023), Gelderland (drie keer in 2019 en drie keer in 2023), Groningen (een keer in 2023), Noord-Brabant (vijf keer in 2019 en vier keer in 2023), Noord-Holland (een keer in 2019, niet in 2023), Overijssel (een keer in 2023), Utrecht (een keer in 2019 en een keer in 2023), Zeeland (een keer in 2019 en een keer in 2023) en Zuid-Holland (vier keer in 2019 en drie keer in 2023).
- De term *RUD* (Regionale Uitvoeringsdienst) zien we terug in de akkoorden van Limburg (drie keer in 2023) en Zeeland (een keer in 2019 en drie keer in 2023). De term *uitvoeringsdienst(en)* is te vinden in de akkoorden van Limburg (een keer in 2019 en een keer in 2023), Utrecht (een keer in 2019) en Zeeland (twee keer in 2023).

De woorden *vergunning(en)* en/of *vergunningverlening* komen minimaal één keer voor in de akkoorden uit 2023. De woorden *toezicht* en/of *toezichthouder* komen minimaal één keer voor in elf akkoorden (uitzondering is Fryslân). Het woord *handhaving* komt in tien akkoorden minimaal één keer terug (uitzonderingen zijn Fryslân en Groningen).

Milieucriminaliteit en -verontreiniging

Een andere actuele ontwikkeling is dat het Rijk wil dat de betrokken overheden – dus ook de provincies – bedrijven en bestuurders die schuldig zijn aan **milieucriminaliteit** meer gaan aanpakken. Alleen in het akkoord van Brabant komen we het woord *milieucriminaliteit* één keer tegen.

Daarnaast halen bedrijven als Tata Steel en Chemours in de afgelopen jaren regelmatig het nieuws over het (bewust) in de omgeving brengen van gevaarlijke stoffen. De maatschappelijke ophef hierover is niet of nauwelijks terug te vinden in de provinciale akkoorden. Woorden als *milieuovertreding*, *milieuverontreiniging* en *milieuproblematiek* komen bijvoorbeeld slechts in beperkte mate voor:

- In 2019 stond het woord *milieuverontreinigende* één keer in (alleen) het akkoord van Zuid-Holland. In het akkoord van Utrecht kwam in 2019 twee keer het woord *milieuproblematiek* voor. In de akkoorden van 2023 komen deze woorden niet voor.
- In 2023 is dit thema alleen terug te vinden in de akkoorden van Groningen (een keer het woord *milieuverontreiniging* en een keer *milieuovertredingen*) en Utrecht (een keer *milieuovertredingen*).

Ook woorden die gerelateerd zijn aan (de uitstoot van) gevaarlijke stoffen zijn niet of nauwelijks opgenomen in de akkoorden:

- Het woord *emissie(s)* staat in 2019 alleen in de akkoorden van Fryslân (een keer), Groningen (een keer), Limburg (vier keer) en Noord-Brabant (een keer). In 2023 komt dit woord in meer akkoorden voor, namelijk in Drenthe (een keer), Gelderland (een keer), Groningen (een keer), Limburg (vier keer), Noord-Brabant (vier keer), Noord-Holland (een keer) en Zuid-Holland (acht keer).
- De term *fijnstof* was in 2019 alleen terug te vinden in de akkoorden van Noord-Brabant en Noord-Holland (beide twee keer). In 2023 is dit woord alleen opgenomen in de akkoorden van Gelderland (een keer) en Limburg (drie keer).
- De term *directe lozingen* is zowel in 2019 als in 2023 in geen van de akkoorden opgenomen. Dit geldt ook voor *Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen* en de afkorting hiervan, *PAK's*.
- De term *Zeer Zorgwekkende Stoffen* komt in 2023 één keer voor in de akkoorden van Groningen en Noord-Brabant en twee keer in het akkoord van Zuid-Holland. De afkorting ZZS komt in 2023 voor in de akkoorden van Groningen (een keer) en Zuid-Holland (een keer).

Kunst, cultuur, erfgoed en media

*Sam Branten
Cor Wijn*

Inhoud

In deze analyse gaan we achtereenvolgens in op de volgende cultuurgerelateerde thema's:

- Kunst en cultuur
- Erfgoed
- (Cultureel) voorzieningenniveau, leefbaarheid en leefomgeving
- Bibliotheken
- Media

Kunst en cultuur

- Zoals gebruikelijk wordt het belang van cultuureducatie en talentontwikkeling in diverse akkoorden benadrukt. Geen provincie noemt echter concrete beleidsmaatregelen.
- Er worden op diverse plekken uitspraken gedaan over het belang of de betekenis van kunst en cultuur voor de regio dan wel de regionale identiteit, maar schijnbaar minder dan voorheen.
 - De grote thema's (**wonen, klimaat, duurzaamheid, natuur**) lijken ervoor te zorgen dat andere onderwerpen, zoals **kunst en cultuur**, qua aandacht wat ondergesneeuwd raken.
- Opvallend is dat aandacht voor (het belang van) de creatieve industrie in de akkoorden ontbreekt. Dit was vroeger wel het geval.

Erfgoed

- **Erfgoed** (zoals monumenten, historische structuren, museale collecties, archeologie en streektaal) krijgt aandacht in de zin dat het belang ervan voor de provinciale/regionale identiteit wordt onderkend.
- Er is echter in geen van de akkoorden sprake van opvallende beleidsmatige impulsen. Uitzondering hierop is Fryslân: daar krijgt de Friese taal bijzondere aandacht. De beleidsmatige aandacht die er is, heeft betrekking op (het beschermen van) boven- en ondergrondse monumenten en structuren in relatie tot de transitieopgaven in het ruimtelijk domein.
- NB kastelen, landgoederen en buitenplaatsen zijn verankerd in alle provinciale omgevingsvisies. Deze worden erkend als uitgangspunten zijn voor ruimtelijk beleid.

(Cultureel) voorzieningenniveau

- In de coalitieakkoorden is veel aandacht voor het **voorzieningenniveau**, de **leefbaarheid** en het belang van **basisvaardigheden**. Meerdere coalitieakkoorden verwijzen hierbij expliciet naar het recent verschenen advies 'Elke Regio Telt!' (*).
 - De term *leefbaarheid* wordt in 2023 bijvoorbeeld 140 keer genoemd in de akkoorden, terwijl dit in 2019 nog negentig keer was. De term *leefomgeving* stijgt van 82 keer in 2019 naar 130 keer in 2023.
- De term *leefbaarheid* zien we in de akkoorden in verschillende contexten terug, bijvoorbeeld in:
 - Drenthe: *'We onderzoeken de inzet van een extra fonds voor stads- en dorpsvernieuwing voor kleinere kernen, in het kader van leefbaarheid, woningen en voorzieningen.'*
 - Groningen: *'Onze provincie mag gezien worden. Daarom hebben wij de ambitie om de komende jaren te investeren in onze vrijetijdseconomie. Deze economie kan de brede werkgelegenheid en de leefbaarheid in Groningen versterken.'*
 - Noord-Brabant: *'Een verbonden Brabant in de zin van bereikbaarheid en ruimtelijke inrichting komt de leefbaarheid nu en in de toekomst ten goede.'*
- Culturele voorzieningen – met name bibliotheken (zie hierna) en cultuurhuizen – worden soms genoemd als voorbeeld van een voorziening die bijdraagt aan de leefbaarheid.

* Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Den Haag. Digitale uitgave.

Bibliotheken

- **Openbare bibliotheekvoorzieningen** worden in vrijwel alle provincies gezien als onmisbaar voor de leefbaarheid en als belangrijk voor de participatie. Het gaat dan om het bestrijden van laaggeletterdheid, het organiseren van ontmoetingen en het leren van basisvaardigheden (waaronder digitale bedrevenheid). Provincie Overijssel ontwikkelt bijvoorbeeld een aanvalsplan basisvaardigheden. Limburg onderzoekt de mogelijkheden van een gratis bibliotheeklidmaatschap voor Limburgers met een kleine beurs.
- Diverse provincies benadrukken het belang van investeren in voorzieningen als de bibliotheek, als randvoorwaarde voor een vitale gemeenschap. In Zuid-Holland zal de provincie plannen uitwerken voor het behoud van bibliotheken in gemeenten waar deze voorzieningen dreigen te verdwijnen. In Utrecht zorgt de provincie voor passende oplossingen in kleine dorpen waar de bibliotheek niet groot opgetuigd kan worden. Drenthe gaat aan de slag met 'Dorpskracht' om te onderzoeken wat een vitaal dorp minimaal aan voorzieningen nodig heeft.
- Verschillende coalitieakkoorden benadrukken het belang van de provinciale ondersteuningsinstellingen (POI) om bibliotheken te ondersteunen.

Media

- In de provinciale akkoorden spelen de (lokale en regionale) **media** geen rol meer. Sinds 2015 is de rol van de provincie rondom de bekostiging van de publieke omroep namelijk veranderd: de bekostiging is verschoven naar het Rijk.
- In de vorige coalitieperiode namen sommige provincies (onder andere Utrecht) nog initiatieven om de lokale en regionale journalistiek te versterken. Nu komen we dergelijke plannen niet meer tegen in de coalitieakkoorden.

Arbeidsmarkt

Lotte Nijs
Jolanda Salari

Arbeidsmarkt

Ten aanzien van het hoofdthema arbeidsmarkt valt het volgende op:

- **Arbeidsmarkt** als onderwerp wordt in bijna elke provincie meegenomen in de coalitieakkoorden. Hieruit kan opgemaakt worden dat dit thema hoog op de agenda staat. Het thema arbeidsmarkt staat centraal in combinatie met **werkgelegenheid**. Deze woorden worden door bijna alle provincies benoemd.
- Verder wordt het woord *omscholing/omscholen* als andere manier van werven door de helft van de provincies benoemd. Opvallend is dat deze term in de coalitieakkoorden in 2019 door slechts twee provincies werd genoemd en in 2023 in zes provincies. Provincies zijn dus meer met omscholing bezig. Toch wordt er verder weinig specifiek geschreven over het (anders) werven van medewerkers. Specifiekere woorden die hierop zouden kunnen duiden, zoals *opleidingstraject*, *carrièreswitch*, *detachering*, *interim-management* en *loopbaanontwikkeling* worden namelijk niet genoemd in de akkoorden van 2023.

Algemene conclusie:

- Geconcludeerd kan worden dat er ruime aandacht is voor het thema **arbeidsmarkt** bij de provincies. Er is een toename van het woord *omscholing*. Dit geeft een indicatie dat provincies inzien dat er anders omgegaan moet worden met medewerkers en de in-, door- en uitstroom hiervan.

Frequentie woorden in akkoorden

Woord dat wel voorkomt in akkoorden	Benoemd door aantal provincies (in 2023)
Arbeidsmarkt	11
Arbeidsmarktbeleid	3
Arbeidsmarktkrapte	1
Inhuur	1
Omscholing/omscholen	6
Talentontwikkeling	3
Vacatures	3
Werkgelegenheid	10

Woorden die in 2023 in geen enkel coalitieakkoord zijn genoemd:

- Arbeidstekort
- Carrièreswitch
- Carrièreswitchers
- Detachering
- Extern personeel
- Externe inhuur
- Inhuurbeleid
- Instroomprogramma
- Interim-management
- Kosten externe inhuur
- Loopbaanontwikkeling
- Omscholingstraject
- Opleidingsprogramma
- Opleidingstraject
- Personeelskrapte
- Schaarste op de arbeidsmarkt
- Tijdelijke arbeidskrachten
- Uitzendbureaus
- Uitzendkrachten
- Werving en selectie

Digitalisering

*Marijke van der Veen
Frederik Gevers Deynoot*

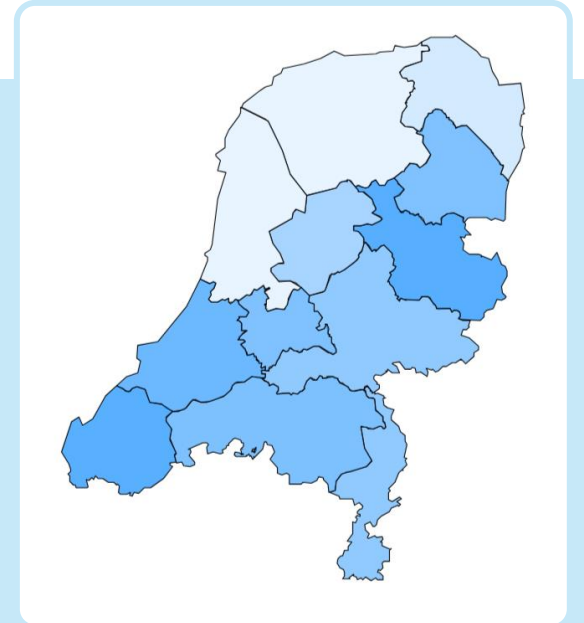
Digitalisering: kansen

Ten aanzien van het hoofdthema **digitalisering** valt het volgende op:

- *Digitalisering* als woord zien we in tien provincies terug in de coalitieakkoorden (behalve in Fryslân en Noord-Holland). Ook zien we dat het thema vaker benoemd wordt dan in 2019: 47 keer in 2023 versus 27 keer in 2019. De aandacht voor digitalisering neemt dus toe.
- Het thema wordt regelmatig genoemd in combinatie met het woord *data* (19 keer genoemd in 2023). Dit is een indicatie dat diverse provincies zich ervan bewust zijn dat kansen voor digitalisering nauw verbonden zijn met datagedreven werken; *datagedreven werken* wordt zeven keer genoemd in 2023.
- Opvallend is verder de toenemende aandacht van provincies voor het thema **toegankelijkheid**. Het woord *toegankelijkheid* wordt beduidend vaker benoemd dan in 2019: 26 keer in plaats van dertien keer. De aandacht van provincies voor dit belangrijke aspect van dienstverlening zien wij als een positieve ontwikkeling.

Algemene conclusie ten aanzien van de kansen van digitalisering:

- In ons werk zien we dat digitalisering, informatiehuishouding, informatievoorziening, et cetera vaak onder de noemer IT wordt geschaard en daarmee onder bedrijfsvoering. Oftewel: politiek-bestuurlijk lijkt dit thema minder relevant. In dat licht concluderen wij dat er – relatief gezien – ruime aandacht is voor de thema's **digitalisering** en **data** bij de provincies. Het lijkt erop dat diverse provinciebesturen inzien dat digitalisering en datagedreven werken kansen biedt voor het adresseren van maatschappelijke opgaven.



Digitalisering: risico's

Digitalisering is een cruciaal fundament geworden voor het doelmatig en rechtmatig functioneren van de overheid. Dat maakt dat de risico's ook groter worden. Er zijn legio voorbeelden van overheidsfalen op dit vlak, met alle pijnlijke gevolgen van dien. Vanuit het oogpunt van risicobeheersing is bestuurlijke aandacht voor digitalisering volgens ons daarom cruciaal.

In dat kader vinden wij het opvallend dat er heel weinig aandacht is voor de risico's van digitalisering. Het woord *privacy* komt nog wel in zes akkoorden voor, maar de begrippen *cybercriminaliteit*, *cybersecurity* en *cyberveiligheid* zien wij slechts één keer (in drie verschillende akkoorden) terug. Dat digitalisering ook risico's met zich meebrengt lijkt dus onvoldoende prioriteit te krijgen op de bestuurlijke agenda.

Frequentie woorden in provinciale coalitieakkoorden 2023

Woord dat voorkomt in akkoorden	Benoemd door aantal provincies (2023)
toegankelijkheid	10
digitalisering	10
data	9
privacy	6
datagedreven	3
AI	2
cybercriminaliteit	1
cybersecurity	1
cyberveiligheid	1

Integriteit en bestuurscultuur

Laurens Vellekoop

Integere overheid

Een integere overheid is een randvoorwaarde voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Zonder integriteit geen overheid. Bestuurscultuur is het fundament waarop het politiek-bestuurlijke samenspel plaatsvindt. Dit vergt (dus) onderhoud en investering.

Er zijn grofweg twee manieren waarop provincies betrokken zijn bij de thema's **integriteit** en **bestuurscultuur**:

1. Via de eigen bestuurscultuur en integriteit van de provincie. Het gaat dan om het politiek-bestuurlijke samenspel en het integer handelen van de eigen bestuurders (en ambtenaren).
2. De bestuurscultuur en de integriteit van het bestuur van de gemeenten die binnen de provincie liggen. De provincie heeft immers een verantwoordelijkheid als het gaat om de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Bevindingen integriteit en ondermijning

- In zeven coalitieakkoorden komt het woord *integriteit* voor. Dit is vergelijkbaar met de situatie van vier jaar geleden (toen kwam het in zes akkoorden voor).
- In de meeste gevallen gaat het om het benadrukken dat integriteit van belang is voor het openbaar bestuur. Het wordt dan in één zucht genoemd met het woord *transparantie*.
- Alleen in de provincie Limburg wordt meer uitgebreid stilgestaan bij het belang van integriteit. Dit gebeurt in combinatie met de term *bestuurscultuur* (zie ook de volgende slide).
- Daarnaast wordt integriteit in sommige akkoorden genoemd in combinatie met de term *ondermijning*. Het merendeel van de provincies (acht) stelt in de coalitieakkoorden de aanpak op het gebied van ondermijning de komende jaren te willen continueren.

Bevindingen bestuurscultuur

- Gezien het belang van het thema **bestuurscultuur** en de enorme aandacht voor dit onderwerp in de afgelopen jaren zou de verwachting kunnen zijn dat er in coalitieakkoorden ruim aandacht aan dit thema wordt besteed. Dit blijkt echter beperkt het geval.
 - Het enige coalitieakkoord waarin het woord *bestuurscultuur* wordt genoemd is – niet verrassend – de provincie Limburg. Daar is immers in de vorige periode het nodige voorgevallen op het gebied van integriteit en bestuurscultuur (met een val van het college en een speciaal ingestelde commissie die onderzoek deed naar de Limburgse bestuurscultuur tot gevolg).
- Aan bestuurscultuur gerelateerde woorden als *behoorlijk bestuur*, *belangenverstrengeling*, *gedragscode*, *goed bestuur* en *grensoverschrijdend/ongewenst gedrag* zien we in het geheel niet terug in de akkoorden.
- Zo snel als het thema **bestuurscultuur** landelijk op de agenda kwam, zo snel lijkt het dus ook weer decentraal van de agenda te verdwijnen.

Financiële analyse

Vincent Jansen

Financiële doorrekening akkoorden

Provincies gaan verschillend om met het doorrekenen van akkoorden. We constateren dat:

- zeven provincies een doorgerekend akkoord hebben;
- vijf provincies de doorrekening in een later stadium doen.

Provincie	Financiële doorrekening
Flevoland	Ja, voor vier jaar, onderscheid tussen structureel en incidenteel. Geen dekking aangegeven.
Gelderland	Nee, geen financiële doorrekening.
Groningen	Ja, voor 2024. Dekking voor 2024 onderbouwd.
Limburg	Ja, voor vier jaar. Dekking aangegeven. Incidenteel en structureel wordt door elkaar gehaald.
Drenthe	Nee, geen financiële doorrekening.
Fryslân	Ja, maar geen dekking. Wel onderscheid tussen structureel en incidenteel. Ook de huidige begrotingsbedragen aangegeven.
Noord-Holland	Ja, inclusief dekking. Structurele lasten tot en met 2031 doorgerekend.
Overijssel	Ja, maar zonder financiële dekking. Overzicht is erg globaal/weinig concreet.
Zeeland	Globaal en niet concreet uitgewerkt. Wel aandacht voor de ontwikkeling van het provinciefonds en het belastinggebied.
Zuid-Holland	Nee, geen financiële doorrekening.
Utrecht	Ja, inclusief dekking. Incidenteel en structureel bij elkaar genomen. Investeringsbudgetten en fondsen bij elkaar opgeteld.
Noord-Brabant	Nee, wel de financiële ruimte doorgerekend en deels ingevuld met knelpunten (openbaar vervoer, omgevingsdiensten, incidentele capaciteit).

Waar gaat het extra geld naartoe?

Analyse op basis van de gesloten akkoorden

Van de zeven gesloten akkoorden die een financiële paragraaf bevatten, heeft Berenschot een analyse gemaakt. Het gaat hierbij om extra geld, bovenop de bestaande begrotingen van de provincies.

In de tabel rechts staat de verdeling van dit extra geld op het niveau van de hoofdtaken van een provincie in de periode 2024-2027. De volgende slide bevat een nadere beschouwing waar het extra geld naar toe gaat.

De verantwoording is te vinden op de laatste slide van dit hoofdstuk.

Hoofdtak	Intensivering * € 1 miljoen
Bestuur	52,8
Verkeer en vervoer	295,6
Water	81,3
Milieu	176,6
Natuur	84,6
Regionale economie	189,6
Cultuur en maatschappij	223,6
Ruimte	192,3
Totaal	1.296,4

Nadere beschouwing

- De meeste middelen gaan naar **verkeer en vervoer**: € 295 miljoen. Daarvan is € 90 miljoen voor openbaar vervoer, het overige voor wegen en vaarwegen.
- Ook voor **regionale economie** wordt veel geld vrijgemaakt (bijna € 190 miljoen). Daarvan is een groot deel beschikbaar voor agrarische aangelegenheden (€ 70 miljoen).
- 'Groene' thema's doen ook het goed. **Energietransitie** (onderdeel van milieu) is goed voor € 156 miljoen. Bij **natuur** (inclusief aanpak stikstof) gaat het om € 85 miljoen.
 - Het exacte bedrag dat naar de stikstofaanpak gaat, is niet precies te becijferen. Naar verwachting is een groot deel van de middelen voor natuur en voor agrarische aangelegenheden ook gerelateerd aan de stikstofaanpak. De middelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) komen hier dan nog bij. Het is echter nog wel onduidelijk hoeveel de provincies uiteindelijk krijgen.
- Voor het halen van de doelen van de **Kaderrichtlijn Water** is € 81 miljoen beschikbaar. Hierbij is er een grote afhankelijkheid van wat de waterschappen doen.
- Na jaren van focus op de kerntaken, gaan provincies hun taken weer ruimer interpreteren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het uittrekken van extra middelen voor beleidsvrije taakgebieden, zoals **cultuur** en **maatschappij**. Voor cultuur wordt ruim € 84 miljoen extra uitgetrokken en voor maatschappij € 115 miljoen.

Intermezzo

Verhouding tot de bestaande begroting en het NPLG

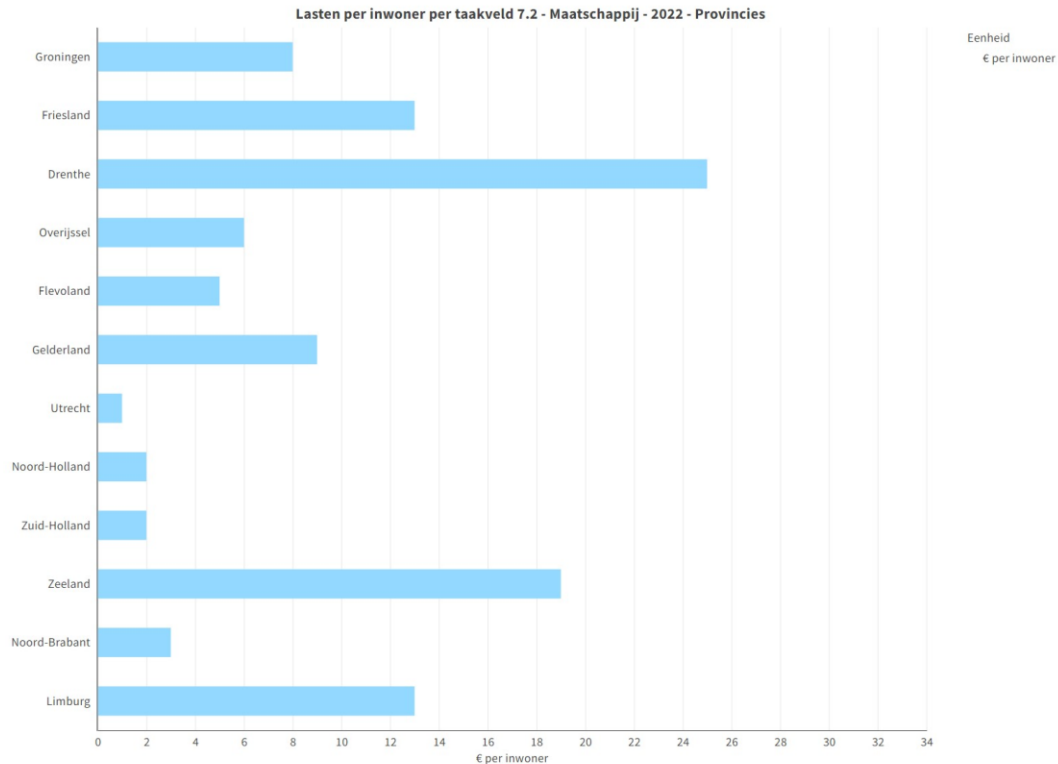
In de zeven akkoorden die financieel zijn onderbouwd, bedraagt de totale optelsom van het in te zetten *extra geld* € 1,3 miljard voor vier jaar, ofwel ruim € 300 miljoen per jaar voor zeven provincies. Extrapolatie naar alle twaalf provincies zou uitkomen op in totaal ongeveer € 650 miljoen per jaar.

De *totale* begrotingen van 2023 van alle twaalf provincies bedragen bij elkaar circa € 7,9 miljard (bron: CBS). De akkoorden gaan dus over ruim 8% van de begrotingsomvang, de overige 92% blijft buiten beschouwing.

Alle provinciale aanvragen voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied bedragen bij elkaar € 58 miljard (terwijl er circa € 24 miljard beschikbaar is bij het Rijk, bron: NRC 28-8-2023). Dit is een veelvoud van de bedragen in de coalitieakkoorden én van de provinciale jaarbegrotingen. De vraag is dan ook waar het echte financiële nieuws te vinden is: in de akkoorden, de begrotingen of in provinciale plannen voor het landelijk gebied?



Inzoomen: taakveld maatschappij



Bron: CBS - Provinciale rekening (IV3)

Het taakveld **maatschappij** is beleidsvrij. Provincies kunnen zelf bepalen hoeveel middelen ze besteden. Drenthe, Zeeland, Limburg en Fryslân geven hier per inwoner gemiddeld veel meer aan uit (gemiddeld € 17,50 per inwoner) dan de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht (gemiddeld € 2,- per inwoner).

In de coalitieakkoorden zijn het vooral Fryslân, Limburg en Overijssel die extra geld vrijmaken voor deze taak. Van Drenthe is geen doorrekening van het akkoord bekend. De verschillen zullen naar verwachting dus nog verder groeien.

Inzoomen: taakveld cultuur

In de akkoorden zit veel extra geld voor **cultuur**. Dat komt echter wel voor rekening van slechts drie provincies (Fryslân, Limburg en Utrecht). Deze drie provincies maken wel verschillende keuzes met het geld:

Fryslân reserveert extra middelen voor onder andere het Jopie Huisman museum, taal en het planetarium.

Limburg investeert het meest van de drie. Dat geld gaat onder andere naar monumenten/erfgoed, cultuur in het algemeen, Limburgse taal en een filmfonds.

Utrecht besteedt extra middelen aan cultuuronderwijs, erfgoed, de Hollandse Waterlinie en de Fair Practice Code.

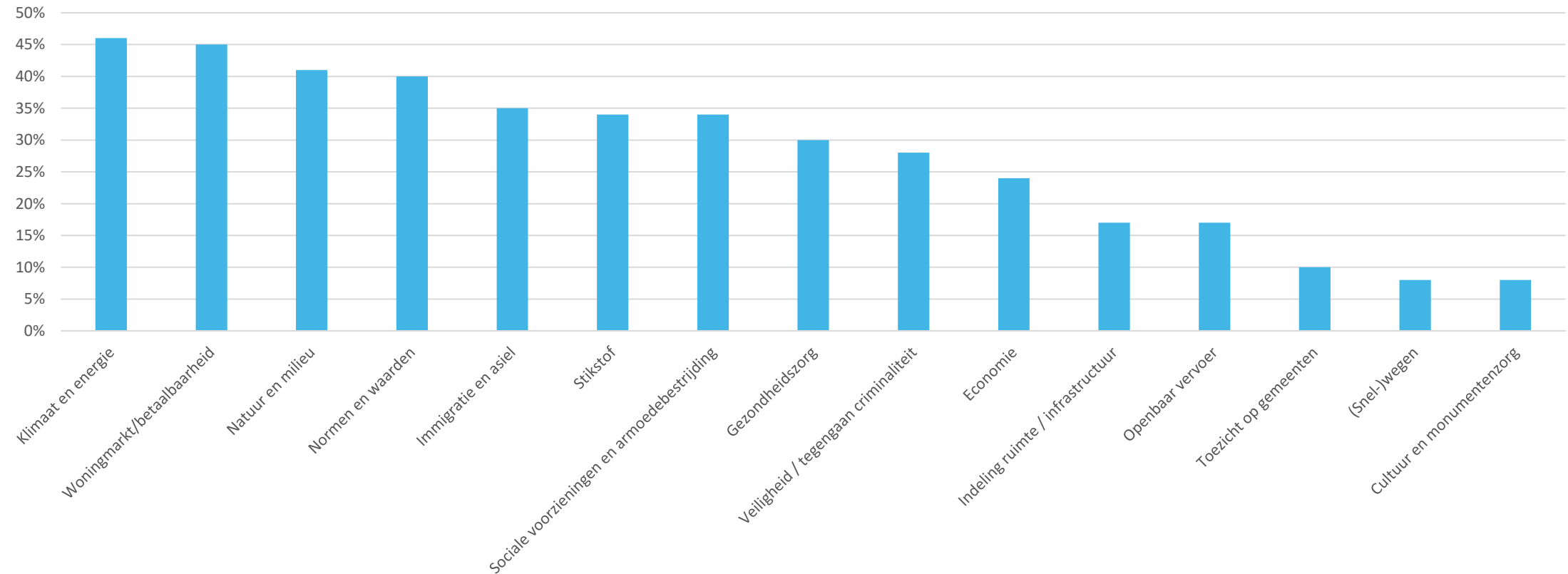


En wat verwacht de kiezer?

Vincent Jansen

Voorkeuren kiezers

Belangrijkste thema's



Bron: kiezersonderzoek I&O Research, 7 maart 2023

Voorkeuren kiezers

Een kleine analyse

- Kiezers vinden de thema's **klimaat en energie, (betaalbare) woningen, natuur en milieu, normen en waarden en asiel en migratie** het belangrijkste.
- Met name de eerste drie thema's zijn ook duidelijk provinciale thema's.
- Minder belangrijk voor kiezers zijn provinciale kerntaken als economie, indeling van de ruimte, openbaar vervoer, wegen, toezicht op gemeenten en cultuur en monumentenzorg.
- Enkele van de genoemde thema's zijn niet direct provinciale kerntaken, bijvoorbeeld gezondheidszorg.
- Tussen provincies onderling zitten verschillen in de waardering die aan onderwerpen wordt gehecht. Maar de verschillen worden vooral bepaald door partijvoorkeur, concludeert I&O Research.



Voorkeuren kiezers

Nuancering en duiding

- In het onderzoek dat I&O Research heeft uitgevoerd, zijn ook vragen gesteld over taken die provincies niet of maar zeer beperkt uitvoeren. In het licht van de (getrapte) Eerste Kamerverkiezingen is het logisch dat meer algemene thema's, zoals **veiligheid** of **gezondheidszorg**, belangrijk zijn voor kiezers.
- Opmerkelijk is dat taken die te maken hebben met voorzieningen in de regio, zoals wegen, openbaar vervoer, cultuur, bibliotheken en monumentenzorg laag scoren. Uit bijvoorbeeld het onderzoek 'Elke regio telt!' komt juist naar voren dat dit soort voorzieningen voor grote groepen inwoners een verschil kan maken. Deze boodschap is ook door diverse politieke partijen opgepikt en vertaald in voorstellen om juist meer voorzieningen te spreiden in de regio.
- Ter nuancering op de voorkeuren zoals gepeild door I&O Research kan dan ook de vraag gesteld worden of alle kiezers een nauwkeurig beeld hebben van de taken van de provincie; de uitkomsten geven daarmee wellicht een vertekend beeld.

Kiezers en politiek

Komen de intensiveringen overeen met de voorkeuren van kiezers?

De top 10 van de voorkeuren van kiezers voor thema's en de intensiveringen in de akkoorden zien er als volgt uit:

Thema	Belang voor kiezers...
Klimaat en energie	46%
Woningmarkt/betaalbaarheid	45%
Natuur en milieu	41%
Normen en waarden	40%
Immigratie en asiel	35%
Stikstof	34%
Sociale voorzieningen en armoedebestrijding	34%
Gezondheidszorg	30%
Veiligheid/tegengaan criminaliteit	28%
Economie	24%

Thema	Intensivering * € 1 miljoen
(Snel)wegen	204,7
Economie	189,6
Natuur en milieu	179,0
Klimaat en energie	156,4
Sociale voorzieningen en armoedebestrijding	139,9
Indeling ruimte/infrastructuur	115,5
Openbaar vervoer	90,8
Cultuur en monumentenzorg	83,7
Woningmarkt/betaalbaarheid	76,8
Stikstof	7,0

Bron: kiezersonderzoek I&O Research, 7 maart 2023.

Verskil kiezers en gekozenen

Belangrijke thema's voor kiezers waar veel extra geld naartoe gaat

Een paar thema's die voor kiezers belangrijk zijn, komen duidelijk terug in het extra geld dat in de akkoorden wordt uitgetrokken:

- Klimaat en energie
- Natuur en milieu

Deze 'groene' thema's krijgen veel extra geld, dat onder meer besteed wordt aan de energietransitie, aanleg van de nieuwe natuur en schoon en veilig water.



Verskil kiezers en gekozenen

Gemiddeld belangrijke thema voor kiezers

Het thema **sociale voorzieningen en armoedebestrijding** is voor kiezers gemiddeld belangrijk en krijgt in de akkoorden gemiddeld extra geld. De verdeling in de akkoorden is daarmee in lijn met wat verwacht zou kunnen worden op basis van de voorkeuren.

De extra middelen worden ingezet om extra te investeren in sport en in voorzieningen in de kleinere kernen van gemeenten. Ook de aanpak van laaggeletterdheid wordt één keer genoemd (Utrecht).

Verskil kiezers en gekozenen

Belangrijke thema's waar weinig/geen extra geld naartoe gaat

Een paar voor kiezers belangrijke thema's krijgen geen of weinig extra middelen. Vooral het thema **woningmarkt/betaalbaarheid van woningen** krijgt relatief minder geld dan het belang dat kiezers eraan hechten.

Daarnaast gaat het om taken waar de provincie (bijna) géén rol in heeft, alleen coördineert of die niet per se veel geld vragen. Het gaat hierbij om thema's als **normen en waarden, immigratie en asiel, gezondheidszorg** en **veiligheid**.

Stikstof wordt door kiezers ook heel belangrijk gevonden en *lijkt* weinig geld te krijgen. Maar veel uitgaven op andere gebieden hebben ook een relatie met stikstof, bijvoorbeeld transitiemiddelen voor agrarische economie en middelen voor natuurherstel. Bovendien zijn de NPLG-middelen buiten de akkoorden gehouden.

Verskil kiezers en gekozenen

Onbelangrijke thema's voor kiezers waar veel extra geld naartoe gaat

Dan zijn er ook thema's die kiezers veel minder belangrijk vinden, waar wel (veel) extra geld naartoe gaat:

- Wegen
- Openbaar vervoer
- Economie
- Cultuur en monumentenzorg.

Als uit het thema **economie** het deel agrarische economie buiten beschouwing wordt gelaten, komt het meer in lijn met het relatieve belang voor kiezers. Voor **wegen en openbaar vervoer** geldt dat het deels gaat om onvermijdelijke extra kosten door bijvoorbeeld prijsstijgingen of beheer en onderhoud.

Verskil kiezers en gekozenen

Nuancering en duiding

Op een aantal thema's liggen de verwachtingen van kiezers en de extra middelen redelijk in lijn met elkaar. Waar de meest opvallende verschillen zitten, is het thema **betaalbare woningen/woningmarkt**. Dit is voor kiezers een wezenlijk thema, maar krijgt relatief weinig geld. Wellicht besteden provincies hier minder aandacht aan aangezien ze hierin wettelijk maar een beperkte rol hebben. De verantwoordelijkheid voor betaalbare woningen ligt veel meer bij gemeenten en het Rijk. Zie ook het hoofdstuk over wonen.

Het omgekeerde geldt voor **cultuur en monumentenzorg**. Deze krijgen relatief meer middelen in vergelijking met de voorkeuren van de kiezers.

Voor enkele andere thema's lijkt er relatief veel uitgetrokken te worden, maar zijn er belangrijke nuanceringen. Dit geldt bijvoorbeeld voor (deels) onvermijdbare uitgaven aan **wegen en openbaar vervoer**.





Berenschot

Berenschot

www.berenschot.nl

linkedin.com/berenschot