

Datum : 22 november 2017  
 Aan : leden Algemene Vergadering  
 Onderwerp : Programmabegroting 2018, opgavegericht werken

**Programmabegroting 2018: "De Gezamenlijke Provincies: opgavegericht"**

Het IPO-bestuur heeft na bespreking in september, oktober en november de delen één en twee van de programmabegroting vastgesteld ter doorgeleiding naar de Algemene Vergadering; De ambities uit deel drie zijn onderwerp van gesprek in de ambtelijke en bestuurlijke adviescommissies teneinde ter vaststelling aan het IPO-bestuur te worden voorgelegd op 14 december waarna ook deze ter goedkeuring aan de Algemene Vergadering wordt aangeboden.

Het IPO-bestuur heeft in haar besprekingen van de begroting de complimenten uitgesproken voor de gerealiseerde verbetering met de begroting 2018 ten opzichte van de voorgaande begrotingen. Het bestuur acht de begroting 2018 een grote stap vooruit in de verbetering van de P&C cyclus.

**Verbindende speerpunten begroting 2018:**

- Duurzaamheid ("Naar een Duurzaam Nederland": gezamenlijke investeringsagenda met UvW en VNG),
- Energietransitie ("Naar Energieneutrale provincies": INEK-transitiepaden, regionale energiestrategieën,
- Leefomgeving ("Groen, Concurrerend en Innovatief": kwaliteit van NOVI, van Retaildeals, en decentralisatie natuur, verduurzaming landbouw) en
- Governance ("Preach what we Practice": nieuwe werkwijze strategische projecten; zichtbaarheid gezamenlijke provincies, agendasetting; Europa)

**Drie delen:**

- (1) Gecontinueerd beleid begroting 2017 en geaccordeerd beleid 2017 in de Voorjaarsnota, (2) Budget neutrale wijzigingen en onvermijdelijke uitgaven, (3) Nieuw, beïnvloedbaar beleid

**2017/2018:**

Halverwege zittingsperiode bestuur; programmabegroting vanuit doorontwikkeling IPO, inclusief nieuwe opgaven (met ruimte in proces voor inspelen regeerakkoord)

**Proces:**

Delen 1 + 2 besproken in september, oktober, en november. Vastgesteld door IPO-bestuur in november, doorgeleiden naar AV voor goedkeuring. Deel 3 (nieuw beleid): via (ambtelijke/bestuurlijke) adviescommissies vaststelling op 14/12 in bestuur, uiterlijk vaststellen in december, en doorgeleiden naar AV voor goedkeuring op 19 december.

€ mln in %

<b>Totaal Programmabegroting 2018</b>	16,68	
(1) Gecontinueerd beleid begroting 2017 en geaccordeerd beleid 2017 (VJN)	11,68	70%
(2) Budget neutrale wijzigingen en onvermijdelijke uitgaven	2,22	13%
(3) Nieuw en beïnvloedbaar beleid	2,78	17%
Kerntaak 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer	2,95	25%
Kerntaak 2. Milieu, energie en klimaat	1,48	13%
Kerntaak 3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden	1,55	13%
Kerntaak 4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	2,90	25%
Kerntaak 5. Regionale economie	0,47	2%
Kerntaak 6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	0,17	4%
Kerntaak 7. Kwaliteit van het openbaar bestuur	1,60	14%
Werkgeverszaken	0,53	5%
<i>Totaal Kerntaken en werkgeverszaken</i>	<i>11,65</i>	<i>100%</i>

## 1. Inleiding

De aanbidding van de programmabegroting 2018 vindt plaats halverwege de zittingsperiode van het IPO-bestuur en op het moment dat een nieuw regeerakkoord in onderhandeling is. Deze programmabegroting is opgesteld vanuit de ambitie van het bestuur voor de doorontwikkeling van het IPO (*lees: de gezamenlijke provincies*). Deze is gericht op: (\*) het beter benutten van de potentie van de gezamenlijke provincies, op (\*) het – anders – oppakken van (nieuwe) maatschappelijke opgaven, en op (\*) het goed en (voor)tijdig kunnen inspringen op politieke, maatschappelijke ontwikkelingen.

In bijgaande programmabegroting 2018 van het IPO maakt de Kassiersbegroting integraal onderdeel uit, zoals besloten in de bestuursvergadering van september 2016. Eveneens in lijn met de wens van het bestuur is in de begroting een duidelijk onderscheid aangebracht tussen structurele en tijdelijke/incidentele kosten. De integratie van begroting van BIJ12 zal in de programmabegroting 2019 gestalte krijgen.

In de afgelopen weken heeft een overleg met de Provinciesecretarissen plaatsgevonden over de begroting (mede in relatie tot de doorontwikkeling van het IPO). Tevens is een delegatie van de Algemene Vergadering informeel bijgepraat door de heer Meijdam, en hebben de collega's uit de provincies Utrecht en Noord-Holland – op verzoek – het IPO-bureau van constructief advies voorzien op de nu voorliggende teksten en ter verbetering van het proces in 2018.

## 2. Verbindende speerpunten

De inhoudelijke opgaven in de programmabegroting 2018 komen voort uit de IPO-bestuursbesluiten en de ideeën en inspiratie die zijn opgedaan vanuit de ambtelijke organisaties op de provinciehuizen, de ambtelijke adviescommissies (AAC's), de bestuurlijke adviescommissies (BAC's), de Kring van Provinciesecretarissen en het bestuur. Er zijn daarbij een aantal opgaven die de diverse onderdelen van de voorgenomen acties met elkaar verbinden. Deze verbindende opgaven maken de losse draden van de ambities en kerntaken tot een hecht weefsel, dat staat voor provinciale betrokkenheid en oplossend vermogen. Wanneer de begroting wordt doorgenomen zal duidelijk worden dat het hier niet gaat om één specifieke activiteit, maar om het skelet van onze activiteiten. Het is daarom goed ze, voorafgaand aan het verschaffen van informatie over de begrotingsopzet en inhoud, neer te zetten:

- **Duurzaamheid: Naar een Duurzaam Nederland**

Het begrip duurzaamheid is de dragende verbinding in deze begroting. De gezamenlijke provincies willen bij de uitvoering van hun taken bijdragen aan een ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen, naar analogie van de Brundtland doctrine. Duurzaamheid is dan een begrip dat op alle zeven kerntaken van toepassing is. Alle opgaven, zoals die via de kerntaken ter hand worden genomen, worden vanuit dit perspectief opgepakt. Bij duurzame ruimtelijke ontwikkeling ligt dit wellicht voor de hand, maar ook bij regionale economie en de culturele infrastructuur is het centrale doel de op dit gebied liggende uitdagingen te verrichten op een wijze die niet alleen bestand is tegen de tand des tijds, maar ook bijdraagt aan het invullen van politiek-bestuurlijke opgaven.

- **Energietransitie: Naar Energieneutrale Provincies**

Dit vormt een onderwerp dat ook dwars door alle activiteiten van provincies heen snijdt. De omslag naar een CO-2 neutrale energieopwekking vergt een onwaarschijnlijk grote inspanning op vrijwel alle terreinen van provinciale activiteit. Deze immense opgave kan alleen in partnerschap met gemeenten, het rijk, de waterschappen, het bedrijfsleven, kennisinstellingen en inwoners(vertegenwoordigers) succesvol worden afgerond. Het IPO heeft dan ook samen met de VNG en de Unie van Waterschappen een aanbod aan het kabinet gedaan om tot daden te komen in deze complexe materie. Het komend jaar staat in het teken van de eerste stappen in de uitvoering. Regio deals zullen, met de inzet op een Nationaal Programma, moeten zorgen dat ambities in daden worden omgezet en, ook hier, geldt dat dit alle terreinen van provinciale activiteit raakt. Tevens zal de realisatie van de inbreng van de provincies voor het INEK prioriteit krijgen.

- **Leefomgeving: Groen, Concurrerend en Innovatief**

De kwaliteit van de leefomgeving is een bepalende factor voor het functioneren van een samenleving. Provincies dragen hier actief aan bij op allerhande terreinen. Het IPO faciliteert dit proces, bijvoorbeeld door haar betrokkenheid bij de implementatie en opbouw van Omgevingswet, die de dienstverlening aan de samenleving moet professionaliseren en digitaliseren, terwijl burgers sneller en adequater bediend worden; of bijvoorbeeld door inzet op de Programmatische Aanpak Stikstof, de Retail deals en in het traject van de Omgevingsvisie. Met het aanbod van de gezamenlijke provincies voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) getiteld "Samen bouwen aan de toekomst van Nederland" agenderen de provincies hun primaire verantwoordelijkheid als het gaat om de inrichting van de fysieke leefomgeving. Ook in de mobiliteitsagenda staat de integrale benadering van opgaven in de leefomgeving centraal: een optimale bereikbaarheid van "deur-tot-deur", een forse (én zichtbare) inzet op duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid.

- **Governance: "Preach What We Practice"**

Kortweg de nieuwe werkwijze, samenwerking HNP-IPO, Europa, zichtbaarheid twaalf provincies, "Preach what we Practice".

De moderne opgave heeft vaak een regionaal karakter. De traditionele sturingsmethode van de overheid, die sterk op hiërarchie is gebaseerd, voldoet daar niet meer voor. Het werken met maatschappelijke allianties, die op basis van gelijkwaardigheid opereren, slaat de maat. Het IPO wil in de komende periode de fase van experimenten op dit gebied ontwikkelen tot het hanteren van deze werkwijze als gevestigde aanpak. Ook binnen het IPO zal de nieuwe werkwijze met een bestuurlijke kopgroep, opdrachtnemerschap bij de KPS en uitvoering door interdisciplinaire interprovinciale teams meer regel dan uitzondering worden. Dit zal ook repercussies hebben op de organisatievorm van het IPO, waarover later meer. Het IPO zal Europa meer en meer betrekken in haar nationale activiteiten. Dit betekent dat het HNP een echt onderdeel van het IPO wordt, voorportaal voor bestuurlijke besluitvorming en uitvoeringsorganisatie voor vastgestelde lobby en beleidsdoelen. Dit ook in lijn met de eerder geuite wens van het bestuur. Al deze activiteiten bij elkaar vergen een uitgekiend PR en publiciteitsbeleid. Maatwerk is daarbij leidend, waarbij het imago, vloeiend meebeweegt met de eisen die elke individuele opgave stelt. Juist uit oogpunt van democratische legitimatie zal de positie van provincies bij het oplossen van regionale vraagstukken continue aandacht en betrokkenheid vergen. Geen andere instantie combineert immers de schaal van het vraagstuk met de democratische legitimatie.

Voor de leesbaarheid en een duidelijk overzicht is de Programmabegroting – geredeneerd vanuit deze verbindende opgaven van de gezamenlijke provincies – ingedeeld naar de zeven kerntaken.

### **3. Indeling en vaststelling van de Programmabegroting 2018<sup>1</sup>**

De begroting is opgebouwd vanuit de thematische verbindingen tussen de inhoudelijke opgaves. Deze zijn vertaald in benodigde menskracht en middelen. De begroting is daarmee een uitkomst van een expliciet politiek-bestuurlijk proces. Uw bestuur heeft, bij de discussies over de doorontwikkeling van het IPO in mei en september 2016, alsmede tijdens de bestuursvergadering in juni jl., voor een functionele benadering van de organisatie gekozen. De activiteiten van het IPO worden politiek-bestuurlijk geïnspireerd. De organisatie is volgend in werkwijze en omvang. De bestuurlijke opgave staat centraal. Om aansluiting bij provinciale begrotingen te vergemakkelijken, zijn de opgaves in deze begroting verbijzonderd naar de in "Kompas 2020", vastgestelde zeven kerntaken.

Bij elke opgave worden doel, werkwijze en inzet aan formatie en middelen weergegeven. Daarmee is de vergelijkbaarheid met de begroting 2017 lastiger. Dit is het eenmalige gevolg van het ineenschuiven van de exploitatie- en kassiersbegroting. Volgend jaar zal de nu voorliggende begroting als vergelijkingsmaatstaf kunnen fungeren.

Met deze begroting (alle inzet voorzien van middelen bij de begrotingsbehandeling) wordt beoogd om de stuurbaarheid en de beheersbaarheid van de IPO-begroting door de provincies te vergroten en meer voorspelbaar te maken ten aanzien van het budgettaire verloop. Zo is ook de huidige flexibele schil, de zgn. Flexpool, nu integraal opgenomen en worden de betreffende 4 fte niet meer op basis van nacalculatie verrekend in de realisatie.

De uitgaven zijn verdeeld in drie categorieën. Daar binnen zijn ze weer verbijzonderd over de kerntaken. De omschrijving van de te leveren prestaties is in de programmabegroting opgenomen. De laatste zal van jaar tot jaar aan de ontwikkelingen worden aangepast.

De volgende onderverdeling is toegepast:

1. Beleid (per kerntaak) uitvoerbaar binnen het budgettaire kader zoals vastgesteld in de vastgestelde primaire begroting 2017 (€ 11,07) inclusief de Voorjaarsnota 2017 (€ 0,61 mln.). Gezien het feit dat er geen autonome noodzaak tot bezuiniging is, voortvloeiend uit de gewenste omvang van de contributie of een bestuurlijke opgave dan wel opdracht, wordt voorgesteld dit in hoofdzaak voort te zetten. Het betreft hier continuering van het beleid c.q. de opgaven tenzij in bestuurlijke opdracht voor een andere prioritering binnen de inzet van middelen is gekozen. Daarmee is niet gesteld dat de benoemde opgaven niet (ook) bestuurlijk bespreekbaar zijn.
2. De stijging van de kosten ten gevolge van cao-afspraken en indexering van materiele kosten en overige onvermijdelijke uitgaven, voortvloeiend uit wet of andere exogene verplichtingen. Dit betreft € 0,42 mln. Deze reguliere budgetverhoging vindt jaarlijks plaats op basis van de jaarlijks indexering voor loon- en prijsbijstelling. Die nemen de provincies in de regel ook mee in hun eigen budgettaire kader voor het IPO. Binnen de kerntaken aanwezige, ondergeschikte verschuivingen, worden hier niet apart besproken.

---

<sup>1</sup> Waar begroting staat wordt Programmabegroting 2018 bedoeld inclusief de Meerjarenraming 2019-2021.

3. De budget neutrale wijzigingen: het gaat hier om uitgaven van het IPO € 1,8 mln in 2018 voor het Kennisprogramma Verkeer en Vervoer (KpVV), waar de provincies zelf gelijke vergoedingen voor ontvangen van het Rijk of anderszins. Voorgesteld wordt deze in oktober 2017 mee te nemen;

Voorgesteld wordt de delen 1 en 2 in het bestuur op 21 september te bespreken en ter vaststelling voor te leggen aan het bestuur op 3 oktober. Daarna kunnen deel 1 en 2 doorgeleid worden naar de AV voor formele goedkeuring.

4. Beleidsopgaven (per kerntaak) met nieuwe ambities ten opzichte van het onder 1. genoemde budgettaire kader. Deze beïnvloedbare beleidsopgaven worden ter beoordeling (via de adviescommissies, Kring en bestuur) aan de provincies voorgelegd.

Van de € 2,78 mln bestaat € 2,54 mln uit beleidsopgaven en/of opgaven waarvoor geen financiële en/of capaciteits-onderbouwing bestuurlijk is geaccordeerd. Deze opgaven, die kunnen voortkomen uit de ambtelijke, AAC, BAC of KPS-structuur, zijn verbijzonderd naar de kerntaken.

De resterende € 0,22 mln bestaat uit mutaties in de indirecte kosten, die vnl. terug te voeren zijn op de versterking van de P&C-cyclus en de betrouwbaarheid van de begroting.

Vaststelling door het bestuur is voorzien - na een volledige procedure langs AAC/BAC/KPS - in december 2017, waarna doorgeleiding aan de AV volgt voor goedkeuring.

Als bijlage bij deze notitie treft u een tabel aan (Begroting in een oogopslag) waar op hoofdlijnen de hiervoor aangehaalde bedragen in samenhang met de opbouw van de totale begroting inzichtelijk worden gemaakt.

Hoewel de verhoging substantieel is, wordt hiermee invulling gegeven aan de politiek-bestuurlijk uitgesproken ambities in de afgelopen periode en zijn de investeringen noodzakelijk om de geformuleerde ambities te kunnen realiseren. Het is aan het bestuur om te bepalen in hoeverre hier steun aan wordt verleend.

Tot slot merken wij nog op dat bij het schrijven van de begroting de uit de formatie van een nieuw kabinet voortvloeiende elementen nog niet bekend waren. Dit kan tot latere aanpassingen leiden, zowel in opwaartse als in neerwaartse zin. Mocht hiervan sprake zijn dan zal e.e.a. pas uitvoering (kunnen) krijgen nadat een voorstel inclusief financiële onderbouwing door het IPO-bestuur akkoord is bevonden.

#### 4. **Volgende stappen in de verbetering van de P&C-cyclus**

De begroting van het IPO voor het volgende kalenderjaar werd in de afgelopen jaren telkens vastgesteld in het laatste kwartaal van elk jaar. Principieel is dit onwenselijk. Het vermindert de stuurbaarheid van de activiteiten van het IPO voor provincies. De uitgaven voor de opgaves van het IPO maken deel uit van de twaalf provinciale begrotingen. Het is daarom van belang deze, voorafgaand aan de vaststelling van ieder van de provinciale begrotingen, te kunnen overzien. Dit bleek dit jaar ten gevolge van de uit de stelselherziening voortvloeiende hoeveelheid werk nog niet haalbaar.

Volgend jaar in 2018 zal de gehele procedure die leidt tot vaststelling van de IPO-begroting 2019 dusdanig worden vervroegd, dat voor de zomer in het IPO-bestuur minimaal het kader voor de begroting van het daaropvolgende jaar wordt vastgesteld. Het nieuwe proces ter realisatie van de programmabegroting dient aan een aantal voorwaarden te voldoen: consultatie van de AAC, BAC en de Kring van Provinciesecretarissen alvorens een voorstel in het IPO-bestuur wordt besproken; adequate planning en afstemming met begrotingsproces BIJ12 en HNP zodat één geïntegreerde begroting voorligt. In nauw overleg met een aantal provincies, expertise vanuit de AAC Middelven, BIJ12 en HNP, en de bestuurlijke klankbordgroep P&C cyclus zal dit proces nader worden uitgewerkt. Daarbij zal de spanning tussen inhoudelijke en financiële sturing ook meegewogen worden. De planning wordt u voor het einde van het jaar aangeboden.

## **5. Doorontwikkeling 2.0**

De omslag naar een opgave gestuurde netwerkorganisatie is in 2016 gestart, waarbij is gekozen voor een organische ontwikkeling. Dit blijkt veel tijd in beslag te nemen. Dit is onwenselijk, zowel vanwege de onduidelijkheid naar het personeel, als vanwege de lange periode waarin de organisatie in verandering is. Het bestuur dringt aan op een snellere omslag naar een aan de nieuwe werkwijze aangepaste organisatie en heeft in juni jl. het IPO-MT gevraagd in september hierover verder te spreken. Extra formatie, voor zover die voorafgaand aan de Doorontwikkeling 2.0 onontkoombaar is, wordt vooralsnog dan ook uitsluitend ingevuld op tijdelijke basis.

### **Slotopmerking**

Ten aanzien van de verhoogde uitgaven realiseert het MT zich volledig de grote politieke gevoeligheid waarmee deze, na voorgaande bezuinigingen op het IPO-apparaat, omgeven zijn. Het realiseren van politiek-bestuurlijk geformuleerde doelstellingen vergt echter, uit de aard der zaak, de inzet van formatie en middelen. Door de uitgaven maximaal transparant te maken en in te delen naar de mate van beïnvloedbaarheid, hebben de provincies de mogelijkheid deze zelf te wegen en te beoordelen en de IPO-begroting ook beter voorspelbaar te maken en meer in control te laten komen, waardoor de afrekenbaarheid en een gedegen verantwoording wordt versterkt.