

Oplegnotitie Flevolandse afwegingen IPO-begroting 2022

Aanleiding

Doel van deze oplegnotitie om meer inzicht in de onderbouwing van de IPO-begroting te bieden. Daarmee wordt op een aantal onderdelen toegelicht hoe GS hebben overwogen en besloten dat Flevoland middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van taken en opgaven in samenwerking met de andere provincies. Bij de behandeling van de kaderbrief werd duidelijk dat PS behoefte heeft aan meer inzicht in prioriteiten van het IPO en wat de Flevolandse afweging is om daarmee in te stemmen. GS is graag bereid hier invulling aan te geven. Dit is ook in lijn met de “leidraad best practices” van de AV, die het IPO bestuur heeft omarmd.

De Kaderbrief 2022 is op 19 mei 2021 in de Statencommissie EMS besproken. De huidige Programmabegroting van het IPO sluit aan op deze Kaderbrief. De accenten zijn niet veranderd. Wel zijn de laatste inzichten verwerkt. Wat ons betreft bevatten de voorstellen van het IPO-bestuur geen verrassingen. Gedeputeerde Staten hebben dan ook besloten in deze afweging de voorstellen van het IPO over te nemen en deze in onze begrotingsvoorbereiding te verwerken.

Wij zien deze oplegnotitie als een eerste aanzet naar hoe wij in het vervolg u nog beter kunnen meenemen in ons afwegingsproces ten aanzien van de begroting van het IPO. Voor nu hebben wij ervoor gekozen een algemeen beeld te schetsen van de meerwaarde van het IPO op een aantal beleidsterreinen. In de toekomst zien wij voor ons onze afweging bij aanvang van het proces per programmaonderdeel aan te bieden, zo mogelijk bij de bespreking van de Kaderbrief. Wij zijn ook benieuwd wat voor u hierin de gewenste vorm is.

Algemeen beeld van de ontwikkelingen

Uitvoerig voorbereidingsproces

De begrotingen IPO Den Haag en BIJ12 die voorliggen ter vaststelling hebben een intensief voorbereidingstraject gehad in de provincies. Ook het IPO werkt aan meer transparantie en een toereikende informatievoorziening. Het IPO-bestuur heeft een Kaderbrief 2022 voor bespreking voorgelegd aan de Provinciale Staten (deze is 19 mei in de commissie EMS besproken). Tijdens de bestuursvergaderingen van juni zijn die besprekingen teruggekoppeld. Met de Algemene Vergadering is dit eveneens besproken. Vervolgens heeft dit geleid in de bestuursvergadering van 8 juli tot en met een integrale weging van de opgaven in de concept-begroting. Daarbij is over alle beleidsprogramma's gesproken. Voor alle beleidsopgaven, gebaseerd op Kompas 2020, is zowel inhoudelijk als financieel een meerjarige doorkijk gemaakt.

Vertrekpunt

Het IPO is als belangenbehartiger flexibel georganiseerd en voert werkzaamheden (beleidsopgaven) uit conform de behoeften van de gezamenlijke provincies. Bij die meerjarige doorkijk wordt benadrukt dat het dus om een momentopname gaat en zal dus ook jaarlijks bij de besluitvorming over de begroting worden geactualiseerd. BIJ12 is de organisatie die structurele werkzaamheden uitvoert voor de gezamenlijke provincies. Deze organisatie heeft een stabiele begroting. Tot nu toe zijn nieuwe opgaven budgetneutraal opgevangen. Momenteel is er echter een aantal grotere ontwikkelingen die op verzoek van de provincies leiden tot

een uitbreiding van de uit te voeren werkzaamheden en een verhoging van de kwaliteit daarvan. Deze zijn in voorliggende begroting 2022 toegelicht en waar van toepassing, financieel vertaald.

Onzekerheden

Met de verwachte komst van een nieuw kabinet, de grote transitie-opgaven en het herstel van de Covid-pandemie wordt 2022 een uitdagend jaar. In het manifest “Naar een Krachtig Groen Herstel” en met de gebiedsopgaven 3.0 plus de inzet op samenwerking van de koepels en het rijk wordt het komende jaar intensief voor het IPO.

Flevolandse overwegingen

Algemeen

Alle provincies gezamenlijk vormen het IPO. Deze vereniging is een belangrijk instrument om als provincie en gezamenlijke bestuurslaag onze rol als overheid te nemen. Wij zien dat het IPO grote meerwaarde heeft. Dit betekent niet dat we als provincie het IPO de vrije hand laten. Gezamenlijk wordt afgewogen wat voor twaalf provincies de belangrijkste terreinen zijn waarop het IPO heeft te opereren. En door accenten aan te brengen verandert dit van tijd tot tijd, per bestuursperiode en naar de relevante ontwikkelingen in de samenleving. Ook zijn er onderdelen waarbij Flevoland niet of weinig deelneemt aan samenwerking. Zo kan voor grensprovincies een extra accent of programma van toepassing zijn.

- Het IPO treedt als belangenbehartiger op namens twaalf provincies. Naast Flevoland kan is geen andere organisatie zo goed in staat om namens de provincie op te treden.
- Samenwerking en gezamenlijk optreden verstevigen de inbreng van de provincies. Door IPO gaan deuren open die anders gesloten zouden blijven. IPO is een logische gesprekspartner voor Binnenlandse Zaken. Het IPO vergroot de zichtbaarheid van de provincies.
- Flevoland heeft als relatief kleine provincie baat bij een sterk samenwerkingsvorm. Met andere provincies samen kunnen we meer gewicht in de schaal leggen dan individueel.
- Er is sprake van een versterkte positie en positionering van de provincies als mede-overheid met name op de regionale en bovenlokale aanpak van opgaven en transities. Het schaalniveau biedt meerwaarde voor een stabiel openbaar bestuur.
- Door samen te werken kan kennis worden gedeeld en uitgewisseld; daardoor wordt voorkomen dat het wiel 12 keer opnieuw wordt uitgevonden. Het maken van een participatieverordening is een mooi voorbeeld. Dat moet iedere provincie doen, dus waarom dit niet samen oppakken. Het uitvoeren van onderzoeken wordt betaalbaarder als de opdracht gezamenlijk wordt uitgevoerd. Bovendien is het prettig dat er een vergelijking wordt gemaakt tussen de provincies.
- In BIJ12, dat voornamelijk een uitvoeringsorganisatie is ten dienste van de twaalf provincies, worden taken en werkzaamheden bijeengebracht en op een efficiënte en gelijkvormige wijze voor twaalf provinciale organisaties uitgevoerd. Niet alleen leidt dit tot voordelen, het zorgt ook voor landelijke afstemming en eenheid. Daardoor kunnen de provincies gezaghebbend zijn op deze terreinen.

Ontwikkelingen

In hoofdzaak zijn de voorstellen ingegeven door een versteviging van de gezamenlijke inbreng van de provincies via het IPO. Diverse stijgingen zijn gebaseerd op bestuurlijke wensen en via besluitvorming opgenomen in de Programmabegroting 2022 van het IPO. Als college achten wij deze activiteiten wenselijk dan wel noodzakelijk. De daarbij behorende opname in de begroting vinden wij als college verantwoord. Belangrijke ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.

- *Milieu, energie en klimaat*

In de Green deal/Parijse akkoorden zijn 'Energie' en 'Klimaat' samengevoegd! Dat betekent dat het IPO naast de Interprovinciale afstemming over de nationale opgave energieakkoord nu ook de inspanning over het klimaatakkoord coördineert. In de tweede plaats heeft Flevoland ingestemd met het uitvoeren van de nationale opgaven. Energie en klimaat houden zich immers niet aan gemeentelijke of provinciegrenzen. Operationeel wordt dit voor energie via de RES-sen uitgevoerd, waarbij via het IPO de onderlinge afstemming over inhoud en proces plaatsvindt om te komen tot een eerlijk verdeeld operationeel stelsel. Daarnaast zal eenzelfde operationele uitdaging in beeld komen voor de uitvoering van andere aspecten van het klimaatakkoord. Tot slot wordt via IPO gezamenlijk een standpunt ingenomen op boven genoemde punten en dit via één mond richting het Rijk uitgesproken.

Het IPO speelt bovendien een belangrijke rol bij het signaleren en aan de orde brengen bij het rijk van aspecten waar de provincies in de uitvoeringspraktijk hun ambities op milieu willen waarmaken. Dit betreft onder andere nieuwe milieuproblemen die zich aandienen en waar de provincies tegenaan lopen zoals het reguleren van zeer zorgwekkende stoffen met als recent voorbeeld PFAS. In IPO verband wordt ook een level playing field gecreëerd voor de hoog risico bedrijven en werken wij samen aan een hoger kwaliteitsniveau van de uitvoering.

Om invloed uit te kunnen oefenen op de implementatie van nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet is het noodzakelijk dat er met alle 12 provincies gezamenlijk wordt opgetrokken. Daarmee wordt nieuwe regelgeving praktisch toepasbaar en uitvoerbaar. Een groot deel van onze uitvoering van de milieutaken is belegd bij de Omgevingsdiensten. Het stelsel wat hiervoor is ingericht door het Rijk heeft de volle aandacht van het IPO. Een gezamenlijke reactie vanuit het IPO op onderzoeken die het Rijk doet naar het stelsel en de uitvoering zijn van groot belang. Een recent voorbeeld is het advies van de commissie Van Aartsen.

- *Stikstof*

De inzet op het terrein van stikstof is de afgelopen jaren fors geweest. De stikstofcrisis speelt de ontwikkelingen in ons land parten. Als provincies werken we samen met het Rijk en andere overheden en partners aan werkbare oplossingen. Flevoland en ook de andere provincies hebben een groot belang om dit goed te organiseren. In het afgelopen jaar is enorme vooruitgang geboekt in de samenwerking en krachtenbundeling van de provincies bij de stikstof-opgave. De gezamenlijke werkwijze heeft geleid tot – waar gewenst en/of noodzakelijk – een gedeeld, efficiënt en slagvaardig optreden, ook richting het rijk. Interprovinciale afstemming en de inrichting van een programma bij IPO en BIJ12 is noodzakelijk om ontwikkelingen te toetsen en mogelijkheden te beoordelen. Gewerkt wordt aan de realisatie van de Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof van de samenwerkende provincies. Tot en met 2021 zijn de middelen apart gezet via de kassiersfunctie van het IPO. De kosten voor de organisatie daarvan stijgen in deze programmabegroting. Provinciale Staten worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang. De Flevolandse Aanpak Stikstof is in februari vastgesteld.

- *Mobiliteit*

Het IPO is een belangrijke gesprekspartner voor het rijk waar het gaat om beleidsaanpassingen die de provincies aangaan en waar een gezamenlijke afstemming en lobby meer gewicht in de schaal legt dan inspanningen van een afzonderlijke provincie. Dat is ook het geval ten aanzien van mobiliteit. Zo stemmen we in IPO-verband af over:

- duurzame mobiliteit en het RMP;
- Openbaar Vervoer
- verkeersveiligheid
- fiets
- kennisplatform Verkeer en vervoer
- goederenvervoer en logistiek

Mobiliteit behelst 10% van de totale IPO-begroting. In 2022 en 2023 verandert er in de IPO begroting voor de mobiliteitsonderwerpen niet veel ten opzichte van 2021. Uitzondering is OV; daar is een grote stijging te zien, terwijl bij duurzame mobiliteit juist lagere lasten zijn geraamd. IPO zelf geeft hierover aan dat er sprake is van een gewijzigde toerekening aan diverse beleidsopgaven binnen dit programma hetgeen beter aansluit op de praktijk.

- *Regionale economie*

De zaken die benoemd staan voor RE zijn allen relevant voor Flevoland. Het betreft zaken die in alle provincies spelen en waarin het heel logisch is dat provincies gezamenlijk optreden richting het Rijk, omdat we nl gemeenschappelijke belangen hebben. Vooral rondom de positionering van het Brede MKB, afspraken maken over kennis en innovatie en daaruit voortvloeiende instrumenten die landelijke uitrol hebben en de kansenkaart CE zijn allemaal erg waardevol en zouden we als Flevoland alleen niet goed kunnen oppakken en positioneren. Daarnaast is er in de BAC RE van afgelopen week gesproken over waar de focus voor de komende jaren op zou moeten liggen, en wordt binnen het domein RE goed bewaakt waar het IPO wel en niet van zou moeten zijn. De meeste provincies zitten prima op 1 lijn betreffende zaken waar wij als provincies zelf over gaan en zaken welke we in IPO verband op moeten pakken.

De meerwaarde voor Flevoland om het Europees regionaal beleid in IPO verband uit te voeren:

- Europees regionaal beleid betreft sinds 2000 een gezamenlijke IPO-VNG-HNP lobbyprioriteit voor Europa.
- De belangenbehartiging om een zo groot mogelijk aandeel uit EU regionale financieringsinstrumenten 2021-2027 binnen te halen voor Nederland als geheel werkt beter bij gezamenlijk optrekken vanuit Nederland.
- De belangenbehartiging bij het rijk voor betere samenhang tussen verschillende instrumenten en voor een zo groot mogelijk regionaal zeggenschap bij nieuwe instrumenten, zoals de RRF, BAR en JTF is beter gezamenlijk te realiseren.

- *Cultuur en erfgoed*

Voor Cultuur en Erfgoed zijn position papers en lobbyfiches gemaakt met de hoofdpunten waarop de provincies (verder) willen inzetten met elkaar. Flevoland heeft de andere provincies / IPO hard nodig om de belangen van de provincie(s) te behartigen bij de voorbereiding van het nieuwe rijkscultuurstelsel. Daarbij gaat het o.a. om aandacht voor en spreiding in de regio's en het afstemmen van beleid tussen de verschillende overheden. Ook inzet op wettelijke verankering van de rol van provincies in het landelijke cultuurbeleid heeft alleen kans van slagen als dat in IPO-verband gebeurt.

Herstel van de cultuursector die zwaar door corona is getroffen, vraagt afstemming tussen provincies onderling én tussen IPO, Rijk en VNG. De afgelopen periode heeft nut en noodzaak daarvan bewezen; het is zaak deze samenwerking krachtig voort te zetten: de effecten van de coronacrisis zullen juist in de cultuursector lang doorwerken.

Het erfgoedbesef in Flevoland is nog in ontwikkeling. De samenwerking met andere provincies en het rijk heeft Flevoland nodig om het vaak nog jonge erfgoed in onze provincie goed te kunnen behouden, uit te dragen en in te zetten bij ontwikkelingen. In samenwerking met IPO en het rijk wordt erfgoed verbonden met de ruimtelijke opgaven en biedt het oplossingsrichtingen. Op het gebied van vermaatschappelijking, herbestemming en verduurzaming van monumenten en archeologie is kennis delen, leren en verbinden met elkaar een groot goed. Als provincies trekken we samen op met de andere overheden om het brede erfgoedveld nog sterker te positioneren en toekomstbestendiger te maken, zeker met het oog op de komst van de Omgevingswet.

- *Kwaliteit Openbaar Bestuur*

De provincie Flevoland gaat samenwerkingsverbanden aan om inhoudelijke ambities te realiseren. Naast de voor de hand liggende thema's zoals wonen, werken, economie, mobiliteit en duurzaamheid hoort daar ook het wat meer abstracte thema "kwaliteit openbaar bestuur" bij. Bij kwaliteit openbaar bestuur gaat het erom dat we samen met andere overheden zorgdragen voor het behoud en beschermen van onze rechtsstaat. Het Rijk raadpleegt daarom het IPO over nieuwe wetsvoorstellen (consultatie) en vraagt IPO om inbreng te leveren voor bijv. de kabinetsformatie. Daarnaast is het vormgeven van de interbestuurlijke verhoudingen, dat wil zeggen: hoe werken we als overheidslagen met elkaar samen om de Nederlandse samenleving optimaal te ondersteunen een thema dat direct raakt aan ons als middenbestuur. En een thema dat je lastig in je eentje kunt vormgeven. Thema's als transparantie en een betrouwbare overheid kunnen daar nog aan worden toegevoegd.

Met de vaststelling van de notitie "Voor een krachtig groen herstel" heeft het IPO aan het te vormen kabinet een aanbod gedaan om samen met het Rijk en andere overheden grote opgaven in ons land aan te pakken. Voor de realisatie van deze maatschappelijke uitdagingen is - naast de capaciteit en inzet die door de ambtelijke organisaties van de provincies worden geleverd - capaciteit nodig voor de versterking en zichtbaarheid van de positie van provincies.

- *Werkgeverszaken*

Provincies voeren hun taken uit met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een eigen democratisch gekozen bestuur en eigen politiek-bestuurlijke en ambtelijke overlegvormen. Deze taken voeren we niet alleen uit. Samen met het Rijk, gemeenten, waterschappen, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, inwoners en bedrijven werken we aan onze provinciale opgaven en vraagstukken. We zitten midden in een tijdsframe waarin er sprake is van grote veranderingen in de samenleving, grote transformaties en transitie's.

Overheidsorganisaties hebben hierbij een belangrijke rol. Provincies nemen daarbij een unieke positie in omdat ze over gemeentegrenzen heen richting het Rijk betekenis kunnen geven aan deze nieuwe dynamische werkelijkheid. De manier waarop deze rol wordt ingevuld, betekent iets voor de inrichting van de organisatie en de rol als werkgever. We werken van buiten naar binnen. We weten wat er speelt, we zoeken naar overlappende belangen, we kiezen het juiste moment om te acteren of reageren en we stemmen aanpak en werkzaamheden af. De professionaliteit, vakkennis, ervaring en pro-activiteit van medewerkers. Provincies zijn kennisorganisaties waarbij de medewerkers het menselijk kapitaal zijn. Samenwerking op het gebied van Werkgeverszaken maakt dat we als provincies beter in beeld zijn als werkgever zodat we ons menselijk kapitaal op de goede manier kunnen inzetten om de opgaves te volbrengen.

In 2022 en jaren daarna is sprake van een aantal belangrijke, complexe en omvangrijke

transities, o.a. naar een nieuw pensioenstelsel en naar een nieuwe inrichting van de arbeidsmarkt. Daarnaast zal invulling worden gegeven aan het realiseren van de Werkgeversvisie 2025. Dit programma Werkgeverszaken richt zich op drie opgaven:

1. CAO (goede cao trekt en bindt de juiste doelgroep)
2. Rechtspositie en integriteit politiek ambtsdragers (waarborgen randvoorwaarden voor goed functionerend bestuur)
3. Doorontwikkelen en borgen goed provinciaal en publiek werkgeverschap.

- *Informatisering*

Via de Interprovinciale Digitale Agenda wordt programmatisch samengewerkt en geïnvesteerd in de verdere digitalisering van taken en de ondersteuning van de opgaven waaraan het IPO en de provincies werken. Enkele jaren geleden hebben de provincie er bewust voor gekozen deze samenwerking te intensiveren, met name uit overwegingen van efficiëntie, eenduidigheid en slagkracht. Het IPO voert regie op het programma. BIJ12 is met name betrokken vanwege de beheerfase na realisatie.

Om de invoering van de Omgevingswet mogelijk te maken werken de provincies gezamenlijk aan de implementatie van de DSO Omgevingswet. Het is noodzakelijk om daarnaast enkele informatiehuizen op het gebied van Natuur en Externe Veiligheid ingericht. Deze activiteiten zijn ondergebracht bij BIJ12. Daarnaast zijn voorstellen overgenomen om het beheer, exploitatie en transitie van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) 2021 - 2024 bij BIJ12 onder te brengen. Het IPO-bestuur heeft begin 2021 ingestemd met de samenwerkingsovereenkomst tussen LNV en IPO/BIJ12 ten behoeve van het beheer, de exploitatie en de transitie van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) voor de periode 2021 tot en met 2024 bij BIJ12.

Als gevolg van achterstanden en risico's op het gebied van de informatieveiligheid is een aantal investeringen noodzakelijk om BIJ12 duurzaam op orde te brengen. De capaciteit en expertise bij de organisatie moet daarvoor worden uitgebreid.

- *Huisvesting en interne organisatie*

De huisvesting van met name BIJ12 in Utrecht voldoet niet aan de eisen van deze tijd. Daarnaast moet door toename van het aantal uitvoeringstaken de formatie in de ondersteuning toenemen. Bovendien wordt het gebouw veel gebruikt als landelijk vergaderlocatie. Na afweging van enkele mogelijkheden is besloten is om te investeren in modernisering en uitbreiding in het huidige gebouw.