

An aerial photograph of a two-lane asphalt road curving through a green landscape. Several wind turbines are visible in the distance under a blue sky with scattered white clouds. A semi-transparent white box on the left side of the image contains the text 'Andersson Elffers Felix' in a dark blue font, with a red diagonal line to its left. A dark blue semi-transparent box in the bottom right corner contains the title 'Naar meer slagvaardigheid' and the subtitle 'Advies voor het Interprovinciaal Overleg' in white text, along with the date '22 december 2022' in a smaller white font.

Andersson Elffers Felix

Naar meer slagvaardigheid

Advies voor het Interprovinciaal Overleg

22 december 2022

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31



Inleiding | aanleiding en werkwijze

Aanleiding en doelstelling

Een slagvaardig IPO is onmisbaar

Provincies hebben een ongekend grote rol in de huidige maatschappelijke opgaven. Zij staan – samen met rijk, gemeenten en waterschappen – voor grote transities in de fysieke leefomgeving. Het helpt als provincies hierin waar mogelijk gezamenlijk optrekken. Het IPO kan hier een belangrijke rol in te spelen¹. Gezamenlijk is het immers mogelijk om een betrouwbare gesprekspartner te zijn, efficiënt uitvoering op te pakken en van elkaar te leren.

Het IPO-bestuur heeft AEF gevraagd om advies voor een slagvaardiger IPO

Er zijn veel mogelijkheden om de slagvaardigheid van het IPO te versterken. Het IPO-bestuur heeft AEF gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar hoe de samenwerking binnen en organisatie van het IPO kunnen worden verstevigd, om zo de slagkracht van de organisatie te vergroten. Doel is om voor het begin van de nieuwe bestuursperiode een aantal veranderingen in gang te hebben gezet.

Onze onderzoeksvraag luidde als volgt:



Wat is nodig om de slagvaardigheid van het IPO te vergroten?

Werkwijze AEF

We voerden diverse onderzoeksactiviteiten uit:

1. Documentstudie

We bestudeerden voorgaand onderzoek, o.a. traject Kompas2020, Focus in Samenwerking, AV-overdracht en andere relevante documenten.

Zie volgende pagina.

2. Gespreksronde

We voerden ca. 45 gesprekken met IPO-bestuursleden, AV-leden, IPO-bureau, griffie, Bij12, HNP en andere betrokkenen

Zie gesprekslijst in bijlage.

3. Benchmark

We bestudeerden documenten en voerden gesprekken met VNG, UvW en Metropoolregio Amsterdam, om lessen te leren

Zie hoofdstuk 3, onderdeel C

Om uiteindelijk tot echte verbetering te komen, zijn duidelijke keuzes nodig

We zijn gestart met dit traject in juni 2022. Tijdens de bestuursvergadering en AV-vergadering van 4 oktober 2022 hebben we eerste beelden teruggegeven en mogelijke ontwikkelrichtingen geschetst. Het IPO-bestuur heeft daar als onze opdrachtgever richting gegeven voor het uitwerken van deze ontwikkelrichtingen. Deze uitwerking staat aan het begin van dit rapport (hoofdstuk 2). De rest van het rapport is de achtergrond en onderbouwing voor deze aanbevelingen.



Inleiding | eerdere trajecten

Dit onderzoek bouwt voort op vele eerdere analyses

Een eerste bevinding van dit onderzoek, is dat er al veel notities, documenten en rapporten zijn met analyses over de werking van het IPO en verbetermogelijkheden. Zie hiervoor het overzicht hiernaast.

Veel (onbenutte) mogelijkheden voor het IPO om haar slagvaardigheid te vergroten zijn al benoemd. In dit traject hebben we hierop voortgebouwd, en ons vooral gefocust op de vraag waaróm deze analyses en verbeter suggesties nog niet hebben geleid tot verbetering.

Het advies dat we uitbrengen (zie hoofdstuk 2), schetst daarom niet alleen voorstellen voor verbetering, maar ook een expliciete opdracht aan de algemeen directeur voor implementatie van de maatregelen.

Overzicht van eerdere trajecten

Onderstaand staat een greep uit eerdere trajecten, onderzoeken, notities analyses, rapporten en adviezen. Deze trajecten kenden verschillende aanleidingen en doelen. Het overzicht is dus 'rijp en groen door elkaar'. Onderliggend was in alle trajecten het thema "een slagvaardiger IPO" en het realiseren van meer focus in de samenwerking. We noemen hier de belangrijkste en meest recente trajecten (die bij ons bekend zijn). Het is uiteraard mogelijk dat ook in andere verbanden nog is nagedacht over het IPO.

- **2011** | Advies 'Ons IPO werkt'
- **2014** | Vaststelling Kompas 2020 in het IPO-bestuur
- **2015** | Resultaten van commissie 'Transitie IPO' o.l.v. Deetman
- **2019** | Evaluatie werkwijze IPO bij het stikstof-vraagstuk (Polman)
- **2020** | Overdrachtsdocument AV-leden, incl. voorstel versterkte samenwerking AV en leidraad best practices voor IPO AV-leden
- **2020** | Notitie verkenning naar verbetering slagkracht (Meijdam / Van Essen)
- **2021, voorjaar** | Publicatie 'Naar een Krachtig Groen Herstel van Nederland'
- **2021, zomer/najaar** | Traject 'Rol in de ruimte' (visie en propositie)
- **2021-2022** | Traject focus in samenwerking, incl. bestuursbesluit over focus op de drie grote transities in de fysieke leefomgeving

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31



Advies | wat is een slagvaardig IPO?

Allereerst definiëren we 'slagvaardigheid'

Om te bepalen hoe het IPO slagvaardiger kan optreden, operationaliseren we het begrip '**slagvaardig IPO**'. We hebben daarvoor **zes dimensies** geformuleerd (zie hiernaast).

Slagvaardigheid is te beoordelen vanuit het perspectief van de **leden, IPO-medewerkers, en vanuit externe (samenwerkings)partijen**. Externe (samenwerkings)partners geven bijvoorbeeld aan dat het IPO de meeste meerwaarde heeft wanneer zij een betrouwbare gesprekspartner is, die een heldere visie en propositie uitdraagt en een partij is waarmee zij snel kunnen schakelen

De dimensies staan soms op **gespannen voet** met elkaar: zo kan het creëren van draagvlak tot gevolg hebben dat handelingsnelheid beperkt wordt. Om slagvaardig te kunnen handelen, moet een goede balans gevonden worden tussen deze dimensies.

Het doel is dat de **voorgestelde ontwikkelscenario's** moeten bijdragen aan versterking van het IPO op ten minste een deel van de dimensies.

Zes dimensies van een slagvaardig IPO:

- **Visie**. De mate waarin het IPO een heldere inhoudelijke visie en propositie heeft en deze effectief kan uitdragen
- **Eenduidigheid vanuit draagvlak**. Een IPO dat een eenduidige en gedragen boodschap uitdraagt, en een betrouwbare gesprekspartner is
- **Wendbaarheid**. De mate waarin IPO flexibel kan inspelen op (nieuwe en veranderende) inhoudelijke opgaven
- **Handelingsnelheid**. De mate waarin IPO snel kan schakelen en acteren rond actuele thema's
- **Inhoudelijke kwaliteit**. Een IPO-bureau en overige ondersteuning die voldoende in staat is om hoogwaardige inhoudelijke bijdragen te leveren.
- **Doelmatigheid** het efficiënt benutten van gemeenschappelijke middelen.

Advies | waarom is verandering nodig?

Er liggen veel kansen voor het IPO om haar potentie beter te benutten

- Uit de gesprekken blijkt dat de **noodzaak tot samenwerking tussen provincies onomstreden is**.
- **Deze noodzaak is zelfs duidelijker dan ooit.** Provincies hebben een ongekend grote rol in de huidige maatschappelijke opgaven. Externe partners doen expliciet een beroep op het IPO om haar rol te pakken als betrouwbaar aanspreekpunt vanuit provincies en verbinder tussen provincies. Het IPO heeft het **momentum**.
- **Betrokkenen zien veel potentie in het IPO.** Zij erkennen dat het IPO diverse functies kan vervullen - van gezamenlijke uitvoering, positiebepaling en lobby, het maken van bestuurlijke afspraken, vervullen van werkgeversfunctie, kennisdeling en als ontmoetingsplek. Ook wordt het IPO gewaardeerd om haar sterke inhoudelijke kwaliteit en zorgvuldigheid.

Het IPO weet haar functies op de dimensies van slagvaardigheid maar deels goed te vervullen, waardoor haar potentiële meerwaarde onvoldoende wordt benut:

- De focus ligt sterk op **positiebepaling, lobby en het maken van bestuurlijke afspraken**. Hierin is het IPO onvoldoende slagvaardig door beperkte wendbaarheid, handelingssnelheid, en gebrek aan eenduidigheid, visie en onderling vertrouwen. Het IPO is te weinig gezaghebbend bij externe partners. De nadruk bij het IPO ligt voornamelijk op inhoudelijke zorgvuldigheid en afstemming.
- Het IPO benut te weinig de platformfunctie voor **kennisuitwisseling en ontmoeting** – de focus ligt hier niet expliciet op.
- **Gezamenlijke uitvoering** krijgt vorm via BIJ12, maar door gebrek aan aandacht en kennis hierover wordt dit onvoldoende benut.
- Het IPO is een **werkgeversvereniging**, maar deze functie wordt niet gezien als de kern van het IPO.

We zien hiervoor oorzaken op drie niveaus:

Uit het onderzoek blijkt dat er oorzaken zijn op **drie niveaus**. Deze hangen met elkaar samen: bepaalde structuren of wijze van organisatie lokken bepaald gedrag uit. Een aantal voorbeelden van oorzaken op deze niveaus:



1. Gedrag. Besluitvorming verloopt moeizaam en traag, afspraken zijn onhelder of worden niet goed nagekomen, te weinig gevoel van eigenaarschap door provincies, gebrek aan onderling vertrouwen, onjuiste beeldvorming, sterke focus op formaliteit, slordigheid in verantwoording richting eigen provincies, weinig aandacht en kennis van BIJ12.



2. Organisatie. Veelheid aan thema's (BAC's, kopgroepen, BC's) en beperkte inhoudelijke focus, accent op lobbyfunctie, veel rommeligheid in organisatie, IPO-bureau wordt voornamelijk ingezet als secretariaat en wordt zwaar belast, onduidelijkheden in organisatie IPO-bureau en verhouding met BIJ12.



3. Verenigingsstructuur. Vertegenwoordiging van 12 provincies als uitgangspunt in de structuur (in bestuur en BAC's) leidt tot moeizame besluitvorming, AV bestaande uit Statenleden voor bestuurdersvereniging zorgt voor ineffektieve dynamiek, hulpstructuren (zoals BC) worden opgetuigd om niet-werkende structuur op te vangen.

Advies | vier scenario's

We schetsen vier scenario's voor doorontwikkeling van het IPO

- ▶ We zien mogelijkheden voor ontwikkeling van het IPO op de genoemde **drie elementen** gedrag, organisatie en verenigingsstructuur. Op basis hiervan zien we **vier scenario's** voor doorontwikkeling van het IPO. **Scenario 0 t/m 2** bouwen op elkaar voort in intensiteit en versterken elkaar. **Scenario 3** is een op zichzelf staand scenario.

▶ **Scenario 0:** bevat de aanpassingen die we minimaal noodzakelijk achten. In dit scenario ligt de focus op gedragsverandering. Er worden geen grote organisatorische of structuuraanpassingen gedaan.

- ▶ **Advies AEF:** wij zien deze maatregelen als *randvoorwaardelijk*. Op zichzelf staand is het echter *onvoldoende* om de gewenste veranderingen te realiseren.

▶ **Scenario 1:** vraagt ook organisatorische aanpassingen. Dit **betreft aanpassingen die binnen de huidige verenigingsstructuur en statuten passen**.

- ▶ **Advies AEF:** we adviseren in ieder geval ook deze maatregelen te implementeren. De organisatorische veranderingen ondersteunen gedragsverandering, en dragen dus ook bij aan gewenste effecten uit scenario 0.

▶ **Scenario 2:** vraagt een fundamentele herziening van de verenigingsstructuur. Hiervoor is het ook nodig om de statuten te herzien.

- ▶ **Advies AEF:** we adviseren om deze maatregelen te verdiepen en verder uit te werken, gericht op implementatie middellange termijn.

▶ **Scenario 3** hier wordt de verenigingsstructuur losgelaten, en gekeken naar het opnieuw opbouwen van de provinciale samenwerking.

- ▶ **Advies AEF:** we zien dit als minst haalbare scenario, maar raden wel aan om deze optie te verkennen voor het geval andere scenario's niet voldoende effectief blijken.

Scenario 3: loslaten verenigingsstructuur
IPO opnieuw opbouwen via andere samenwerkingsvormen



Scenario 2: aanpassen verenigingsstructuur
Fundamentele herziening, inclusief statutenwijziging

Scenario 1: organisatie
Geen structuuraanpassingen waarvoor fundamentele statutenwijziging nodig is

Scenario 0: gedrag
Geen grote organisatorische wijzigingen of statutenwijziging



N.B.: deze scenario's (zeker scenario 0 t/m 2) passen binnen de (flexibiliteit van de) huidige organisatie van het IPO-bureau en BIJ12 en behoeven geen formele reorganisatie.



Advies | opdracht aan algemeen directeur voor de komende bestuursperiode

▶ We adviseren het bestuur om de algemeen directeur de opdracht te geven om – samen met het bestuur – met dit advies aan de slag te gaan.

▶ Deze opdracht luidt: een projectmatige implementatie van scenario 0 en 1 en het verkennen en uitwerken van mogelijkheden voor scenario 2 en 3.

▶ Het advies is spoedig met de (voorbereiding voor) implementatie te starten voorafgaand aan de start van de nieuwe bestuursperiode. Deels zal hier al mee gestart moeten worden vóór de aanstelling van de nieuwe AD, bijv. rondom aanstellen van het nieuwe bestuur en AV. Hierin kan het IPO-bureau het voortouw nemen.

Opdracht A: projectmatige implementatie scenario's 0-1

1. Zorg voor **praktische uitwerking** van gewenste maatregelen voor scenario 0 en 1. Zie de volgende pagina's voor **ons advies** over mogelijke maatregelen. Doe dit – afhankelijk van het type maatregelen – samen met (een afvaardiging van) het bestuur, AV-leden en/of IPO-MT.
2. Breng **prioritering en fasering** aan in de implementatie van maatregelen scenario 0 en 1. Desgewenst kan gelijktijdig gestart worden met maatregelen uit beide scenario's.
3. Hanteer een **projectmatige aanpak** voor de implementatie van deze maatregelen, inclusief **tussentijdse monitoring en evaluatie**.

In de uitwerking op de volgende pagina's, beschrijven we ons advies voor maatregelen voor scenario 0 en 1. We beschrijven drie soorten maatregelen: (1) **bestuurlijke** maatregelen, (2) maatregelen rondom **de positie van Statenleden en de AV**, en (3) maatregelen rondom **management**.

Opdracht B: verdiepen en uitwerken scenario's 2 en 3

1. Zorg voor een verdere **uitwerking en verdieping scenario's 2 en 3**, heroverweeg onder andere:
 - ▶ Samenstelling en omvang van het bestuur, bijv. door overgang naar dagelijks bestuur
 - ▶ Samenstelling van de AV, bijv. met bestuurders of een mengvorm, en maar één vertegenwoordiger per provincie
 - ▶ Voorzitterschap van de bestuurlijke commissies i.p.v. bestuursleden
 - ▶ Verhouding IPO en HNP
2. Besteed in deze uitwerking aandacht aan zowel **gewenst effect (welk probleem wordt opgelost), samenhang tussen maatregelen als draagvlak binnen de vereniging**.
3. Formuleer een **voorstel** voor een **plan van aanpak** voor deze scenario's, **inclusief een advies over de wenselijkheid/noodzakelijkheid** gerelateerd aan gewenst effect en draagvlak. Weeg in dit advies ook de eerste resultaten van opdracht A mee, zoals blijkt uit de monitoring. Haal voor dit advies in ieder geval ook input bij IPO-bestuur, de AV, IPO-bureau en BIJ12.
4. Zorg voor dat afronding van de besluitvorming en het eventueel implementeren van de hieruit voortvloeiende acties vallen binnen de **komende bestuursperiode**.

Advies | beoogd resultaat: toekomstbeeld na uitvoering opdracht A

Schets van gewenst toekomstbeeld op hoofdlijnen na implementatie van scenario 0 en 1

- ▶ Het IPO heeft een heldere functie voor de 12 provincies op het gebied van positiebepaling en lobby, gezamenlijke uitvoering, kennisuitwisseling en ontmoeting. Voor de provincies voelt het IPO 'van, voor en door' hen. Het IPO is voor externe partners een gezaghebbende partij en betrouwbare gesprekspartner.
- ▶ Het IPO-bestuur zet de strategische lijnen en de kaders uit voor de vereniging. Aan het begin van de bestuursperiode stelt zij een bestuursprogramma op, met de focus voor de komende periode. Een afvaardiging van het bestuur heeft de opdracht om dit uit te werken en uit te voeren. Deze afvaardiging functioneert als dagelijks bestuur en werkt samen als een echt team. Zij leggen verantwoording af aan het IPO-bestuur en zorgen dat zij goed geïnformeerd blijven.
- ▶ Alle IPO-bestuursleden zijn verantwoordelijk voor terugkoppeling naar eigen GS-PS. Er zijn heldere afspraken over hoe dit dient te gebeuren, bijvoorbeeld door het continu agenderen van IPO in eigen vergaderingen. Het IPO-bestuur doorleeft het belang hiervan en houdt elkaar aan de gemaakte afspraken.
- ▶ Op basis van het bestuursprogramma, worden rondom 3-4 gekozen inhoudelijke thema's bestuurlijke commissies ingericht. In navolging van het bestuursbesluit van december 2021 en het traject Focus in samenwerking, volgt nu logischerwijs een keuze voor de drie grote transities in het fysieke domein (landelijk gebied, ruimtelijke ordening en energie en klimaat), met daarnaast een commissie met een meer randvoorwaardelijke focus (interbestuurlijke en financiële verhoudingen). Deze commissies gaan aan de slag met de belangrijkste speerpunten uit het bestuursprogramma. De commissies hebben het mandaat het IPO extern te vertegenwoordigen. De commissies worden onafhankelijk voorgezeten en voorbereid door ambtelijke commissies. Elke bestuursperiode worden de thema's en prioritering van de commissies herzien.
- ▶ Er bestaat een werkverband voor Statenleden en griffiers. Zij kunnen inhoudelijke voorstellen doen aan het bestuur en/of bestuurlijke commissies. In de AV staat de statutaire rol centraal. Er zijn heldere afspraken over wat daaronder valt. De AV wordt voorgezeten door de vice-voorzitter van het IPO-bestuur. Er heerst een cultuur van vertrouwen en openheid.
- ▶ Het IPO kent een platform expliciet voor kennisdeling en ontmoeting. Hierin staan afwisselend verschillende thema's centraal, en wordt ook expliciet de verbinding gelegd met (ontwikkelingen bij) externe partners.
- ▶ De algemeen directeur is verantwoordelijk voor het IPO-bureau en BIJ12 en functioneert als boegbeeld naar buiten. De werking van opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie tussen bestuur en BIJ12 is voor betrokkenen helder en bekend. Het IPO-bureau verzorgt de ondersteuning van bestuurlijke en ambtelijke commissies en het werkverband, en schakelt gemakkelijk met 'buiten'.

Hoe draagt dit bij aan versterking op zes dimensies van slagvaardigheid?

- ▶ **Visie.** Via strategisch bestuurlijk programma en een organisatie die hierbij past.
- ▶ **Eenduidigheid vanuit draagvlak.** Door vergroting van het vertrouwen tussen provincies, in combinatie met voldoende vertegenwoordiging vanuit de 12.
- ▶ **Wendbaarheid.** Meer flexibiliteit in bestuurlijke commissies, i.c.m. mogelijkheden voor andere gremia, om flexibel in te spelen (nieuwe en veranderende) inhoudelijke opgaven.
- ▶ **Handelingsnelheid.** Meer mandaat bij bestuurlijke commissies, werken met dagelijks bestuur.
- ▶ **Inhoudelijke kwaliteit.** Behouden en inhoudelijke ondersteuning inzetten op de belangrijkste thema's.
- ▶ **Doelmatigheid** door aanbrengen focus, doelmatiger inzetten van IPO-bureau. Periodieke doorlichtingen bureau en BIJ12.



Advies | uitwerking scenario 0: hygiëne in gedrag maatregelen (1) bestuurlijk en (2) rondom positie Statenleden en AV

1

Bestuurlijk

Bestuur

1. Stel een **bestuursprogramma** op voor elke bestuursperiode met een duidelijke visie en opdracht voor de vereniging voor de komende jaren, inclusief budgettaire kaders. Zorg dat deze prioriteiten worden belegd binnen de organisatie, bijv. in bestuurlijke commissies.
2. Maak concrete afspraken over de mate en wijze van **terugkoppeling GS-PS**, en **committer** elkaar hieraan.
3. Kom afspraken na over **werkwijzen**, **zoals inhoudelijke voorbereiding**, en **besluitvorming** binnen het IPO-bestuur.
4. Werk aan **teamvorming** in het bestuur vanaf de start en gedurende de hele bestuursperiode.
5. Stel **rolbeschrijvingen op voor IPO-bestuursleden** binnen provincies.

Commissies

6. Herzie bij elke bestuursperiode of de bestuurlijke commissies nog de juiste **thema's en prioritering** kennen. Het opstellen van een bestuurlijk programma helpt om richting te geven aan de bestuurlijke commissies (ofwel: structuur volgt strategie).

2

Positie statenleden en Algemene vergadering

7. Wees duidelijk over wat wel/niet valt onder de **statutaire rol van de AV**. Voer als IPO-bestuur het gesprek over wat dit betekent (op basis van input uit de AV) neem hier een eenduidig besluit over en stel dit opnieuw vast. Specifiek waar het gaat om het bespreken van de Kadernota en leveren van inhoudelijke input, advies of amendementen door de AV.
8. Combineer AV-vergaderingen met meer **inhoudelijke en verdiepende gesprekken** of workshops, die de AV-leden helpen in hun rol als Statenlid. Zorg voor een strikte scheiding tussen deze gesprekken en het statutaire deel van de vergadering.
9. Maak als AV **gemeenschappelijke afspraken** over het **ophalen van mandaat** bij de eigen Statenleden en committer elkaar hieraan.
10. Stel **rolbeschrijvingen op voor AV-leden** binnen provincies. Wees duidelijk over rol (verwachtingenmanagement). Versterk de rol van de griffiers hierin.
11. Verken of het mogelijk is AV-leden een **financiële vergoeding** te bieden voor hun rol binnen het IPO.

- ▷ In scenario 0 ligt de focus op gedragsverandering. Verandering richt zich op het verhelderen van afspraken en het gezamenlijk committeren hieraan, duidelijke besluitvorming en het versterken van onderling vertrouwen in elkaar en in het IPO.
- ▷ Er worden geen grote organisatorische of structuuraanpassingen gedaan.
- ▷ Dit zijn de aanpassingen die we randvoorwaardelijk en daarmee minimaal noodzakelijk achten. Anderzijds verwachten we dat deze op zichzelf staand onvoldoende zijn. We adviseren daarom ook voorstellen uit scenario 1 te implementeren.



Advies | uitwerking scenario 0: hygiëne in gedrag maatregelen (3) management

3

Management

IPO-bureau

12. Verminder de nadruk op secretarisrol van het IPO-bureau, en verleg deze naar een **inhoudelijke en strategische focus en extern contact**. Beperk het schrijven van lange, stevige en formele stukken.

13. Voer een **periodieke onafhankelijke doorlichting** uit van het IPO-bureau op gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid uit (aan het einde van de bestuursperiode), en neem dit als moment om het gesprek hierover te voeren – in plaats van op ad hoc momenten.

14. Leg meer **verbinding met externe partners** met vergelijkbare uitdagingen (zoals de VNG en UvW) om uitdagingen in de vereniging te bespreken en van elkaar te leren.

BIJ12

15. Zorg voor **échte aandacht voor BIJ12**, vanuit bestuur, AV, algemeen directeur en IPO-bureau. Dat betekent het verhogen van het kennisniveau in al deze gremia, continu bijpraten over ontwikkelingen, en het periodiek agenderen thema's aangaande BIJ12 in het IPO-bestuur.

16. Verduidelijk en herbevestig de **opdrachtgever-opdrachtnemer relatie** met BIJ12.

17. Zorg voor **rolzuiverheid van BIJ12**: verhelder in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer waar het gaat om alleen uitvoering, en of/hoe/wanneer BIJ12 ook een rol kan hebben in beleidvorming en/of vertegenwoordiging.

18. Voer een **periodieke onafhankelijke doorlichting** uit van BIJ12 op gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid uit (bijvoorbeeld aan het einde van de bestuursperiode), en neem dit als moment om het gesprek hierover te voeren – in plaats van op ad hoc momenten.

▷ In scenario 0 ligt de focus op gedragsverandering. Verandering richt zich op het verhelderen van afspraken en het gezamenlijk committeren hieraan, duidelijke besluitvorming en het versterken van onderling vertrouwen in elkaar en in het IPO.

▷ Er worden geen grote organisatorische of structuuraanpassingen gedaan.

▷ Dit zijn de aanpassingen die we randvoorwaardelijk en daarmee minimaal noodzakelijk achten. Anderzijds verwachten we dat deze op zichzelf staand onvoldoende zijn. We adviseren daarom ook de voorstellen uit scenario 1 te implementeren.



Advies | uitwerking scenario 1: organisatie maatregelen (1) bestuurlijk en (2) rondom positie Statenleden en AV

1

Bestuurlijk

Bestuur

19. Stel binnen het bestuur met een vertegenwoordiging van de twaalf provincies, een **kernteam** aan voor de dagelijkse gang van zaken om zo de slagkracht te vergroten. Dit kan bijv. bestaan uit de voorzitter, vice-voorzitter, penningmeester, aangevuld met ca. 2-3 aanvullende leden. Dit kernteam neemt het voortouw in het maken van bestuurlijke afspraken en het opstellen van een bestuursprogramma.

Commissies

- 20. Formuleer **opnieuw het mandaat van de bestuurlijke commissies**, ofwel adviserend aan het bestuur, ofwel (bij voorkeur) met eigen mandaat (waarbij het bestuur kan dienen als escalatiemogelijkheid).
- 21. Richt op basis van het bestuurlijk programma **maximaal 4-5 bestuurlijke commissies** in, waarvan 3-4 inhoudelijk (bijv. gericht op de drie transities) en 1 randvoorwaardelijk (interbestuurlijke en financiële verhoudingen). Hiermee creëer je meer focus, meer integraliteit, minder beroep op secretariële functie van IPO-bureau, overzichtelijke communicatie naar eigen GS-PS, minder beslag op eigen agenda's in GS waardoor afstemming gemakkelijker te realiseren is en besluitvormingsproces versnelt.
- 22. Stel voor alle commissies **onafhankelijke voorzitters** aan (bestuursleden, niet zijnde de portefeuillehouder).
- 23. Besluit als bestuur wanneer een **ander gremium** wordt ingericht voor **verdere thema's** waar **andersoortige en/of ad hoc samenwerking** nodig is. Hierbij is het belangrijk om aan de voorkant vast te stellen wat functie en einddoel van dit gremium is, voor welke periode deze wordt ingesteld en dat dit gremium eindigt als het resultaat is gerealiseerd. De samenstelling kan flexibel naar behoefte zijn, en – afhankelijk van de functie – evt. ook Statenleden betreffen.
- 24. Overweeg – afhankelijk van een keuze in prioriteit – een (vast) **platform in te stellen voor kennisdeling** op divers/wisselende thema's.

2

Positie statenleden en Algemene vergadering

- 25. Verken de behoefte aan een **werkverband voor Statenleden en griffiers** binnen het IPO binnen deze doelgroep. Richt deze in als de behoefte bestaat. Hierin kunnen thema's besproken worden die betrekking hebben op de rol en positie van Statenleden binnen het IPO en/of inhoudelijke thema's naar wens. Dit werkverband kan inhoudelijke voorstellen doen aan het bestuur en de commissies. Hierbij is het van belang een goede procedure in te richten voor het ophalen van mandaat bij de Statenleden. Ondersteuning en advisering kunne primair bij de griffiers komen te liggen, met waar nodig ondersteuning vanuit het IPO-bureau.
- 26. Stel de **vice-voorzitter van het IPO de AV-vergaderingen** aan om in beginsel de vergaderingen te **laten leiden**, om zo een betere balans tussen AV en bestuur te bevorderen.

- Scenario 1 gaat over organisatorische aanpassingen. Het is aanvullend op scenario 0.
- Het betreft aanpassingen die binnen de huidige statuten passen.
- We adviseren om de maatregelen uit dit scenario te implementeren, omdat we verwachten dat deze gezamenlijk met scenario 0 een groter effect zullen hebben op de slagvaardigheid van het IPO.

▸ In dit scenario worden ook de maatregelen uit scenario 0 geïmplementeerd,



Advies | uitwerking scenario 1: organisatie maatregelen (3) management

3

Management

IPO-bureau

27. Ontrafel de **structuur van het IPO-bureau** en stel deze opnieuw vast, inclusief mandaten, positionering algemeen directeur, IPO MT en directeur BIJ12.

28. Expliciteer opnieuw het **mandaat van de algemeen directeur**. Geef deze expliciet inhoudelijke ruimte – in samenwerking met (het kernteam van) het bestuur – en eventueel een functie als extern boegbeeld.

29. Overweeg om een **directeur IPO-bureau** aan te stellen, waarmee het IPO een driekoppig management kent van een AD, directeur IPO-bureau en directeur BIJ12.

BIJ12

30. Zorg voor **herwaardering BIJ12** en gelijkwaardigheid met het IPO-bureau, ook voor haar medewerkers.

31. Verken mogelijkheden voor **eventuele verzelfstandiging van BIJ12**, met als doel de positie van BIJ12 te verhelderen en verstevigen en de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever te verhelderen.

▸ Scenario 1 gaat over organisatorische aanpassingen. Het is aanvullend op scenario 0.

▸ Het betreft aanpassingen die binnen de huidige statuten passen.

▸ We adviseren om de maatregelen uit dit scenario te implementeren, omdat we verwachten dat deze gezamenlijk met scenario 0 een groter effect zullen hebben op de slagvaardigheid van het IPO.

▸ In dit scenario worden ook de maatregelen uit scenario 0 geïmplementeerd,

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31



Wat is het IPO? | kort overzicht historie

1947 | Start structureel interprovinciaal overleg

Start structureel overleg vanuit behoefte aan intensiever en structureel interprovinciaal contact.

1986 | Gemeenschappelijke Regeling Interprovinciaal Overleg

IPO werd vanaf 1986 een openbaar lichaam belast met het bevorderen en ondersteunen van gezamenlijk overleg tussen de GS van de provincies. Doel was: komen tot gemeenschappelijke standpunten en besluitvorming over zaken van gemeenschappelijk provinciaal belang. Daarnaast speelden ook uitwisselen van kennis en ervaring en bundelen van deskundigheid een rol, evenals het in dienst nemen van personeel.

1992 | Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg

Evaluatie leidde tot de conclusie dat het wenselijk was IPO uit te bouwen tot een samenwerkingsverband tussen *provincies.i.p.v.* tussen de GS. Na 1992 werden ook PS en CdK verankerd in een nieuwe regeling.

2003 | Omvorming IPO van gemeenschappelijke regeling naar vereniging

In 2003 is het samenwerkingsverband omgevormd tot een verenigingsstructuur.

2011 | Start bezuinigingen IPO

Taakstelling om ruim 1/3^e van de kosten terug te dringen, o.a. door terugbrengen personeelsbestand en verhuizing.

2014 | Oprichting BIJ12

BIJ12 wordt opgericht als uitvoeringsorganisatie voor interprovinciale werkzaamheden. GBO Provincies wordt onderdeel van BIJ12.

2016 | Reorganisatie IPO

Meest recente reorganisatie o.b.v. resultaten commissie Transitie IPO (Deetman). In 2017 zijn de statuten aangepast.

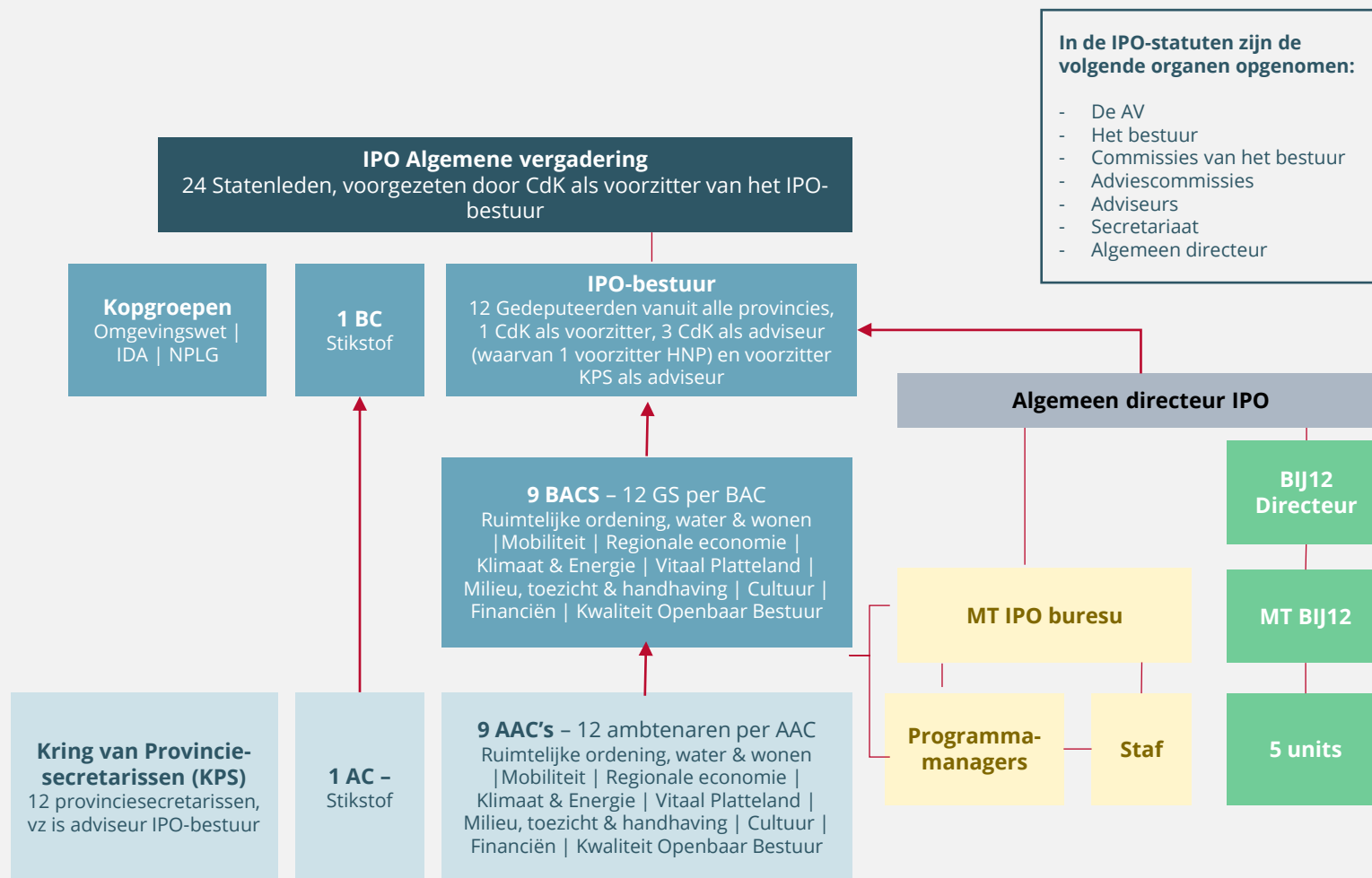
heden



Wat is het IPO? | structuur van het IPO

Over de IPO-structuur

- ▶ De **AV** is het hoogste orgaan van de vereniging en bestaat uit 24 Statenleden. De benoemt formeel het IPO-bestuur en keurt de begroting en jaarrekening van het IPO goed.
- ▶ Het **IPO-bestuur** bestaat uit 12 GS en 1 CdK als voorzitter. Binnen het bestuur heeft elk bestuurslid een portefeuille. De meeste bestuurders zijn daarmee voorzitter van een BC of BAC.
- ▶ De **BAC's** adviseren het bestuur op inhoudelijke thema's. In elke BAC zitten 12 GS. De **BC** en **kopgroepen** zijn kleiner en hebben eigen beslissingsbevoegdheid. De A(A)C's verzorgen de ambtelijke voorbereiding.
- ▶ De **KPS** is het overlegorgaan van provinciesecretarissen. De leden zijn secretaris van de BAC's en voorzitter van de daarbij horende AAC.
- ▶ Het **IPO bureau** (ca. 80 fte) coördineert, ondersteunt en adviseert binnen de vereniging.
- ▶ **BIJ12** (ca. 120 fte) voert wettelijke regelingen uit en ondersteunt, verbindt en adviseert de provincies bij de uitvoering van provinciale opgaven met o.a. verzameling/ analyse van data en kennisborging.
- ▶ De **algemeen directeur** is verantwoordelijk voor het management van het IPO-bureau en BIJ12.





Wat is het IPO? | **doel en functie van het IPO**

Waarom bestaat het IPO?

Om de slagvaardigheid van het IPO te vergroten, is het belangrijk om te starten bij de kern: waarom bestaat het IPO?

Samenwerking tussen provincies via het IPO kent verschillende functies:

1. **Gezamenlijke positiebepaling en lobby** om een eenduidig en daarmee krachtiger geluid te vertolken richting o.a. Rijk, gemeenten en waterschappen.
2. **Het maken van bestuurlijke afspraken** zoals de compensatie van het provinciefonds voor Zeeland.
3. **Kennisuitwisseling** over thema's waar provincies voor aan de lat staan, zowel inhoudelijk als bestuurlijk en financieel, zowel tussen provincies als in relatie tot het Rijk en andere externe partijen.
4. **Ontmoeting** tussen bestuurders en andere actoren binnen provincies.
5. **Uitvoering van taken als werkgeversvereniging** o.a. cao-onderhandelingen.
6. **Gezamenlijke uitvoering** van o.a. faunazaken, subsidieregelingen en verzameling en analyse van data via BIJ12,

IPO functioneert als bestuurdersvereniging

Het IPO functioneert in essentie als **bestuurdersvereniging**. De nadruk ligt op gezamenlijke positiebepaling en lobby, het maken van bestuurlijke afspraken, en ontmoeting tussen GS. Dat krijgt voornamelijk vorm via het IPO-bestuur en de BAC's.

Andere actoren (zoals Statenleden en een groot aantal CdK) hebben binnen het IPO **beperkt of alleen indirect een rol**. Zo hebben Statenleden alleen een plek in de Algemene Vergadering, waarin hun formele positie relatief beperkt is, en is maar een aantal CdK als adviseur van het IPO-bestuur actief betrokken bij het IPO. Dit is anders dan bij bijvoorbeeld de VNG, waar ook Burgemeesters en Raadsleden een actieve rol hebben.

Focus op uitvoering en kennisuitwisseling is beperkt

Bestuurders en de meeste AV-leden benadrukken de toegevoegde waarde van **gezamenlijke uitvoering**. Opmerkelijk is echter dat zij niet altijd zicht hebben op en aandacht hebben voor de invulling daarvan door BIJ12. Dat maakt ook dat te beperkt een inhoudelijk gesprek gevoerd wordt over de invulling van deze functie door het IPO.

De functies van **kennisuitwisseling en ontmoeting** krijgen nog minder expliciete aandacht. Dit vindt voornamelijk plaats binnen de context van (BAC en bestuurs)vergaderingen en op het IPO-congres.

Wat is het IPO? | **thema's waar het IPO aan werkt**

Inhoudelijk werkt IPO aan een veelheid van thema's belegd in verschillende gremia.

De kaders hiernaast geven een overzicht van de diverse **thema's** waar het IPO aan werkt en waar deze belegd zijn.

Hierin valt op dat het kennelijk lastig is voor het IPO om echt focus te kiezen. Zo is gekozen voor een focus op de drie transities in het traject *Focus in samenwerking*, maar blijkt deze focus niet in de werkwijzen en structuur van het IPO. Er komen voornamelijk thema's bij, en er wordt beperkt prioriteit aangebracht, thema's losgelaten of een echte integrale afweging gemaakt.

Allereerst werkt het IPO via de BC, BAC's en AAC's aan thema's gebaseerd op de kerntaken van de provincies, en randvoorwaardelijke thema's. Dit betreft de volgende thema's:

1. Ruimtelijke ordening, water & wonen
2. Mobiliteit
3. Regionale economie
4. Klimaat & Energie
5. Vitaal Platteland
6. Milieu, toezicht & handhaving
7. Cultuur
8. Financiën
9. Kwaliteit Openbaar Bestuur
10. Stikstof

Om ook aan BAC-overstijgende thema's te kunnen werken, zijn kopgroepen opgericht. Op dit moment werkt IPO via de kopgroepen aan de volgende thema's:

11. Omgevingswet
12. Interprovinciale Digitale Agenda (IDA) – *deze kopgroep loopt tot eind 2022.*
13. NPLG

Daarnaast is in het traject *Focus in samenwerking* gekozen om te focussen op de drie grote transities voor de fysieke leefomgeving. Deze zijn niet als zodanig geborgd in de structuur, maar zijn geborgd in de bestaande gremia (en overlappen dus deels met de BAC en BC-thema's).

14. Klimaat & energie
15. Landelijk gebied en stikstof
16. Wonen en bereikbaarheid

Organisatie BIJ12 werkt binnen het IPO aan de volgende thema's:

17. Natuurinformatie en natuurbeheer
18. Uitvoering wettelijke taken afhandeling faunaschades en opruiming drugsafval
19. Ondersteuning interprovinciaal programma stikstof en natuur
20. Beheer van informatievoorzieningen

Tot slot ondersteunt het IPO de provincies op het gebied van werkgeverszaken, o.a. bij cao-onderhandelingen. Dit gebeurt via de Bestuurlijke onderhandelingsdelegatie (BOD)

21. Werkgeverszaken

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
 B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31



Analyse | over het IPO-bestuur

Bestuursleden zijn op hoofdlijnen positief over de samenstelling en werkwijze

- De IPO-bestuursleden voelen zich betrokken bij het IPO. Ze zien de meerwaarde van samenwerking tussen provincies voor gezamenlijke lobby en maken van bestuurlijke afspraken. Dit dragen ze ook uit binnen de vereniging en als ambassadeur naar buiten.
- De bestuursleden zien het bestuur als plek om hun medebestuurders te ontmoeten en met elkaar over inhoudelijke thema's van gedachten te kunnen wisselen.
- Veel bestuursleden geven aan dat zij het prettig vinden dat alle provincies vertegenwoordigd zijn in het bestuur, omdat dit de afstemming vergemakkelijkt en helpt bij het creëren van draagvlak.
- De bestuursleden zijn positief over de rol van de CdK's als adviseurs van het IPO-bestuur. Zij geven aan dat zij een nuttige overstijgende en reflecterende functie hebben.

Hoewel de bestuursleden zelf op hoofdlijnen positief zijn, zien veel van hen dat de huidige opgaven meer slagkracht vragen.

Een bestuur waarin alle provincies vertegenwoordigd zijn, helpt in afstemming en is goed voor draagkracht. Het kent ook nadelen:

- Een bestuur van 12 is weinig slagkrachtig. Het blijkt in bestuursvergaderingen lastig om tot een gericht en gestructureerd gesprek te komen. Dit resulteert nu veelal in 'een rondje van 12'. Het bestuur functioneert teveel als een verzameling van vertegenwoordigers in plaats van als dagelijks bestuur.
- Een deel van de bestuursleden geeft aan dat besluitvorming traag en moeizaam tot stand komt, en nog specifiek dat te weinig wordt gecommiteerd aan de genomen besluiten.
- Voor externe partijen is de meerwaarde van het IPO als gesprekspartner beperkt, als zij toch nog te maken hebben met 12 provincies en er een beperkt eenduidige lijn is. Volgens gesprekspartners wekt dit de indruk van wantrouwen tussen provincies.
- De inhoudelijke voorbereiding van bestuursleden is wisselend. Dit draagt daar niet aan bij aan een goed overleg.
- Er is geen gemeenschappelijke lijn over de wijze en intensiteit van terugkoppeling vanuit het bestuur naar eigen GS-PS, zowel vooraf als achteraf. Dat gebeurt dus ook wisselend. Dat draagt niet bij aan het mandaat van het bestuur en het IPO als geheel, en de relatie met de AV.
- Meerdere betrokkenen betwijfelen of het de focus van het bestuur helpt dat elk bestuurslid een portefeuille – vaak voorzitterschap BAC – heeft.

Analyse | over de AV en de positie van Statenleden

Verantwoording over samenwerking binnen het IPO in de eigen provincie is wisselend

- Het IPO functioneert als bestuurdersvereniging. Het uitgangspunt is dat verantwoording over samenwerking binnen het IPO voornamelijk vorm krijgt *binnen de eigen provincie* in de relatie GS-PS.
- Dat gebeurt echter niet altijd even goed. Er zijn verschillende beelden binnen het bestuur over de wijze waarop terugkoppeling naar eigen GS-PS dient te gebeuren. Gemaakte afspraken hierover worden niet altijd nagekomen.
- Statenleden hebben vaak weinig zicht op wat het IPO doet en op de vertegenwoordiging van hun eigen GS in het IPO.

Er bestaat veel ongemak in de samenwerking IPO-bestuur - AV en binnen de AV

- Statutair is bepaald dat PS-leden de AV vormen. Zij hebben een controlerende rol, namelijk het goedkeuren van de begroting en jaarrekening, wijziging van de statuten.
- Alle AV-leden, het IPO-bestuur, de griffiers en IPO-bureau geven aan dat de huidige samenwerking tussen IPO-bestuur en AV en binnen de AV niet effectief of zelfs onplezierig is. Dat heeft zijn weerslag op alle interactie, zowel functioneel als persoonlijk.
 - De keuze voor een AV bestaande uit Statenleden – anders dan bij bijvoorbeeld de VNG of de UvW – draagt hier niet aan bij. Deze werkt een dynamiek in de hand vergelijkbaar met de politieke arena binnen de provincies. Een illustratie hiervan is dat veel bestuursleden het beeld hebben dat er voornamelijk Statenleden uit oppositiepartijen in de AV zitten, terwijl feitelijk het merendeel van de Statenleden in de eigen provincie in een coalitiepartijen zit.¹
- Er is onduidelijkheid en soms onenigheid over de rol van de AV, zowel binnen de AV als tussen AV en IPO-bestuursleden. Dit uit zich in discussies over waar de AV invloed op heeft, bijvoorbeeld in het gesprek over de reikwijdte van de P&C-cyclus en specifiek over of de Kadernota onderdeel is van de P&C-cyclus.
- Het is onduidelijk op basis van welk mandaat AV-leden in de AV zitten. AV-leden halen op verschillende wijze input op vanuit hun eigen PS in de provincie om zo de eigen PS te vertegenwoordigen.
- In de afgelopen bestuursperiodes onder verschillende voorzitters, is de ruimte die Statenleden ervaren binnen de AV wisselend geweest. Sommige Statenleden hebben het gevoel onder de huidige voorzitter een stap terug te moeten doen, anderen geven aan dat meer scherpte in de rol van de AV ook juist helderheid geeft – hoewel dit niet altijd de gewenste is.

¹Zie ook bijlage 2. Bijna alle provincies hebben een lid vanuit de oppositie en coalitie voorgedragen, met uitzondering van twee provincies die twee leden uit coalitiepartijen hebben voorgedragen. Hierin zijn de twee Statenleden vanuit Limburg niet meegenomen, omdat Limburg op dit moment een extraparlamenteair college kent. Deze Statenleden zijn van de PVV en de lokale partij SVL.

Analyse | over de structuur in BAC's, BC's, kopgroepen en AAC's

Er zijn veel lessen te leren uit de ervaringen met de BC en kopgroepen

- Om de beperkingen van de BAC's en van een groot bestuur op te vangen, zijn er andere samenwerkingsvormen gekomen, de BC Stikstof en de kopgroepen.
- De ervaringen hiermee zijn positief, en bieden veel kansen om van te leren voor de IPO-governance in zijn geheel. Denk bijvoorbeeld aan de afstemming met een kleinere vertegenwoordiging van provincies om de handelingssnelheid te vergroten en het zorgen voor integraliteit tussen thema's.

Betrokkenen zijn positief over zorgvuldigheid en inhoudelijke kwaliteit BAC's

- De BAC's, AAC's, BC en kopgroepen hebben een belangrijke functie in hoe positiebepaling, lobby en kennisuitwisseling binnen het IPO vorm krijgen.
- De ervaring van de betrokkenen bij de BAC's is veelal positief waar het gaat over (inhoudelijke) kwaliteit en zorgvuldigheid in voorbereiding. Het feit dat er een vertegenwoordigers zijn vanuit de 12 provincies en de BAC's ambtelijk worden voorbereid door AAC's, dragen daaraan bij.

De BAC's kennen echter ook veel beperkingen:

- De huidige structuur van BAC's is gericht op zorgvuldigheid, afstemming en continuïteit, maar beperkt de handelingssnelheid en wendbaarheid in het licht van huidige maatschappelijke opgaven.
- De veelheid aan BAC's zorgt voor een grote druk op de secretariaatsfunctie van het IPO-bureau. In 2022 waren er ca. 150 vergaderingen van IPO-onderdelen, waarvan ca. 50 van BAC's, welke ook elk voorbereid worden door een AAC. Dit vraagt veel van het bureau in voorbereiding, facilitair en nazorg.
- De veelheid van BAC's draagt niet bij aan inhoudelijke focus. De BAC's zijn sectoraal vormgegeven op basis van kerntaken/thema's van provincies. Daarmee is ook automatisch de veronderstelling gemaakt dat op al alle kerntaken samenwerking – en specifiekere gezamenlijke positiebepaling en lobby – tussen provincies noodzakelijk is.
- Het gesprek over het wijzigen en specifiek het verminderen van het aantal BAC's, blijkt ingewikkeld in het bestuur. Bijna alle bestuursleden zijn inhoudelijk betrokken als voorzitter van één BAC. Dit schuurt met hun verantwoordelijkheid als bestuur voor het geheel. Het maken van een goede integrale afweging als bestuur is hierdoor ingewikkelder.
- Het is niet altijd duidelijk welk mandaat de BAC's hebben. Officieel werken deze adviserend aan het bestuur. Betrokkenen geven aan dat in de praktijk ook besluiten en/of opdrachten bijvoorbeeld aan BIJ12 direct vanuit de BAC's komen.



Analyse | over het IPO-bureau

Het merendeel van de IPO-bestuursleden en AV-leden zijn tevreden over inhoudelijke kwaliteit IPO-bureau.

- In een groot deel van de gesprekken is benoemd dat het IPO-bureau zorgvuldig werkt en hoge kwaliteit levert. Meerdere gesprekspartners die al langer betrokken zijn bij het IPO, gaven aan dat zij deze kwaliteit hebben zien groeien het afgelopen decennium.
- Anderzijds leidt de complexe structuur tot een (te) sterke focus op de interne IPO-organisatie, formaliteiten en een secretarisfunctie in plaats van op inhoud en externe profilering.

Er bestaan onduidelijkheden over de organisatorische inrichting van het IPO-bureau en de positie van de algemeen directeur

- Er zijn verschillende beelden en opvattingen over de topstructuur van het IPO, de positie van de (algemeen) directeur, het MT en de BIJ12-directeur.
- Het is niet altijd helder wat onder het IPO-bureau wordt verstaan. Het onderscheid tussen IPO, IPO-bureau, HNP en BIJ12 is niet altijd helder voor betrokkenen en externe partners.
- De (algemeen) directeur heeft een dubbele rol als IPO-bureau-directeur, algemeen directeur en extern boegbeeld. Het is lastig al deze rollen gelijktijdig en evenwichtig te vervullen.

Bestuursleden en AV-leden hebben beperkt inzicht in de kosten van het IPO-bureau.

- De kosten van BIJ12 en IPO-bureau worden vaak als één geheel gezien.
- Er is beperkt inzicht in de samenstelling van de kosten, bijvoorbeeld administratieve overdrachten (zoals compensatie Zeeland en faunabeheer BIJ12).
- Dit belast het juiste gesprek over de doelmatigheid van zowel het IPO-bureau als van BIJ12.

Analyse | over BIJ12

Veel IPO-bestuursleden en AV-leden onderschrijven de meerwaarde van gezamenlijke uitvoering door provincies via BIJ12

- In het merendeel van de gesprekken benadrukten betrokkenen dat zij de meerwaarde zien van gezamenlijke uitvoering bijvoorbeeld vanwege kostenbesparing en kwaliteitsverhoging.
- De afgelopen periode is gewerkt aan de afstemming tussen BIJ12 en het IPO-bureau,
- De eenduidigheid tussen en afstemming over producten van het IPO-bureau en BIJ12 verbetert.

Er is te weinig kennis over en aandacht voor BIJ12 binnen het IPO

- De vastgestelde opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen IPO-bestuur en BIJ12 is onvoldoende doorleefd in positionering, gedrag en kennis.
- Voor een groot deel van de IPO-bestuursleden, AV-leden en een deel van het IPO-bureau, is het onduidelijk wat BIJ12 precies doet, hoe BIJ12 dat doet en waarom zij bepaalde opdrachten/taken vervult en wat dit de provincies oplevert.
- Dit leidt ertoe dat de toegevoegde waarde van BIJ12 snel ter discussie komt te staan. De beperkte kennis over BIJ12 maakt het lastig om hierover een gefundeerd inhoudelijk gesprek te voeren en een gezamenlijke afweging te maken over samenwerking tussen provincies op het gebied uitvoering.

Er zijn ook nog andere aandachtspunten in de samenwerking tussen IPO-bureau en BIJ12:

- Het verschilt hoe medewerkers vanuit IPO-bureau betrokken zijn in BIJ12-tussen werkgroepen. De reden hiervoor is niet altijd duidelijk. Dit maakt ook dat de samenwerking en mate waarin IPO-medewerkers op de hoogte zijn van diverse onderdelen van BIJ12, verschilt.
- In samenwerking met organisaties van het Rijk of andere externe partijen, vervult BIJ12 in de beeldvorming nu soms ambtelijk de rol van vertegenwoordiging van de provincies. Dit kan intern en extern tot rolverwarring leiden en vraagt helderheid. In essentie is BIJ12 een strikt ondersteunende partij.

Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31

Benchmark | belangrijkste inzichten voor het IPO

Inspiratie vanuit VNG



- ▶ **Niet alle gemeenten zijn vertegenwoordigd in het VNG bestuur** (dit is ook niet haalbaar gezien het aantal). Er wordt gewerkt met een periodiek wisselende afvaardiging. Het VNG-bestuur bestaat **niet enkel uit bestuurders**, maar uit een samenstelling van burgemeesters, wethouders, raadsleden, secretarissen en griffiers.
- ▶ Er is een **zorgvuldige selectieprocedure** voor het bestuur en voorzitters van commissies. Hier is een voordrachtcommissie mee belast. Deze stelt o.a. functieprofielen en uitgangspunten voor de selectie op.
- ▶ Elke gemeente kan **één vertegenwoordiger** aanwijzen om te **stemmen in de ALV namens de gemeente** (ofwel een lid van het college van b&w, raadslid, secretaris of griffier). Leden kunnen ook **amendementen en moties** indienen waarover gestemd wordt tijdens de ALV.
- ▶ De **VNG-directie heeft een groot mandaat** en is o.a. verantwoordelijk voor het uitzetten van de strategische hoofdlijnen, en heeft beslissingsbevoegdheid voor o.a. 'reguliere' lobbybrieven.
- ▶ Het **bestuur bepaalt of specifieke besluiten via de ALV moeten** – naast de standaardstukken als de jaarrekening. Doel daarvan is draagvlak voor besluiten borgen. Er wordt geprobeerd veel aan de **voorkant af te stemmen** – de uitslagen bij besluitvorming zijn geregeld boven de 95%.
- ▶ De VNG heeft **8 inhoudelijke adviescommissies en 2 colleges** (arbeidszaken en dienstverleningszaken). Diverse functionarissen kunnen deelnemen, de meeste bestaan uit burgemeesters en wethouders, en enkele gemeentesecretarissen en raadsleden. Voor raadsleden kan het een uitdaging zijn dat zij een parttime functie hebben en zij minder hiervoor tijd hebben.
- ▶ Daarnaast is er een **aparte commissie voor raadsleden en griffiers**, om hun positie te verankeren in de VNG.
- ▶ Er zijn **vijf zelfstandige bedrijven** die onderdeel maken van de holding VNG Diensten B.V. Hiervan gaan er nu drie fuseren. Deze bieden producten en diensten aan gemeenten. Er is een **duidelijke opdrachtgevers-opdrachtnemers relatie** tussen de **beleidsdirecteuren** VNG en de **directeuren van de B.V.'s**. De **directie** is namens de vereniging **aandeelhouder** van de B.V.'s. Financiering loopt via een gemeenschappelijk fonds.

Inspiratie vanuit UvW



- ▶ Er is een **dagelijks bestuur** met 6 leden, dat werkt met vertrouwen en mandaat vanuit alle waterschappen. Dit zorgt voor grote handelingsnelheid en gemakkelijker besluitvorming. De bestuurders worden benoemd door de ledenvergadering voor een periode van drie jaar, met mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming. Zij wisselen op diverse momenten, waardoor **het bestuur als geheel 'dakpansgewijs' wisselt**.
- ▶ De **ledenvergadering** van het UvW bestaat uit de **voorzitters/DB-leden** vanuit alle 21 waterschappen wat helpt in het creëren van breed draagvlak. De ledenvergadering kan indien nodig het dagelijks bestuur bijsturen.
- ▶ Er wordt een **bestuurlijk programma** opgesteld waarmee de strategische lijnen uitzet voor de bestuursperiode. Dit geeft het dagelijks bestuur een opdracht (op hoofdlijnen) en mandaat mee.
- ▶ In de UvW **zijn geen AB-leden** (vergelijkbaar met Statenleden van de waterschappen) **vertegenwoordigd**. Het is expliciet een vereniging voor dagelijks besturen van de waterschappen.
- ▶ In de **commissies** wordt Uniebeleid opgesteld, vindt besluitvorming plaats en diverse uitvoeringstaken. De commissies zijn – vergelijkbaar als bij het IPO – georganiseerd a.h.v. kerntaken van de waterschappen. De commissies worden voorgezeten door portefeuillehouders uit het dagelijks bestuur van de UvW. In de commissies zitten DB's en dijkgraven uit alle 21 waterschappen. De commissies worden geadviseerd door **ambtelijke werkgroepen**, waarin ca. 12 deelnemers zitten.
- ▶ Binnen het **Uniebureau** werken medewerkers in vier programma's. Het bureau staat onder leiding van het MT met een algemeen directeur, 4 programmaleiders en heeft hoofd bedrijfsvoering. Er is een team Bestuurlijk Juridische Zaken dat de inhoudelijke programma's ondersteunt en een apart stafbureau Bedrijfsvoering. Er is **geen aparte uitvoeringsorganisatie** bij het UvW.
- ▶ Het UvW is op dit moment ook bezig met **herbezinning op de organisatie middels een speciaal ingestelde werkgroep**. Vragen die voorliggen zijn deels vergelijkbaar met de uitdagingen van het IPO. O.a.: het versterken van het strategische gesprek in de commissies (i.p.v. 'een rondje van 21'), versterken strategisch werken vanuit Uniebureau, het beleggen van commissie-overstijgende thema's, e.d.

Inspiratie vanuit MRA



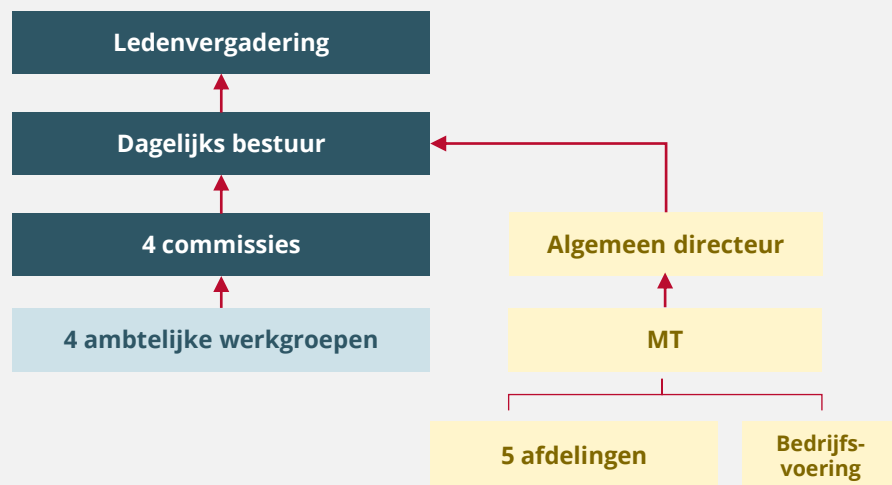
- ▶ De MRA is een **informele samenwerking zonder juridische basis**. Het heeft **geen mandaat** om bestuurlijke besluiten te nemen. Besluiten worden in de MRA altijd genomen door de raden en Staten.
- ▶ **Het bestuur** bestaat uit vaste voorzitter, 2 CdK's en afvaardiging uit de deelregio's
- ▶ De **MRA Agenda** is de inhoudelijke basis van de MRA-samenwerking. Er zijn **vier bestuurlijke opdrachten** in de agenda opgenomen. Uit deze opdrachten vloeien uitvoeringslijnen voort.
- ▶ De **vergaderingen van de AV** gaan **niet over inhoudelijke onderwerpen**: deze zijn belegd bij de bestuurlijke platforms, de portefeuillehoudersoverleggen en het Bestuur.
- ▶ De deelnemers bepalen zelf **welke bestuurder zij afvaardigen** (inclusief vervanging en opvolging) naar de AV, waarbij op deelregionale schaal wordt afgestemd om een evenwichtige verhouding van burgemeesters en wethouders te bevorderen.
- ▶ De leden van het Bestuur zijn bij de **bijeenkomsten van de AV** aanwezig.
- ▶ De **voorzitter van de AV** is **lid van de AV**.
- ▶ De **Raadtafel** geeft gevraagd én ongevraagd advies over de processen die de gemeenteraden en Provinciale Staten van de MRA-deelnemers aangaan, waaronder de jaarlijkse Voortgangsnota en de Termijnagenda. Doel is het benutten van de collectieve energie en kennis van de deelnemers.

Benchmark | achtergrond UvW

De UvW kent vier hoofdfuncties:

- ▶ Vertegenwoordigen van de waterschappen in het nationaal en internationaal speelveld;
- ▶ Fungeren als spreekbuis van de waterschappen;
- ▶ Lobbyen voor en belangen behartigen van de waterschappen bij, o.a. de Tweede Kamer, de verschillende ministeries en bij de Europese instellingen in Brussel;
- ▶ Stimuleren van kennisuitwisseling en bieden van een platform voor samenwerking.

Overzicht structuur UvW



De governance is als volgt vormgegeven:

- ▶ **Ledenvergadering/algemeen bestuur:** er is een ledenvergadering bestaande uit voorzitters/DB-leden van de 21 waterschappen. Deze heeft een besluitvormende taak over de koers van UvW en gaat over het goedkeuren van de jaarstukken, wijzigen statuten, benoemen van bestuursleden en aanstellen algemeen directeur.
- ▶ **Dagelijks bestuur:** er is een dagelijks bestuur met 6 leden, benoemd door de ledenvergadering voor een periode van drie jaar, met mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming. Elk bestuurslid heeft een eigen portefeuille met onderwerpen en is voorzitter van 1 of meer commissies.
- ▶ **Commissies en werkgroepen:** Er zijn 7 bestuurlijke commissies, die 4x per jaar samenkomen. Voor sommige thema's besluiten zij over beleid, op andere thema's geven zij advies aan het bestuur en de ledenvergadering. Deels zijn zij ook belast met uitvoerende taken (bijv. rondom muskusrattenbeheer). In de commissies zitten DB's en dijkgraven uit alle 21 waterschappen. Het secretariaat wordt gevoerd door het Uniebureau. De commissies worden ambtelijk voorbereid door werkgroepen bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers met specifieke expertise. Elke werkgroep kent ca. 12 leden.
- ▶ **Uniebureau:** hier werken ca. 75 medewerkers binnen vier programma's o.l.v. een algemeen directeur. Het MT bestaat uit de algemeen directeur, 4 programmaleiders en een hoofd bedrijfsvoering. Ook is er een team Bestuurlijk Juridische Zaken en een stafbureau Bedrijfsvoering.



Benchmark | achtergrond VNG

De VNG kent drie hoofdfuncties:

- Behartigen van belangen van gemeenten
- Platformfunctie: gemeenten leren met en van elkaar
- Ondersteuning van uitvoering in gemeenten

De governance is als volgt vormgegeven:

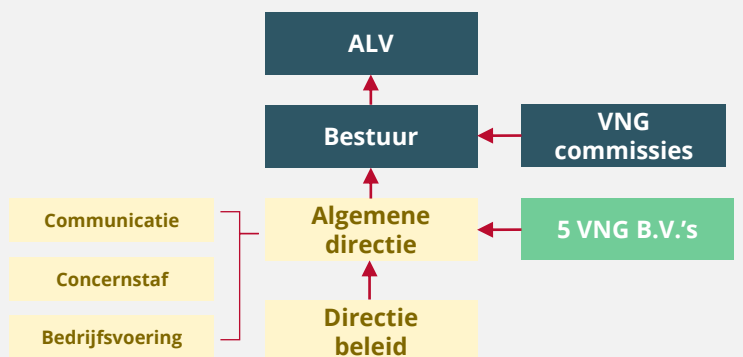
De **VNG vereniging** bestaat uit:

- **Algemene ledenvergadering:** is het hoogste orgaan. De vergadering is minimaal 1 keer per jaar op het VNG-jaarcongres, en vaak nogmaals in het najaar. Gemeenten wijzen een lid van het college van b&w, raadslid, secretaris of griffier aan als vertegenwoordiger om te stemmen. Eén stem per 1.000 inwoners, met een maximum van 75 stemmen. De leden kunnen ook amendementen en moties indienen voor de stukken waarover gestemd wordt tijdens de ALV.
- **Bestuur:** er is een bestuur dat bestaat uit een voorzitter, vicevoorzitter, secretaris/penningmeester, alle commissievoorzitters en 10 leden (momenteel 24 leden in totaal). Binnen het bestuur moeten de volgende doelgroepen minimaal zijn vertegenwoordigd: 3 burgemeesters, 3 wethouders, 3 raadsleden, 1 secretaris en 1 griffier. Het bestuur vergadert 11x per jaar. Het bestuur is belast met het besturen van de vereniging en stelt de strategie van de vereniging vast. Ook houdt het bestuur toezicht op de bedrijfsvoering van de organisatie. Het bestuur bereidt de Algemene Ledenvergadering voor en vertegenwoordigt de leden bij onderhandelingen met het rijk en parlement.
- **Commissies en colleges:** De VNG heeft 9 adviescommissies (8 inhoudelijk, 1 rond Raadsleden en griffiers) en 2 colleges (arbeidszaken en dienstverleningszaken). Deze bestaan voornamelijk uit wethouders, en enkele gemeentesecretarissen en raadsleden. Commissies adviseren het bestuur, bereiden beleidsstandpunten voor, richten zich op belangenbehartiging, platformfunctie van dienstverlening richting gemeenten en het extern uitdragen van standpunten en vertegenwoordigen van bestuur.

De **VNG organisatie** bestaat uit:

- **Algemene directie:** leidt de VNG organisatie en bestaat uit een algemeen directeur en een plv. directeur.
- **VNG Beleid:** VNG beleid richt zich op belangenbehartiging en ondersteuning gemeenten bij toegang tot en vertaling van wetgeving. Directie bestaat uit drie directeuren. Zij vervullende opdrachtgeverrol richting de VNG Bedrijven.
- **VNG Bedrijven:** er zijn vijf bedrijven² die onderdeel maken van de holding VNG Diensten B.V. Deze bieden producten en diensten aan gemeenten.
 - Specifiek voor **VNG Realisatie** geldt dat er een directeur VNG Realisatie is, die aan het hoofd staat van het MT (incl. adjunct-directeur en managers van de basisteams).
- **VNG Stafdiensten:** dit zijn communicatie, bedrijfsvoering en concernstaf.
- Daarnaast is de VNG in 2021 gestart met het inrichten van een **VNG Kennishub** die werkt aan kennis- en datagedreven werken, kennis ontwikkelen en kennisdelen

Overzicht structuur VNG





Benchmark | achtergrond Metropoolregio Amsterdam

MRA kent als hoofdfuncties:

Samenwerkingsverband tussen de provincies Noord-Holland en Flevoland, Vervoerregio Amsterdam en 30 gemeenten gericht op:

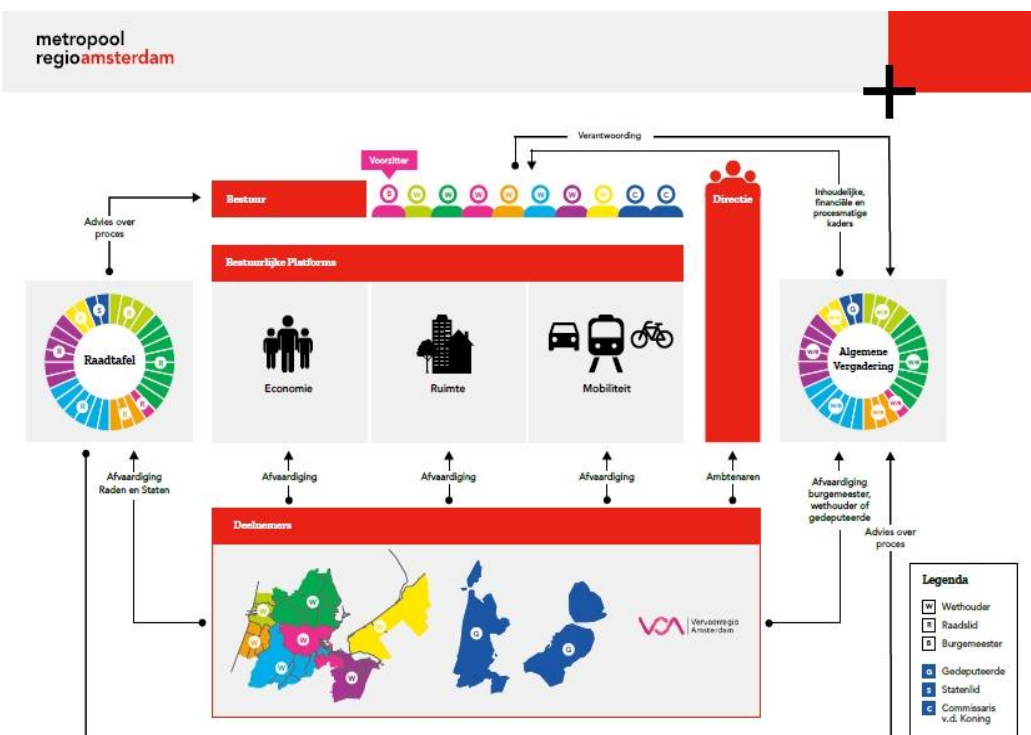
- ▶ Economie
- ▶ Ruimte
- ▶ Mobiliteit

De governance is als volgt vormgegeven:

- ▶ **Algemene vergadering** De AV is het algemeen bestuur van de MRA. Elke deelnemer aan de MRA heeft rechtstreeks zitting in de AV. De AV controleert het Bestuur en is de primaire link met de deelnemers. In de AV worden financiële en procesmatige kaders gesteld, en wordt het gesprek gevoerd over de langere termijn en de cultuur van de MRA-samenwerking.
- ▶ **Bestuur.** Het Bestuur fungeert als dagelijks bestuur van de MRA. Het Bestuur stuurt op de realisatie van de centrale ambities en doelstellingen en de integrale uitvoering van de MRA Agenda. Het Bestuur is het gezicht van de MRA, zowel intern als extern. Het bestuur komt maandelijks bij elkaar.
- ▶ **Raadtafel** De Raadtafel geeft gevraagd én ongevraagd advies over deprocessen die de gemeenteraden en Provinciale Staten van de MRA-deelnemers aangaan, waaronder de jaarlijkse Voortgangsnota en de Termijnagenda. Alle gemeenteraden en beide Provinciale Staten zijn met één lid vertegenwoordigd in de MRA Raadtafel.
- ▶ **Platforms en portefeuillehoudersoverleggen.** In de inhoudelijke platforms zitten portefeuillehouders. De portefeuillehouders die vanuit de deelregio's in het bestuur zitten nemen ook deel aan minstens een van de platforms. De platforms en overleggen richten zich op de uitwerking van de MRA-agenda

De MRA-organisatie bestaat uit:

- ▶ Directeur en adjunct-directeur gedetacheerd uit gemeenten
- ▶ Medewerkers zijn afkomstig vanuit de deelnemende gemeenten en provincies
- ▶ Vaste kern van circa 30 fte.
- ▶ MRA werkt daarnaast met flexibele schil



Inhoud

Hoofdstuk	Pagina
1. Inleiding	2
2. Advies	5
3. Basis voor dit advies:	
A. Wat is het IPO?	14
B. Analyse op onderdelen	22
C. Belangrijkste inzichten benchmark	26
4. Bijlagen	31



Bijlage 1 | Overzicht gesprekspartners (1/2)

IPO-bestuur
Jeannette Baljeu, GS Zuid-Holland, voorzitter BAC RE
Huib van Essen, GS Utrecht, voorzitter BAC ROWW
Jop Fackeldey, GS Flevoland, voorzitter BAC Klimaat & Energie
Eddy van Hijum, GS Overijssel, voorzitter BAC Financiën
Harry van der Maas, GS Zeeland, voorzitter BAC KOB
Suzanne Otters-Bruijnen, GS Noord-Brabant
Sietske Poepjes, GS Fryslân, voorzitter BAC Cultuur
Edward Stigter, GS Noord-Holland, voorzitter BC Stikstof
Madeleine van Toorenborg, GS Limburg, voorzitter BAC MTH
Nelleke Vedelaar, GS Drenthe, penningmeester IPO-bestuur
Jaap Smit, CdK Zuid-Holland, voorzitter IPO-bestuur

Adviseurs IPO-bestuur
Arthur van Dijk, CdK Noord-Holland, voorzitter HNP, adviseur IPO-bestuur
Andries Heidema, CdK Overijssel, adviseur IPO-bestuur
Ab Smit, provinciesecretaris Zeeland, adviseur IPO-bestuur, voorzitter KPS IPO

Leden algemene vergadering	
Flevoland	Franco Achtien Henriëtte van Keulen-Nentjes
Fryslân	Rendert Algra Charda Kuipers
Gelderland	Frans Bruning Luuk van der Veer
Limburg	Bart Megens Marcel Thewissen
Noord-Brabant	Tom Ludwig Wil van Pinxteren (plv.) Willem Rutjens
Noord-Holland	Ayse Er Aukelien Jellema
Overijssel	Yvonne Koolhaas Kees Slingerland
Utrecht	Odile de Man Marianne de Widt
Zeeland	Harold van de Velde Rinus van 't Westeinde
Zuid-Holland	Toine Beukering Moniek van Sandick-Sopers

Griffie
Groepsgesprek griffiecontactpersonen



Bijlage 1 | Overzicht gesprekspartners (2/2)

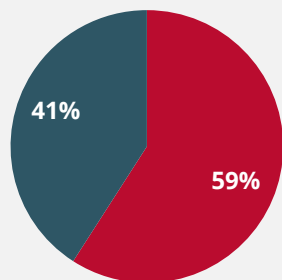
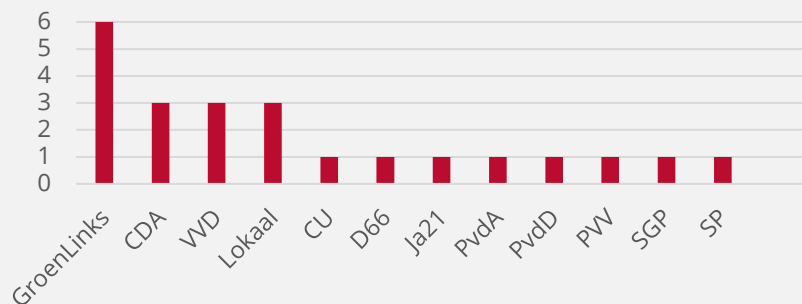
IPO-bureau en BIJ12
Maarten Bolhuis, adviseur IPO-bureau
Carlijn van Duren, adviseur IPO-bureau
Jolinda van der Endt, directeur BIJ12
Laureina Grootveld, adviseur werkgeverszaken IPO
Hester Menninga, MT IPO-bureau
Michel Schoemaker, MT IPO-bureau
John Smits, MT IPO-bureau
Collin Stolwijk, MT IPO-bureau
Stijn van Wely, Programmadirecteur Stikstof en Natuur IPO-bureau
Henri Kool, IPO-medewerker Rol in de Ruimte
Suzanne Haring, adviseur BIJ12
William van Dijk, adviseur BIJ12
Twee keer groepsgesprek medewerkers IPO
Groepsgesprek medewerkers BIJ12

	Benchmark
Unie van Waterschappen	Jeroen Haan, Dijkgraaf Stichtse Rijnlanden, lid dagelijks bestuur Willem Wensink, programmaleider Vereniging en Communicatie
VNG	Luuk Heijlman, hoofd concernstaf Frans van der Waart, senior beleidsmedewerker bestuurszaken
Metropool-regio Amsterdam	Emiel Reiding, directeur

Achtergrondgesprekken
Alexander van den Bosch, adviseur Huis van de Nederlandse Provincies
Pieter Hilhorst, oud algemeen directeur IPO

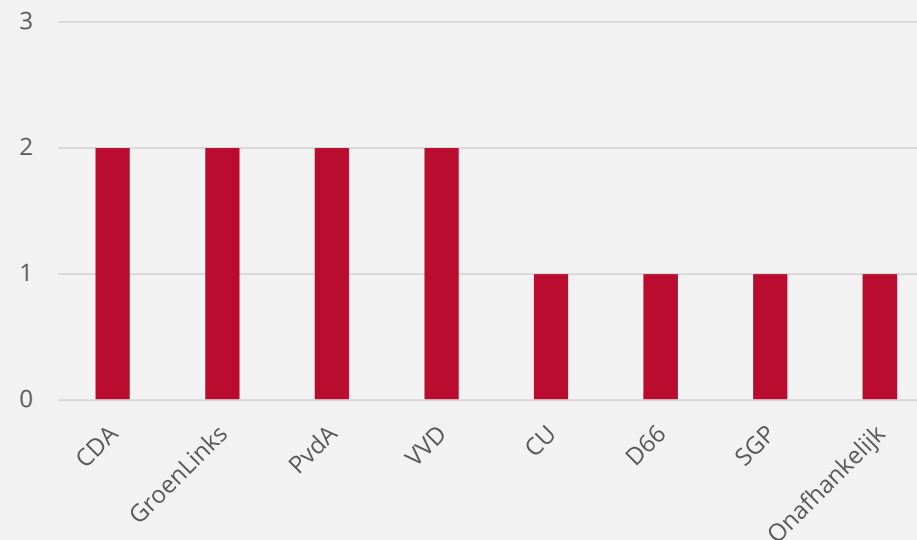
Bijlage 2 | Huidige samenstelling AV en bestuur

Huidige samenstelling AV¹



■ AV-leden van coalitiepartij
■ AV-leden van oppositiepartij

Huidige samenstelling IPO-bestuur



¹Bijna alle provincies hebben een lid vanuit de oppositie en coalitie voorgedragen, met uitzondering van twee provincies die twee leden uit coalitiepartijen hebben voorgedragen. In verhouding coalitie vs oppositie zijn de Statenleden vanuit Limburg niet meegenomen, omdat Limburg op dit moment een extraparlamenteair college kent. Deze Statenleden zijn van de PVV en de lokale partij SVL.

An aerial photograph of a two-lane asphalt road stretching into the distance. The road is flanked by vibrant green grass. In the background, several large white wind turbines are visible against a blue sky with scattered white clouds. A few cars are driving on the road. The image is partially obscured by a semi-transparent white and blue overlay on the left side.

Andersson Elffers Felix

Koen Bron / k.bron@aef.nl

Maxime Dekkers / m.dekkers@aef.nl