

## Speelveld rondom het Investeringsprogramma Flevoland Almere

Bij de provincie is in toenemende mate sprake van onbehagen als het gaat om inhoud, voortgang en aansturing van het programma IFA. Dit wordt onderstreept door de zeer kritische toon van de statencie bestuur bij de behandeling van voortgangsverslagen, en de toonzetting bij de algemene beschouwingen eind mei 2010, alsmede de evaluatie die in opdracht van de provincie is uitgevoerd door het bureau Twijnstra&Gudde. Daarmee is de conclusie voor het vervolg op IFA 1<sup>e</sup> tranche dat het anders moet dan tot nu toe. Op basis van de evaluatie en de overige ervaringen op bestuurlijk en ambtelijk niveau worden randvoorwaarden geschetst voor een nieuw subsidieprogramma voor Almere.

### 1. IFA en IAK: de bredere context

Sinds de ondertekening van het convenant IFA in 2006 is de omgeving van het investeringsprogramma ingrijpend gewijzigd. In 2006 werd er voor gekozen het programma los te bezien van de plannen rond de lange termijn ontwikkeling van Almere, gezien de onzekerheid die er toen was. Het programma is de facto geformuleerd in de sfeer van no regret investeringen die bijdragen aan de stedelijke ontwikkeling van Almere, met of zonder schaa sprong.

Inmiddels is met het vaststellen door het kabinet van de RAAMbrief en de ondertekening door het rijk, Almere en Flevoland van het Integraal Afspraken Kader voor de lange termijn ontwikkeling meer duidelijkheid ontstaan over de ontwikkelingsambities en de mogelijke rol van de provincie daarbij. In het IAK is een concrete procesafpraak opgenomen over de wijze waarop Flevoland zal gaan bijdragen aan investeringen die verband houden met de ontwikkeling van de stad.

In concreto is de afspraak gemaakt dat Flevoland na samenspraak met het departement van VROM en de gemeente Almere op basis van een eventuele verruiming van de middelen in het provinciefonds, zal komen tot een investeringsfonds en een investeringsstrategie. Deze afspraak werd gemaakt in de verwachting dat op 1 mei 2010 duidelijkheid zou komen over de Flevolandse uitkering uit het provinciefonds. Onder andere door de val van het kabinet is deze duidelijkheid uitgebleven. Vervolgens is de procesafpraak gemaakt dat VROM en BZK dit najaar met een voorstel komen hoe de financiële armslag van de provincie tbv de ontwikkeling van Almere kan worden verruimd, ter voorbereiding van een besluit daarover dat bij gelegenheid van de voorjaarscirculaire provinciefonds (voor 1 mei 2011) kan worden genomen.

Het gestelde in het IAK heeft betekenis voor plaats en toekomst van IFA. Dit is zeker het geval indien de provinciale middelen betekenisvol worden verruimd. Als dat niet het geval is bestaat de optie om vanuit de bestaande situatie met IFA als enig investeringsfonds van betekenis voor de ontwikkeling van Almere door te gaan.

In het andere geval zal er een investeringsfonds komen volgens een nieuw concept, dat qua omvang het IFA sterk zal overtreffen. Conform Cebeon gaat het om een nader te bepalen aandeel in het bedrag van maximaal 70 mln per jaar dat de provincie mogelijk extra te besteden krijgt. De wijze waarop dit besteed wordt zal volgens een door PS aangenomen motie, in lijn zijn met de wijze waarop Cebeon in de analyse de omvang van het benodigde extra bedrag heeft bepaald. Die lijn volgend gaat het om investeringen in vervoersinfrastructuur en economische ontwikkeling.

De discussie over IFA zal daarmee altijd verbonden zijn aan de totale inspanning van de provincie voor Almere, en IFA zal hoogstwaarschijnlijk een onderdeel zijn van een algehele investeringsstrategie gericht op Almere. Daarbij moet de vraag beantwoord worden of IFA een herkenbaar onderdeel moet zijn of blijven binnen de totale investeringsstrategie.

NB. Een eerdere suggestie om IFA betrekken bij de schaa sprong van Almere stuitte op weerstand bij (andere) portefeuillehouders. Het nieuwe collegeprogramma/akkoord van Almere heeft de inhoudelijke deelonderwerpen van het IAK verdeeld onder de portefeuillehouders, waardoor verwacht mag worden dat ook bestuurlijk gezien er logica ontstaat ten aanzien van het verbinden van IFA aan IAK.

Vanuit deze context worden een aantal lijnen uitgezet voor de discussie over het vervolg van IFA.

### 2. Het vervolg IFA in de bredere context: alternatieve mogelijkheden.

Globaal gezien zijn er drie alternatieven voor een vervolg op IFA:

1. Doorgaan op de huidige voet, maar daarbij de oorzaken voor het ontstane onbehagen wegnemen door meer expliciete sturing door de provincie.
2. Doorgaan met IFA maar dan aanvullend op zaken waarvoor in het IAK separate financiering is voorzien.
3. IFA gaat volledig op in een totaal investeringsprogramma en verdwijnt als apart fonds.

**Alternatief 1, doorgaan op huidige leest**

Dit alternatief heeft als voordeel de continuïteit van het convenant, het continueren van de directe mogelijkheden van bestuurders op concrete projecten te sturen, het snel kunnen reageren op kansen die zich voordoen ('klappers'). Nadeel is de beperkte programmatische sturing, de kwetsbaarheid van de directe bestuurlijke verantwoordelijkheid voor concrete projecten, kans op suboptimale besluiten doordat de chemie tussen portefeuillehouders bepalend is voor het succes binnen de programmalijn.

Het doorgaan met IFA als afzonderlijk investeringsfonds kan het beeld opleveren dat het los staat van de totale inspanning van de provincie voor Almere, dat het de luxe oplevert van de leuke extra dingen, terwijl er in feite bij de provincie geen aparte budgettaire ruimte voor is, volgens de analyse van Cebeon.

**Deze variant staat dicht bij de huidige werkwijze van IFA1 en zal de minste discussie opleveren bij Almere. Het sluit echter niet aan bij de wensen van Flevoland.**

**Alternatief 2. IFA met gereduceerde scope**

Het convenant kende in de aanvang 5 programmalijnen: Economie, Voorzieningen, Hoger onderwijs en beroepsonderwijs, Groenblauwe kwaliteit en vervoersinfrastructuur. In de praktijk zijn in de 1<sup>e</sup> tranche vooral de programmalijnen economie en hoger onderwijs effectief geweest. Relatief kleine bedragen gingen naar voorzieningen en vervoersinfra. Afgezien van de bijdrage aan Zeewolde is er geen inspanning geweest op de programmalijn groen blauw. Er is een grote inhoudelijke samenhang tussen IFA en IAK. Bij een naast elkaar blijven voortbestaan van IFA en IAK als vehikels om provinciale middelen te allokieren ten behoeve van de stedelijke ontwikkeling van Almere zal een nadrukkelijke afstemming, dan wel een taakverdeling moeten ontstaan. De positieve verwachting is dat honorering van de claims op het provinciefonds tot een grote toestroom van middelen voor IAK gaat leiden. Er zou een verdeling gemaakt kunnen worden van aandachtsvelden voor IAK en IFA. In het IAK is mbt de provinciale inspanning vooral aandacht voor infrastructuur (SBA) en economie (100.000 banenplan). Deze onderwerpen worden specifiek genoemd in de Cebeon rapportage over de Flevolandse uitkering uit het provinciefonds. Dit leidt tot de suggestie dat IFA in het vervolg zich zou moeten concentreren op de overige provinciale belangen, als complementair programma op IAK. Het gaat dan om topvoorzieningen in brede zin die in IAK niet van een financieringsbron zijn voorzien.

**In deze variant kent IFA2 een qua scope optimale focus, dat additioneel is ten opzichte van het IAK. Te denken valt aan de realisatie van topvoorzieningen (o.a. onderwijs, sport, cultuur en zorg) die van provinciale betekenis zijn.**

**Alternatief 3 opgaan in groter programma**

Het verdwijnen van een zelfstandig programma IFA past bij de oprichting van een nieuw investeringsfonds/strategie. Er zijn immers geen extra middelen beschikbaar dan die door uitbreiding van de uitkering provinciefonds beschikbaar komen. Zoals TG al aangaf is de scope van dit nieuwe IAK fonds in grote mate overlappend met de programmalijnen van IFA. In de gesprekken met Almere is naar voren gekomen dat gelet op de grote schaarste aan middelen voor de realisatie van Almere 2.0, er sterk programmatisch geïnvesteerd moet worden en dat een scherpe prioritering nodig is. Met andere woorden er is zeer beperkt ruimte voor 'leuke' experimenteerprojecten, er zal in belangrijke mate geleund moeten worden op marktpartijen en overheidsgeld moet een zeer hoge multiplierwerking hebben.

Dit statement heeft uiteraard ook een spiegelzijde. De werking van IFA als bestuurlijk cement kan naar de achtergrond verdwijnen, het sturen op projecten in bestuurlijke vrijheid neemt sterk af. Het ad hoc kunnen reageren op voorbijkomende opportuniteiten kan alleen maar als er besloten wordt tot herprioritering in een investeringsprogramma, maw de flexibiliteit neemt af.

**In deze variant verdwijnt IFA maar komt er een nieuw, groter programma voor terug dat een sterke programmatische aansturing heeft.**

### **3. Algemene randvoorwaarden nieuw programma IFA of IAK**

Welke variant ook gekozen wordt, het huidige onbehagen bij het bestuur van Flevoland dient te worden weggenomen door een andere aansturingsvorm. Daarover wordt een aantal algemene uitgangspunten beschreven die (in uiteenlopende mate) van toepassing zijn op alle alternatieven.

#### **A. bestuurlijke aansturing**

Het programma wordt tot nu toe vooral (bestuurlijk) bepaald door Almere, waarmee de gemeente een grotere rol heeft dan beoogd was in het oorspronkelijke convenant. In het convenant staat dat beide partijen projecten kunnen aandragen, ter beoordeling van gezamenlijk bestuurlijk overleg. De praktijk is dat vooral Almere projecten aandraagt en dat de provincie geacht wordt in te stemmen met het projectvoorstel. De enkele keren dat de provincie voorstellen of ideeën aandroeg waren niet succesvol (OostvaardersWold, CAH...).

Ook op het gebied van uitvoering kent het convenant een dubbele aanpak: er zijn projecten die de gemeente uitvoert en projecten die de provincie uitvoert in het kader van IFA. In de praktijk komt het laatste vrijwel niet voor, uitzondering is de subsidie die Zeewolde kreeg om te kunnen participeren in ruimtelijke ontwikkelingen (OostvaardersWold, Zeewolde west). De conclusie is dat de beoogde medesturing vanuit de provincie onvoldoende tot zijn recht is gekomen.

**Het college van GS beschikt zelfstandig over de toedeling van IFA middelen aan projecten.**

**Daarbij wordt wel de instemming van Almere gezocht, maar het uitblijven daarvan verhindert niet de besluitvorming. Er zijn daarbij twee typen projecten, die overigens beide gericht zijn op de stedelijke ontwikkeling van Almere, maar met een uitstraling naar de rest van de provincie. Project type 1 wordt zelf door de provincie gesubsidieerd, zonder tussenkomst van Almere. Als voorbeeld INTI, een stichting die direct een zowel Flevolands als Almeers belang dient. Project type 2 is een gezamenlijk project met Almere, waarbij Almere de uitvoerende partij is. Vanuit IFA vindt cofinanciering plaats, naast een eigen bijdrage van de gemeente Almere. Hierbij wordt de subsidie aan Almere beschikt, op een wijze vergelijkbaar met het huidige programma.**

#### **B. Ambtelijke organisatie**

De projectaansturing vanuit het ambtelijk apparaat laat te wensen over. Dit geldt voor de organisatie in Almere, die onvoldoende is toegerust voor het opzetten en begeleiden van projecten, en voor de provincie, die onvoldoende capaciteit heeft vrijgemaakt voor inhoudelijke monitoring op voortgang. Daardoor is de inhoudelijke sturing en de voortgang van de projecten onvoldoende geborgd in beide organisaties. De financiële sturing (voortgang en rechtmatigheid uitgaven) is overigens wel goed op orde. Er is aanleiding de programma organisatie aan te passen, zowel bij gemeente als bij provincie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het ontwikkelen van project- en programmaideeën (een rol voor beleidsafdelingen), projectinitiatie en formulering (verkennen en enthousiasmeren van externe initiatiefnemers, helpen definiëren van een haalbaar project, zoeken naar co-financiers etc., rol voor de afdeling PME), monitoring van financiële en inhoudelijke voortgang na start project (rol PME) en centrale aansturing van het programma en bewaken van de relatie met IAK etc. (programma manager CS). Er wordt gebruik gemaakt van het onderdeel procesgeld (1 % van de beschikbare middelen voor IFA) om de organisatie te verstevigen. Nadere analyse is nodig om te bepalen of 1 % voldoende is. Bij vergelijkbare programma's ligt de norm op 2 a 3 procent.

**De programma manager formeert een team waarin de beschikbare disciplines samenwerken aan de realisatie van de geformuleerde doelen van het programma. Met Almere worden betere afspraken gemaakt over de organisatie van projecten type 2, met name inzake voortgang en inhoudelijke sturing.**

### **4. Keuze en vervolgproces**

Voorgesteld wordt te kiezen voor variant 2 voor de periode 2011-2015 (IFA2). Voor het beschikbare bedrag wordt door de provincie in overleg met Almere een programma gemaakt. Dit programma kan gezien worden als zelfstandig aangestuurd onderdeel van de totale investeringsstrategie in het kader van IAK.

**Besluitvorming over het programma ligt bij PS, die de uitvoering, identificatie en organisatie van projecten aan GS delegeert, analoog aan tranche 1. Over het programma en de projecten wordt steeds bestuurlijk overlegd met Almere met als oogmerk tot consensus te komen. Deze is niet prohibitief voor provinciale besluitvorming. Daarmee kan het convenant op hoofdlijnen in stand blijven, alleen het accent in de besluitvorming verschuift van Almere naar de provincie.**