BIJ12

Werkt voor provincies

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Bestuurlijk afwegingskader

Interprovinciaal Overleg

1 Doel en functie van het afwegingskader

Op 15 januari 2026 heeft het IPO-bestuur ingestemd met vijf bestuurlijke opdrachten, waaronder het opstellen van een bestuurlijk afwegingskader. Randvoorwaardelijk daarbij zijn het Bestuursprogramma 2023–2027 en de kerntaken van de provincies. Vraagstuk is of we voor toekomstige maatschappelijke opgaven betere criteria kunnen benoemen om het bestuur te adviseren of iets in gezamenlijkheid kan worden gerealiseerd (beleid, belangenbehartiging en uitvoering). Daartoe dient dit afwegingskader.

Het afwegingskader ondersteunt het IPO-bestuur bij het maken van transparante, consistente en uitlegbare keuzes over welke taken en opdrachten gezamenlijk via de IPO-organisatie worden opgepakt. Het helpt bij het bepalen van focus, rolvastheid en uitvoerbaarheid in een context van toenemende complexiteit en veranderende maatschappelijke opgaven, schaarste aan capaciteit en groeiende verwachtingen van provincies.

Formeel is uitsluitend het IPO-bestuur opdrachtgever van de IPO-organisatie, en daarover legt de organisatie verantwoording af. Tegelijkertijd opereert de IPO-organisatie in een complex speelveld met diverse stakeholders (zoals individuele provincies, het Rijk en Europa) die ieder eigen wensen en verwachtingen hebben ten aanzien van de taakuitvoering. Deze dynamiek vraagt om voortdurende afwegingen in prioritering, inzet van middelen en capaciteit, en in de wijze van communicatie, zonder dat dit de formele governance-lijn raakt. Het afwegingskader ondersteunt de organisatie en het bestuur bij het expliciteren en ordenen van deze afwegingen en biedt een gezamenlijke basis voor realistische en goed uitlegbare keuzes.

Het afwegingskader functioneert tevens als leidraad voor de ambtelijke adviescommissies (AAC's), de bestuurlijke adviescommissies (BAC's) en de Kring van Provinciesecretarissen (KPS), die fungeren als het voorportaal van bestuurlijke besluitvorming en integraal onderdeel zijn van het governance-model van het IPO. Het biedt een gemeenschappelijke taal en set criteria waardoor AAC's en BAC's hun adviserende en agenderende rol consistenter kunnen invullen en beter kunnen bepalen welke onderwerpen zij oppakken en hoe ambities worden vertaald naar meer afgestemde, uniforme en uitvoerbare voorstellen, vóórdat deze bestuurlijk worden geagendeerd.

Tot slot: het afwegingskader ondersteunt niet alleen het bestuur, maar biedt ook de IPO-organisatie zelf duidelijke handvatten om tot consistente, beter onderbouwde adviezen te komen. Het helpt om vroegtijdig te signaleren welke keuzes, risico's en afhankelijkheden spelen bij nieuwe opdrachten, zodat de organisatie richtinggevend en rolvast kan adviseren. Daarmee bevordert het afwegingskader een meer voorspelbare, transparante en professionele werkwijze binnen de organisatie en draagt het bij aan een stevigere verbinding tussen bestuurlijke ambities en uitvoerbare voorstellen.

2 Uitgangspunten voor gezamenlijke inzet

De IPO-organisatie werkt primair ondersteunend aan de gezamenlijke provinciale opgaven zoals vastgelegd in het Bestuursprogramma 2023–2027. Collectieve inzet is geen automatisme: elke taak of opdracht vraagt om expliciete bestuurlijke opdracht. De kern van collectieve inzet is dat de IPO-organisatie de samenhang, uitvoerbaarheid en legitimiteit van de provinciale inzet versterkt en voorkomt dat provincies individueel in capaciteit of expertise tekortkomen.

Collectiviteit vergroot bovendien de gezamenlijke invloed en positie van de provincies richting Rijk en Europa, waar individuele provincies die slagkracht vaak niet hebben.

Met het Bestuursprogramma 2023–2027 heeft het IPO-bestuur, op aanreiken van de gezamenlijke provincies, een duidelijke inhoudelijke agenda vastgesteld. De opgaven – onder meer klimaat en energie, landelijk gebied, ruimte en leefomgeving, bereikbaarheid, regionale economie en cultuur, digitalisering en bestuurlijke en financiële verhoudingen – vragen om een sterke rol en positie van de 12 provincies. Sommige aspecten van de opgaven overstijgen de handelingsruimte van provincies en vragen om een gezamenlijke aanpak.

Dat vraagt niet alleen om samenwerking, maar ook om een steviger regisserende rol van het IPO: het organiseren van gezamenlijke keuzes, het aanbrengen van focus en het borgen van uitvoerbaarheid en samenhang.
De context waarin deze ambities gerealiseerd moeten worden staat onder druk, onder andere door structurele schaarste aan ruimte, middelen en capaciteit. Dit afwegingskader geeft daarom richting aan de rol, positionering en werkwijze van de IPO-organisatie in het verlengde van het Bestuursprogramma. Het verduidelijkt hoe de IPO-organisatie bijdraagt aan samenhang, uitvoerbaarheid en legitimiteit van de gezamenlijke provinciale inzet.

3 Profielschets IPO-organisatie

De IPO-organisatie is de collectieve organisatie van provincies die uitvoerbaarheid, samenhang en legitimiteit borgt bij het realiseren van het Bestuursprogramma 2023–2027 en daarna. Zij ondersteunt de gezamenlijke provincies bij het waarmaken van hun rol als democratisch gelegitimeerde overheidslaag door gezamenlijke keuzes te organiseren, te faciliteren en te realiseren. De kernrollen van de IPO-organisatie zijn:

- **Behartiger van het collectief provinciaal belang:** De IPO-organisatie bevordert samenwerking tussen provincies en versterkt hun autonome positie, en staat tussen Rijk, Europa en provincies als verbindende schakel.
- **Versterker van collectieve uitvoeringskracht:** De IPO-organisatie staat voor gezamenlijke standaarden en is een gedeeld platform voor informatie v.w.b. gezamenlijk leren, gedeelde kennis en data, en professionele ondersteuning bij complexe opgaven.
- **Regisseur van uitvoerbaarheid:** De IPO-organisatie maakt zichtbaar wat provincies wel en niet kunnen uitvoeren, en onder welke voorwaarden en middelen. Zij bewaakt de balans tussen ambitie en realiteit, stelt grenzen namens provincies en benoemt de voorwaarden voor uitvoerbaarheid.
- **Uitvoerder van collectieve taken:** De IPO-organisatie voert namens de provincies taken uit (bijv. tegemoetkomingen faunaschade) en ondersteunt op het gebied van kennis, informatie en data over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving.

3.1 IPO-Bureau

Het IPO-Bureau is het gezamenlijke bestuurlijke en ambtelijke platform van de twaalf provincies. De organisatie richt zich op beleid, positionering, belangenbehartiging en interbestuurlijke samenwerking. Het IPO agendeert, ontwikkelt gezamenlijke lijnen, organiseert bestuurlijke keuzes, behartigt provinciale

belangen richting Rijk en Europa en ondersteunt provincies bij complexe opgaven op het snijvlak van bestuur en uitvoering. Het IPO-bureau voert zelf geen wettelijke taken of operationele uitvoering uit, maar vervult een regisserende, kaderstellende en verbindende rol en is het gezicht van de provincies in Den Haag.

3.2 Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)

Daarnaast hebben de twaalf Nederlandse provincies en het IPO in 2000 het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) in Brussel opgericht. Het HNP vervult een signalerende en verbindende functie, heeft een eigen bestuur en is een platform voor gezamenlijke belangenbehartiging in de Europese Unie. Door samen op te trekken in Brussel streven de provincies naar synergie op belangenbehartiging, signalering, informatie en advisering.

3.3 BIJ12

BIJ12 is het uitvoerings- en expertisecentrum van de gezamenlijke provincies. Het is gespecialiseerd in de uitvoering en ondersteuning van wettelijke taken (zoals uitkering van faunaschade, ACSG), informatievoorziening, dataproducten, monitoring, natuur- en stikstofexpertise en ontwikkeling en beheer van applicaties en systemen.
BIJ12 ondersteunt de provincies door het leveren van inhoudelijke expertise, data, kennis en uitvoeringskracht, met een nadruk op de beleidsterreinen natuur, stikstof en landelijk gebied, en informatievoorziening en data.

Tot slot: door deze organisatieonderdelen te verbinden kunnen we als IPO organisatie opdrachten uitvoeren in het hele speelveld van beleidsvorming in Brussel en Den Haag tot en met de uitvoering in Utrecht.

4. Afwegingskader: hoe beoordelen we nieuwe opdrachten?

Dit hoofdstuk beschrijft de afwegingscriteria en bijbehorende vragen die helpen bepalen of een nieuwe opdracht of taak thuishoort bij het IPO, BIJ12 of het HNP. De criteria zijn richtinggevend en ondersteunen het bestuur bij een integrale, politiek-bestuurlijke afweging. Het zijn dus géén harde randvoorwaarden. Afwijking is mogelijk wanneer het bestuur daar gemotiveerd toe besluit.

1. Direct opgavegericht

We voeren opdrachten uit die aantoonbaar bijdragen aan de provinciale kerntaken, wettelijke verantwoordelijkheden en/of gezamenlijke opgaven uit het vigerende Bestuursprogramma. Daarnaast kunnen opdrachten worden opgepakt die voortkomen uit interbestuurlijke afspraken, wetgeving of landelijke programma's, mits zij de uitvoerbaarheid, samenhang en legitimiteit van de provinciale inzet versterken.

Toetsingsvragen:

- Welke relatie is er met de provinciale kerntaken, wettelijke verantwoordelijkheden en gezamenlijke opgaven?
- Welke relatie is er met landelijke wetgeving of interbestuurlijke afspraken waar provincies gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn?

2. Opgaveversterkend

De opdracht hoeft niet zelf een opgave te zijn, maar kan ook randvoorwaarden versterken: versterking van de informatiepositie van provincies, gezamenlijke kennisdeling, monitoring, digitale infrastructuur en bestuurlijke legitimiteit. Hierbij kan expliciet worden gedacht aan de gezamenlijke inzet van nieuwe digitale technieken en innovatieve toepassingen (zoals data-analyse en AI) die provincies ondersteunen bij beter inzicht, monitoring en sturing op maatschappelijke opgaven.

Toetsingsvragen:

- Welke randvoorwaarden worden verbeterd (data, kennis, IV, monitoring, legitimiteit)?
- Hoe beïnvloedt deze opdracht de vergroting van de uitvoeringskracht?

3. Collectieve meerwaarde

Collectieve organisatie kan noodzakelijker, effectiever of efficiënter zijn dan individuele organisatie. Ook strategische overwegingen kunnen zwaar wegen, zoals interbestuurlijke positionering, relatie-onderhoud, politieke wenselijkheid of gezamenlijke risicobeheersing. Het gaat steeds om de totaalafweging.

Toetsingsvragen:

- Welke schaalvoordelen, kwaliteitsverbeteringen of risicobeperkingen levert collectieve organisatie op?
- Welke strategische of relationele redenen zijn er om dit collectief te organiseren?

4.Organiseerbaarheid en uitvoerbaarheid

De IPO-organisatie toetst of een opdracht op een beheerste en professionele manier kan worden uitgevoerd. De beoordeling omvat zowel inhoudelijke uitvoerbaarheid als organisatorische randvoorwaarden, inclusief afhankelijkheden met provincies, het Rijk, ketenpartners en andere (interprovinciale) samenwerkingsverbanden. Eventuele risico's worden in beeld gebracht in het bestuurlijk advies.

In beginsel horen structurele opdrachten gepaard te gaan met structurele middelen en capaciteit; tegelijkertijd houdt de organisatie ruimte om te herprioriteren en in te spelen op actualiteiten.

Toetsingsvragen:

- Wat is in algemene zin nodig om de opdracht realistisch uit te voeren?
- Hoe zijn financiering en capaciteit geborgd (in de P&C-cyclus)?
- Welke risico's of afhankelijkheden beïnvloeden de uitvoerbaarheid, en hoe kunnen die worden beheersd?
- Is er sprake van wettelijke uitvoeringsverplichtingen of een noodzakelijke uitvoeringstoets (bijv. decentrale uitvoeringstoets)?
- Hoe worden de taakverdeling en verantwoordelijkheden belegd (wie stuurt waarop)?

5. Generiek en schaalbaar

Generieke opdrachten die meerdere provincies ondersteunen horen in beginsel bij de collectieve organisatie. Provinciespecifiek maatwerk is minder passend, tenzij het bestuur anders besluit (bijv. wanneer wetgeving of structurele afspraken dit vragen). Wanneer slechts een deel van de provincies direct belang heeft, kan het IPO-platform toch de gezamenlijke organisatie faciliteren, mits de opgave schaalbaar is en rekening wordt gehouden met eventuele verschillende belangen tussen provincies.

Toetsingsvragen:

- In welke mate is de opdracht generiek en schaalbaar, of betreft het individueel maatwerk?
- Welke wettelijke of structurele redenen zijn er om niet-generieke ondersteuning toch collectief te organiseren?

6. Draagvlak en deelname

Nieuwe opdrachten bieden bij voorkeur meerwaarde voor alle provincies. Wanneer dat niet het geval is, geldt als minimumvoorwaarde dat een substantieel aantal provincies (bijv. zes of meer) aantoonbaar deelneemt of afnemer is. Het kan ook een afweging zijn om bewust te starten met een beperkt aantal provincies, waarbij uitrol naar een grotere groep in een later stadium tot de mogelijkheden behoort.

Toetsingsvragen:

- Voor hoeveel provincies is aantoonbare meerwaarde aanwezig en wie nemen daadwerkelijk deel/af?

4 Governance: wie stuurt waarop?

De governance van de IPO-organisatie is in ontwikkeling. Het IPO-bestuur en de Algemene Vergadering (AV) zijn de hoogste organen die besluiten nemen over taken, mandaten en financiële middelen. Er is behoefte aan herijking, omdat het bestuur nu relatief vaak wordt belast met onderwerpen die uitvoeringsgericht of operationeel van aard zijn (bijv. onderdelen van bedrijfsvoering, informatievoorziening of productontwikkeling).

4.1 Rol van de Kring van Provinciesecretarissen (KPS)

Als hoogste ambtelijke leiding van de provincies beschikt de KPS over een integraal beeld van bestuurlijke prioriteiten, provinciale uitvoeringskracht en de samenhang tussen opgaven. Met een steviger mandaat krijgt de KPS de positie om integrale afwegingen te maken die passen bij de schaal en complexiteit van de provinciale opgaven. Hierdoor wordt beter geborgd dat initiatieven aansluiten op wat provincies daadwerkelijk nodig hebben, dat middelen effectief worden ingezet en dat bestuurlijke prioriteiten worden vertaald naar uitvoerbare en samenhangende voorstellen.

Binnen het huidige governance-model vindt operationele sturing plaats bij BIJ12 en tactische sturing in de verschillende programma's en in de portfolio-board die nu wordt ingericht. Wat echter ontbreekt, is een opdrachtgever die op strategisch niveau de samenhang bewaakt, provincies vertegenwoordigt in

hun gezamenlijke informatie- en ondersteuningsbehoefte, prioriteiten kan stellen en richting geeft aan de interprovinciale vraagarticulatie.

Door de KPS formeel te mandateren als strategisch opdrachtgever ontstaat een evenwichtige governance: het IPO-bestuur blijft kaderstellend, de KPS stuurt (mede) strategisch op integraliteit, prioritering en samenhang, en de IPO-organisatie is verantwoordelijk voor tactische en operationele uitvoering.
Vanuit die rol kan de KPS ook richting geven aan het strategische portfolio board. De KPS kan daar bewaken dat gezamenlijke keuzes worden gemaakt, dat schaarse capaciteit doelgericht wordt ingezet en dat afzonderlijke lijnen of programma's geen versnipperde of tegenstrijdige keuzes maken. Dit versterkt niet alleen de informatiepositie van provincies, maar vergroot ook de bestuurlijke wendbaarheid, voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid binnen de IPO-organisatie.

5 Opbrengst voor provincies

Het afwegingskader levert provincies:

- Versterking van de gezamenlijke uitvoeringskracht (standaarden, leren, gedeelde kennis en data).
- Meer bestuurlijke slagkracht en voorspelbaarheid in de uitvoering.
- Een duidelijker collectieve positie richting Rijk en Europa, door gezamenlijke prioritering en focus.
- Helderheid over wat wél en níet collectief wordt georganiseerd, met bijbehorende rolverdeling tussen IPO, BIJ12 en HNP.

6 Bestuurlijke toepassing

Het afwegingskader wordt gebruikt door:

- Het **IPO-bestuur**: voor regie, prioritering en besluitvorming.
- De **KPS**: als strategisch adviesorgaan en gemandateerd opdrachtgever voor shared-service-taken.
- De **directie** van IPO/BIJ12: in de rol van secretaris van het bestuur en voor de integrale adviesvorming.
- **AAC's** en **BAC's**: als voorportaal van bestuurlijke besluitvorming en voor ambtelijke voorbereiding van voorstellen.

7 Evaluatie en doorontwikkeling

We evalueren de toepassing van het afwegingskader periodiek (eens per twee jaar) op bijdrage aan focus, prioritering en uitvoerbaarheid en scherpen het kader zo nodig aan.

Bijlage – governanceproces

Hier komt een visuele schets van het governanceproces (Directie → AAC → BAC → IPO-bestuur / AV, en de rol van KPS).