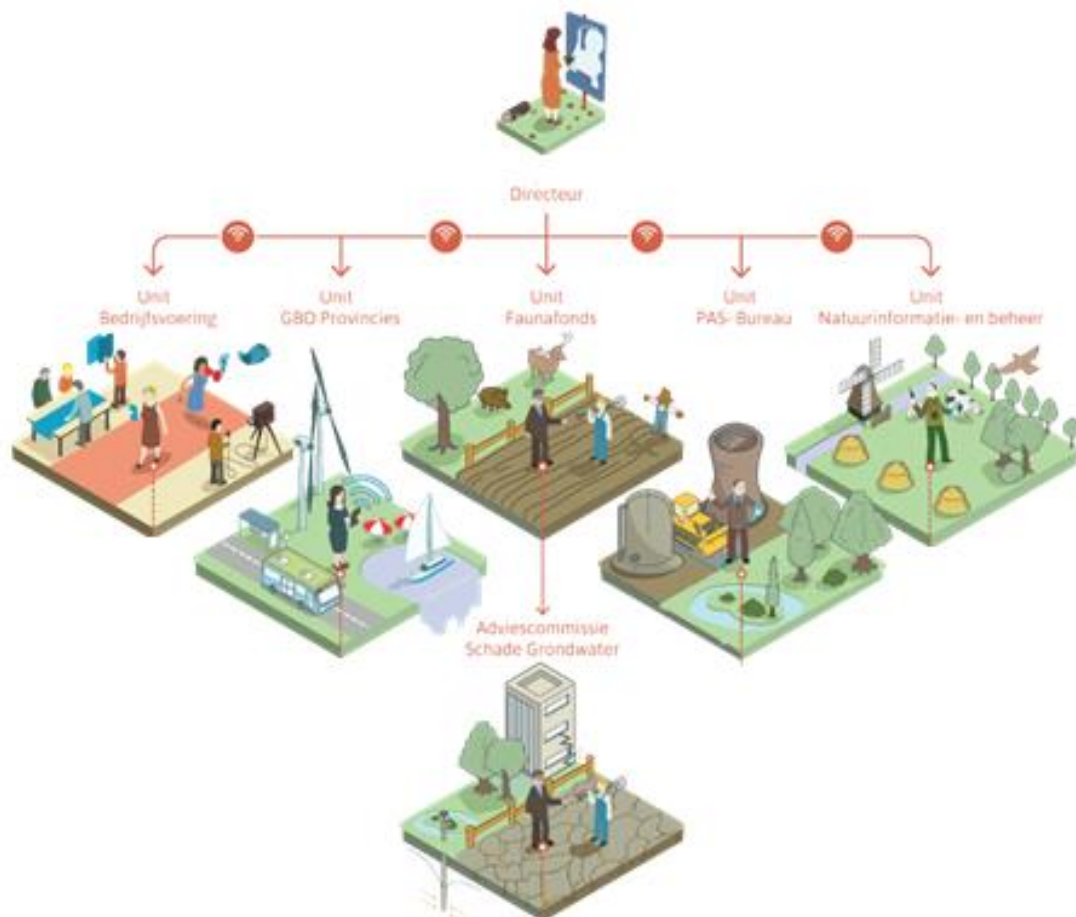


# Rapportage Evaluatie BIJ12



Opdrachtgever: BIJ12-Raad namens de Kring van Provinciesecretarissen

Opsteller: Carolien de Boer

Versie: definitief

Datum: juni 2016

## Inhoudsopgave

Management samenvatting .....	3
1. Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding voor de evaluatie .....	7
1.2 Doel van de evaluatie .....	7
1.3 Aanpak van het onderzoek.....	8
1.4 Leeswijzer .....	9
2. Kader en Context .....	10
2.1 Taken en organisatie van BIJ12 .....	10
2.2 Ontstaansgeschiedenis.....	12
2.3 Governance: aansturing en verantwoordelijkheden .....	13
3. Bevindingen onderzoeksthema's .....	15
3.1 Inleiding .....	15
3.2 Strategische visie op provinciale samenwerking.....	15
3.3 Governance en rechtsvorm .....	16
3.4 Taken en functioneren BIJ12 .....	18
3.5 Functioneren units BIJ12 .....	19
4. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	26
4.1 Inleiding .....	26
4.2 Doet BIJ12 de goede zaken?.....	27
4.3. Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt? .....	27
4.4 Aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen? .....	29
4.5 Governance en de rol van de provincies als opdrachtgever .....	29
4.6 Wat is de gewenste rechtsvorm? .....	30
5. Aanbevelingen.....	35
Bijlage 1 Geïnterviewde organisaties .....	37
Bijlage 2 Bronnen .....	38
Bijlage 3 Gespreksthema's interviews evaluatie BIJ12.....	39
Bijlage 4 Structuur en organisatie van het IPO.....	42

## Management samenvatting

Bij het instellingsbesluit van BIJ12 eind 2013 is vastgelegd dat per 1-1-2016 een evaluatie van de uitvoeringsorganisatie zal plaatsvinden. De Kring van Provinciesecretarissen heeft eind 2015 besloten dat de evaluatie zich zowel op de juridisch-organisatorische inbedding, als op de inhoudelijke aspecten van BIJ12 zal richten.

Het doel van de evaluatie is het beantwoorden van de vraag of de organisatie de oorspronkelijke doelstelling en intenties heeft gerealiseerd en in hoeverre de interne sturing en de governance aansturing behoeven, inclusief de vraag naar de meest geëigende rechtsvorm. De onderzoeksvragen waarop de evaluatie zich richt zijn:

1. Doet BIJ12 de goede zaken?
2. Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?
3. Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?
4. Bieden de governance afspraken voldoende sturingsmogelijkheden? En vullen de provincies hun rol als opdrachtgever op de juiste wijze in?
5. Wat is de gewenste rechtsvorm?

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de maanden februari tot en met mei 2016. Het onderzoek bestond uit deskresearch en het voeren van interviews met alle provincies en het IPO-bureau, de voorzitter van Faunafonds, de terrein beherende organisaties, RWS, en het ministerie van EZ.

In het onderzoekskader en de vragenlijst die gebruikt is voor de interviews zijn vier thema's onderscheiden:

- a) Strategische visie ten aanzien van provinciale samenwerking;
- b) De governance van provinciale samenwerking en de rechtsvorm;
- c) Het functioneren van BIJ12 als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie en
- d) Het functioneren van afzonderlijke onderdelen van BIJ12.

De bevindingen op deze vier thema's op basis van de interviews zijn beschreven in Hoofdstuk 3 (zie aldaar) en deze vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

### *Vraag 1 Doet BIJ12 de goede zaken?*

BIJ12 is voor provincies de organisatie voor uitvoeringstaken voor Natuur en GBO. Er is geen discussie over het bestaansrecht van BIJ12 of over de taken die daar zijn ondergebracht. De meerwaarde van gemeenschappelijke uitvoering wordt onderkend waarbij de focus ligt op taken in het natuur en ICT domein met uitvoeringsaspecten.

De externe partners zijn positief over de samenwerking met BIJ12, voor hen is het belangrijk dat er nu één loket is waar ze met de provincies kunnen afstemmen en dat deze afstemming door BIJ12 ook actief wordt verzorgd.

BIJ12 is ontstaan als gevolg van drie los van elkaar staande ontwikkelingen: de transitie van het IPO, de decentralisatie van natuur en het onderbrengen van het PAS-bureau. De organisatie is daarmee niet zozeer opgebouwd vanuit een integrale visie op samenhangende taken, met meerwaarde en synergie van deeltaken. Hierdoor is het profiel van BIJ12 redelijk diffuus. De samenhang tussen GBO de overige units is nog vrij beperkt. Een aantal taken zoals de ACSG is bijna "stand alone" ingericht. Extreem geformuleerd kun je zeggen dat BIJ12 eerder een bedrijfsverzamelgebouw van een losse

deelverzameling van provinciale uitvoeringstaken is, dan een geïntegreerde samenhangende organisatie. Dit wat diffuse profiel maakt ook dat de vraag of BIJ12 de goede zaken doet niet zo eenvoudig te beantwoorden is. Vanuit de geschetste aanleiding om taken bij BIJ12 onder te brengen is het antwoord “ja”. Vanuit de vraag naar een geïntegreerde samenhangende organisatie eerder “ten dele”.

### *Vraag 2 Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?*

In het algemeen is er voldoende tevredenheid over de taakuitvoering door BIJ12, zeker in aanmerking nemend de relatief korte bestaansgeschiedenis van de organisatie. Provincies zien de noodzaak tot verdere doorontwikkeling tot operational excellence op de huidige taken en het versterken van professioneel opdrachtnemerschap.

De externe stakeholders geven aan dat BIJ12 een belangrijke meerwaarde voor hen heeft in efficiënter samenwerken met de provincies. De contacten liggen via BIJ12 in één hand en BIJ12 neemt een actieve rol in het verzorgen van provinciale afstemming. Een zorg daarbij is nog wel de bereidheid van provincies zelf om te komen tot afstemming en coördinatie.

De relatieve onbekendheid van BIJ12 buiten de huidige twee domeinen en de (vaak) verkeerde beelden over (de omvang van) BIJ12, maken overigens dat het goed over het voetlicht brengen (“verkopen”) van meerwaarde van de organisatie voor provincies niet eenvoudig is.

De efficiency van BIJ12 is op basis van het onderzoek moeilijk kwantitatief vast te stellen. Er is geen c.q. zeer beperkt zicht op de kosten en resultaten van BIJ12 voor iedere provincie. Daarmee kan ook niet kwantitatief onderbouwd worden of het gezamenlijk uitvoeren efficiënt plaatsvindt. Uit het onderzoek is wel gebleken dat het voor een aantal taken buitengewoon handig is om ze samen te doen (zoals bijvoorbeeld de gemeenschappelijke monitoring en het beheer van de risicokaart) en dat het voor dergelijke taken ook moeilijk voorstelbaar is dat iedere provincie ze separaat zou uitvoeren. Dat het efficiënter (en waarschijnlijk ook effectiever is) voor provincies om taken samen uit te voeren wil echter nog niet zegen dat de organisatie van BIJ12 (voldoende) efficiënt werkt.

BIJ12 is niet zozeer ontworpen vanuit een integrale organisatie visie met onderlinge meerwaarde en synergie tussen de afzonderlijke units. Het is, geredeneerd vanuit deze vrij versnipperde inrichting, onwaarschijnlijk dat de uitvoering van de deeltaken optimaal efficiënt kan plaatsvinden. Op basis van dit onderzoek kan deze stelling niet hard onderbouwd of gekwantificeerd worden, eerder is er sprake van soort intuïtieve logica dat de uitvoering efficiënter zou kunnen zijn als er meer onderlinge samenhang en samenwerking tussen de units is.

Ook wijze waarop de opdrachtgeversrol nu door provincies wordt ingevuld verdient aandacht, de gefragmenteerde en gedetailleerde aansturing van BIJ12 en de complexe financieringsconstructies vormen een belemmering voor de samenwerking tussen de units.

Provincies hechten erg sterk aan de scheiding tussen beleid en ontwikkeling enerzijds en beheer en uitvoering anderzijds. Zij zijn stellig dat er bij BIJ12 geen beleidsmatige werkzaamheden mogen plaatsvinden. Het is de vraag of deze scherpe scheiding bevorderlijk is voor het juist en efficiënt uitvoeren van de taken. Het is duidelijk dat BIJ12 niet op de beleids-stoel van de provincies of het IPO-bureau moet gaan zitten. Anderzijds hebben zowel beleid als uitvoering baat bij een goede interactie en onderlinge beïnvloeding. De manier hoe daar nu mee om wordt gegaan komt wel wat (te) verkrampt over.

Kijkend naar de geformuleerde kernwaarden dan wordt zowel door BIJ12 zelf als door de provincies vooral accent gelegd op het klantgericht, resultaatgericht, en betrouwbaar zijn. De kernwaarden

verbindend en vernieuwend krijgen relatief minder aandacht. Op basis van dit onderzoek is ook maar de vraag hoe sterk provincies eigenlijk aan deze kernwaarden hechten. Het herijken van de kernwaarden is wellicht op zijn plaats.

### *Vraag 3 Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?*

Op dit moment zien provincies geen aanleiding om taken die ze nu zelf uitvoeren bij BIJ12 onder te brengen. Er is overigens ook geen draagvlak bij provincies voor het door BIJ12 werken voor andere opdrachtgevers.

De ontwikkeling van BIJ12 de komende jaren ligt daarmee niet zozeer in het (op dit moment) uitbreiden van haar takenpakket, als wel in het door ontwikkelen en professionaliseren van de bestaande taken. Daarbij vormt de Omgevingswet een belangrijke motor, daar waar het gaat om ontwikkeling van monitoring, beheer, uitwisseling en analyse van data op het gebied van natuur en informatiemanagement.

Het is van belang dat het management en de medewerkers van BIJ12 hun ambitie voor de ontwikkeling van de organisatie laten aansluiten bij de behoeftes van de provincies en bij de fase van de organisatieontwikkeling. BIJ12 is een relatief jonge organisatie, die zich nog in de opbouwfase bevindt. Daarom lijkt het verstandig de organisatie stapsgewijs verder te ontwikkelen en niet te snel naar nieuwe taken op zoek te gaan.

### *Vraag 4 Governance en de rol van de provincies als opdrachtgever*

De onduidelijkheden in de aansturing van en verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van BIJ12 is als grootste aandachtspunt uit dit onderzoek naar voren gekomen. Op ieder onderdeel van de governance problemen gesignaleerd: bij het opdrachtgeverschap van de provincies en het opdrachtnemerschap van BIJ12, bij de rolverdeling tussen de AAC's, de Kring en de BIJ12-Raad, bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid en bij de relatie met het IPO-bureau.

De onduidelijke governance is een belangrijke belemmering in het goed kunnen functioneren van de organisatie en het tot zijn recht komen van de potentie van gemeenschappelijke uitvoeringstaken. Ook de gebrekkige coördinatie in de aansturing door de provincies en de inflexibele van de op deeltaken gerichte financiering leggen een rem op de flexibiliteit en verdere ontwikkeling van de organisatie.

Belangrijk is dat provincies in de governance verantwoordelijkheid nemen voor, en betrokkenheid tonen bij de organisatie van BIJ12 en de taken die daar zijn ondergebracht. De provincies kunnen nog het nodige verbeteren in hun rol als opdrachtgever en de eigenaarsrol dient eenduidiger belegd te worden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en de relatie met het IPO-bureau behoeven aandacht. Ook BIJ12 zelf heeft hier een rol te vervullen in het vormgeven van professioneel opdrachtnemerschap.

### *Vraag 5 Wat is de gewenste rechtsvorm?*

Er zijn 5 verschillende rechtsvormen onderzocht: BIJ12 in schil van IPO met verbetering van de governance, BIJ12 als zelfstandige vereniging, BIJ12 als GR-BVO, BIJ12 opknippen en taken verdelen over provincies en BIJ12 en het IPO-bureau weer integreren. Deze opties zijn beoordeeld op basis van een zestal afwegingsaspecten.

Ondanks de geconstateerde problemen in de aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van BIJ12, is er op basis van dit onderzoek geen draagvlak voor of harde noodzaak tot ingrijpende wijziging van de huidige rechtsvorm. De alternatieven die leiden tot een zelfstandige rechtspersoon voor BIJ12 (oprichten aparte zelfstandige vereniging, oprichten GR BVO) brengen veel

extra procedures en bestuurlijke aandacht met zich mee. Het weer integreren van BIJ12 en het IPO-bureau of het opsplitsen van BIJ12 over de afzonderlijke provincies, geven weinig meerwaarde ten opzichte van de huidige werkvorm, en kunnen zelfs ten koste gaan van de meerwaarde die BIJ12 nu biedt.

Daarmee komt de huidige vorm: BIJ12 in de schil van het IPO-bureau, als meest wenselijke naar voren. Wel is het hierbij noodzakelijk een aantal verbeteringen door te voeren in de aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden.

#### *Aanbevelingen*

Op basis van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen voor het vervolg geformuleerd:

- ✓ Visie op provinciale samenwerking in de uitvoering: ontwikkelen van een (meer) gedeelde visie van provincies op samenwerking in de uitvoering en de wenselijkheid tot harmonisatie van de provinciale aanpak. Het hebben van een gedeelde visie zal de lange termijn doorontwikkeling van BIJ12 kunnen ondersteunen.
- ✓ Governance (aansturing en verantwoordelijkheden): verbeteren van de aansturing en verduidelijken van verantwoordelijkheden waarbij een vereenvoudiging en verduidelijking wordt aangebracht en beter wordt aangesloten bij de bestaande (IPO) structuren. Uitgaande van het voorstel de BIJ12 ophanging in de IPO-schil ongewijzigd te laten, zijn in Hoofdstuk 5 diverse verbetervoorstellen voor de aansturing opgenomen.
- ✓ Verdere ontwikkeling van de organisatie: voorstel om de directeur IPO, in nauwe samenwerking met de directeur BIJ12, de opdracht te geven een organisatie-ontwikkelplan voor BIJ12 op te stellen gericht op de periode 2016-2020.  
Onderdelen van dit plan zijn: doorontwikkeling op basis van “operational excellence”, waarbij gestuurd wordt op effectiviteit en efficiëntie; professionalisering van de OG-ON relatie; vereenvoudiging van de financieringsstructuur; aanbrengen van meer samenhang en synergie tussen de verschillende units van BIJ12 met informatiemanagement als het verbindende element en core business; ontwikkelen van kwaliteiten en competenties.  
De uitvoering van het ontwikkelplan kan worden belegd bij het management van BIJ12, onder verantwoordelijkheid van de directeur van het IPO-bureau.
- ✓ Ontwikkeling vergadercentrum: het vergadercentrum is één van de successen van BIJ12. Er lijken kansen te liggen dit verder uit te bouwen, zodat BIJ12 hét ambtelijk vergadercentrum van de gezamenlijke provincies in Utrecht wordt. Voorgesteld wordt hiervoor een business case op te stellen en onderzoek of het vergadercentrum kan worden doorontwikkeld, bijvoorbeeld met video conferencing mogelijkheden met alle 12 provinciehuizen.

#### *Tot slot,*

De verdere ontwikkeling van BIJ12 vraagt de nodige aandacht en betrokkenheid van de provincies. De verbetervoorstellen op het gebied van de aansturing, de financiering en de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vragen ook van provincies het nodige, BIJ12 kan dat zeker niet alleen. Voorgesteld wordt de komende periode in de kring van Provinciesecretarissen periodiek aandacht te besteden aan de ontwikkeling van BIJ12 en de rol van de provincies daarbij. De directeur IPO kan hierbij een agenderende rol vervullen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor de evaluatie

Bij het instellingsbesluit van BIJ12 eind 2013 is vastgelegd dat per 1-1-2016 een evaluatie van de uitvoeringsorganisatie zal plaatsvinden. De Kring van Provinciesecretarissen heeft eind 2015 besloten dat de evaluatie zich zowel op de juridisch-organisatorische inbedding, als op de inhoudelijke aspecten van BIJ12 zal richten.

## 1.2 Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is het beantwoorden van de vraag of de organisatie de oorspronkelijke doelstelling en intenties heeft gerealiseerd en in hoeverre de interne sturing en de governance aansturing behoeven, inclusief de vraag naar de meest geëigende rechtsvorm. De onderzoeksvragen waarop de evaluatie zich richt zijn:

1. Doet BIJ12 de goede zaken?
2. Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?
3. Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?
4. Bieden de governance afspraken voldoende sturingsmogelijkheden? En vullen de provincies hun rol als opdrachtgever op de juiste wijze in?
5. Wat is de gewenste rechtsvorm?

Hieronder een korte toelichting per thema zoals deze in de startnotitie voor de Kring van Provinciesecretarissen is beschreven:

### Ad 1 en 2. Doet BIJ12 de goede zaken? En doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?

Bij de totstandkoming van BIJ12 is voor zeven onderwerpen nagegaan wat de inhoudelijke en bedrijfsmatige meerwaarde is en welke governance aspecten een rol spelen. Ten aanzien van de Planning & Control cyclus en de toedeling van de overhead zijn in 2014 verdere uitwerkingsafspraken gemaakt. In de evaluatie zal aan bod komen of en zo ja welke maatregelen nog nodig zijn om de organisatie optimaal uit de verf te laten komen.

Ook zal worden ingegaan op de afstemming tussen belangenbehartiging enerzijds (IPO) en implementatie en uitvoering anderzijds. Vindt de overdracht goed en zorgvuldig plaats en is de interactie tussen beleid/belangenbehartiging en uitvoering goed geborgd?

### Ad 3. Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?

Bij de totstandkoming van BIJ12 is onderzocht welke uitvoerende taken gezamenlijk door provincies worden verricht. Inmiddels zijn er nieuwe ontwikkelingen. Vanwege de opheffing van DLG is besloten om de Adviescommissie Schade Grondwater Onttrekkingen bij BIJ12 onder te brengen. Er is ook besloten om een apart Regiebureau POP in stand te houden waarin de provincies deelnemen (landsdelig) om uitvoerende taken te verrichten. Dit leidt tot de vraag of, bezien vanuit efficiency en/of effectiviteit, de provincies aanleiding zien om taken die zij nu gezamenlijk uitvoeren los van BIJ12, alsnog bij BIJ12 onder te brengen.

Ad 4. Bieden de governance afspraken voldoende sturingsmogelijkheden? En vullen de provincies hun rol als opdrachtgever op de juiste wijze in?

Provincies zijn de opdrachtgevers voor BIJ12. De rollen/taken van de ambtelijke adviescommissies en de ambtelijk portefeuillehouders zijn uitgewerkt. Vraag is niet alleen of de opdrachtgeversrol voldoende helder is beschreven maar of deze ook dienovereenkomstig wordt opgepakt. Het bestuur heeft in de governance afspraken een rol als het gaat om vaststelling begroting en jaarrekening. Vraag is of de bestuurlijke verantwoordelijkheid op deze wijze voldoende is belegd.

Ad 5. Wat is de gewenste rechtsvorm?

Inmiddels is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) gewijzigd en is het mogelijk om een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) op te richten. De GR-BVO is bedoeld voor gemeenschappelijke regelingen gericht op bedrijfsvoering en uitvoering en is bedoeld voor een beperkt, niet-beleidsmatig takenpakket. Bij de evaluatie zal nader in beeld worden gebracht of de huidige constructie (vallend onder de "schil" van het IPO), de BVO-vorm op grond van de gewijzigde WGR of een andere variant de meest geëigende rechtsvorm is.

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de maanden februari tot en met mei 2016. Het onderzoek bestond uit drie fasen.

1. Fase 1 Verkennen: het voorbereiden van de interviews, opstellen van het onderzoekskader en vragenlijst, aangeven te interviewen personen, bestudering van het (inhoudelijke) voorwerk. Eindresultaat van Fase 1 was een door BIJ12-Raad goedgekeurd onderzoekskader / vragenlijst.
2. Fase 2 Onderzoeken: het voeren van interviews met alle provincies en het IPO-bureau, de voorzitter van Faunafonds, de terrein beherende organisaties, RWS, en het ministerie van EZ. Rapporteren en toetsen bevindingen bij medewerkers en MT van BIJ12. Eindresultaat van fase 2 was een concept verslag met bevindingen en thema's voor discussie met het MT van BIJ12, de BIJ12-Raad en een draagvlakgesprek met de medewerkers.
3. Fase 3 Formuleren: opstellen conclusies en aanbevelingen. Eindresultaat van fase 3 is voorliggend eindverslag.

Medio 2015 heeft een interne consultatie onder de medewerkers van BIJ12 plaatsvonden. Hierin is aan de medewerkers gevraagd of men vindt dat de doelstellingen zijn gerealiseerd. De uitkomsten daarvan zijn in het onderzoek meegenomen o.a. bij het opstellen van het onderzoekskader. De belangrijkste uitkomsten waren:

- Maak de visie en missie BIJ12 scherper, ook in meerjarenperspectief. Waar staat BIJ12 in 2020?
- Is de cyclus Beleid en Uitvoering voldoende geborgd met een aparte uitvoeringsorganisatie?
- Heeft BIJ12 als kenniscentrum een meerwaarde?

In de voorbereiding van het onderzoekskader zijn verder diverse documenten bestudeerd (zie bijlage 2 Bronnen).

In het onderzoekskader en de vragenlijst die gebruikt is voor de interviews (zie bijlage 3) zijn vier thema's onderscheiden:

- e) Strategische visie ten aanzien van provinciale samenwerking;
- f) De governance van provinciale samenwerking en de rechtsvorm;
- g) Het functioneren van BIJ12 als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie en
- h) Het functioneren van afzonderlijke onderdelen van BIJ12.



#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de taken en ontstaansgeschiedenis van BIJ12 beschreven. Ook wordt beschreven hoe de governance op dit moment is geregeld. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gerapporteerd, de uitkomsten van de interviews aan de hand van de vier thema's. De onderzoeksvragen worden in hoofdstuk 4 beantwoord en in Hoofdstuk 5 worden een aantal aanbevelingen voor het vervolg geschetst.

## 2. Kader en Context

### 2.1 Taken en organisatie van BIJ12

De werkzaamheden van BIJ12 betreffen concrete uitvoeringstaken (zoals het verzorgen van schade-uitkeringen) en taken ter ondersteuning daarvan (zoals gemeenschappelijke gegevens en informatie en het beheer van informatiesystemen). De werkzaamheden van BIJ12 zijn beleidsarm. Provincies stellen eigen beleidskaders vast, bepalen zelf ruimte binnen het eigen beleid en geven hieraan eigen invulling.

De missie (het waarom) van de organisatie is: “Bij BIJ12 werken we samen voor 12 provincies. We ondersteunen hen bij de uitvoering van hun kerntaken. Dat is efficiënt, praktisch en kostenbewust.”

De visie, ofwel wat BIJ12 wil bereiken is: “Wij brengen kennis en informatie bij elkaar over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving en maken deze toegankelijk voor provincies en ketenpartners. Wij zorgen voor uniformiteit in informatievoorziening en de uitvoering van provinciale regelingen.”

De volgende kernwaarden zijn geformuleerd: klantgericht, resultaatgericht, verbindend, betrouwbaar en vernieuwend.

BIJ12 kent vier inhoudelijke units: Natuurbeheer en Natuurinformatie, GBO provincies, PAS-bureau en het Faunafonds. Iedere unit heeft specifieke taken. De thema's die de vier units behandelen zijn:

- Natuurbeheer: voor het beheer van natuur en landschap is er een algemeen subsidiestelsel (SNL). De provincies maken afspraken met betrekking tot de uitvoering hiervan. BIJ12 zorgt voor de coördinatie van de uitvoering van het subsidiestelsel.
- Natuurinformatie: provincies zijn verantwoordelijk voor het behalen van de natuurkwaliteitsdoelstellingen en de juiste inzet van beschikbare middelen. BIJ12 zorgt voor de (proces)coördinatie van monitoring, dataopslag, informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens, met name voor verantwoording aan rijk en de Europese Unie. BIJ12 zorgt ook voor protocollen, beheer van informatiesystemen, databases, standaarden en formats.
- GBO provincies: dit is het beheer van gemeenschappelijke (keten)informatiesystemen op functioneel-, technisch en applicatieniveau. Daarnaast houdt GBO provincies zich bezig met onder andere testdiensten, kwaliteitsbewaking van landelijke data, advies en het leveren van kennis.
- PAS-bureau: om natuurbeschermingswetvergunningen te kunnen verlenen en natuurkwaliteit te borgen, is er een systeem opgezet voor de verdeling van (ontwikkel-)ruimte voor nieuwe initiatieven op het gebied van infrastructuur, industrie en met name de landbouw, gelet op de stikstofproblematiek. Dit systeem moet beheerd worden en provincies moeten integraal en op uniforme wijze vergunningen kunnen verlenen. BIJ12 zorgt onder andere voor gebruikersondersteuning, monitoring, rapportage en advisering en ondersteuning hiervan.
- Faunafonds: verzorgt schade-uitkeringen bij erkende schades door beschermde diersoorten aan de landbouw. Tevens voert het Faunafonds afgeleide werkzaamheden uit ter preventie en beperking van schade. Denk hierbij aan voorlichting, onderzoek en advisering.

- Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG): Gedeputeerde Staten van alle 12 provincies hebben de landelijke, onafhankelijke Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG) ingesteld met als opdracht onderzoeken uit te voeren en de resultaten te verwerken in een advies aan betrokkenen. In de adviezen van de ACSG gaat het meestal om droogteschade in de landbouw of om schade door verzakking van bebouwing of infrastructuur. Na het opheffen van DLG is secretariaat van de ACSG per 1 maart 2015 overgegaan naar BIJ12 en ondergebracht bij de unit Faunafonds.

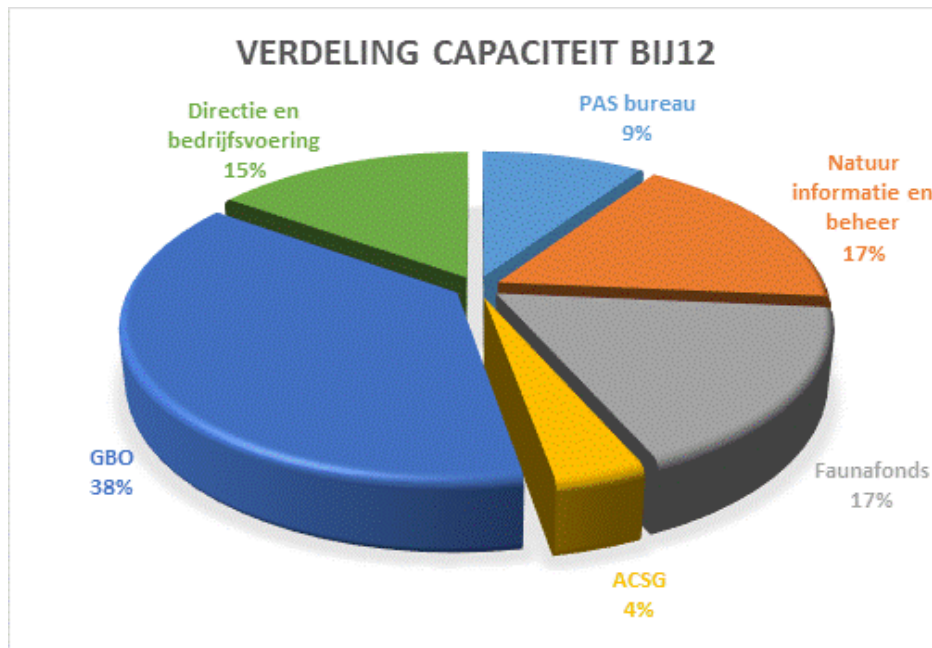
De formatie van BIJ12 bedraagt in 2016 structureel 54,09 Fte en incidenteel 9,1 Fte.

Unit	Formatie			
	2015 Structureel	2015 Incidenteel	2016 Structureel	2016 Incidenteel
PAS-bureau	5,2	4,5	5,2	4,5
Natuurinformatie en Natuurbeheer	8,6	3,08	9,6	1,58
Faunafonds	13,0	0,5	13	0,5
ACSG			2	
GBO provincies	15,6		14,19	1,55
Bedrijfsvoering en Directie	10,1	2	10,1	1
<b>Totaal</b>	<b>52,5</b>	<b>10,08</b>	<b>54,09</b>	<b>9,13</b>

De begroting 2016 van BIJ12 is als volgt opgebouwd:

Unit	Personele kosten (miljoen euro)	Materiele kosten (miljoen euro)
PAS-bureau	0,5	0,8
Natuurinformatie en Natuurbeheer	0,9	6,7
Faunafonds	0,9	19,2 (NB: waarvan 17,6 tbv Schade-uitkeringen en taxatiekosten)
ACGS	0,2	0,4
GBO	1,9	3,5
Bedrijfsvoering	0,8	1,2
<b>Totaal</b>	<b>5,2</b>	<b>31,8</b>

De verdeling van de formatie de personele inzet op basis van de personeelskosten (salarissen, sociale lasten, detacheringen) over de afzonderlijke deeltaken is als volgt:



## 2.2 Ontstaansgeschiedenis

In 2013 vond besluitvorming plaats over de oprichting van BIJ12 onder de werknaam gemeenschappelijke werkorganisatie (GWO). De AAC VP (Ambtelijke Adviescommissie Vitaal Platteland), de AAC Midden (Ambtelijke Adviescommissie Midden), de BAC VP (Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland) en de Kring van Provinciesecretarissen (KvP) formuleerden de uitgangspunten voor de nieuwe gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie en namen vervolgens besluiten over BIJ12. Het bestuur van het Interprovinciaal Overleg stelde deze vast in haar vergadering van 8 oktober 2013.

Aan deze besluitvorming ging een traject vooraf. Hierin was 2011 een belangrijk jaar. Toen nam het bestuur van het IPO een besluit over de transitie van het IPO; de belangenbehartiger van de twaalf provincies. Eén van de hoofddoelstellingen van de transitie is dat het IPO-bureau alleen nog acteert vanuit de rollen 'belangenbehartiging' en 'innovatie en uitwisseling'. Dit betekende onder andere dat uitvoerende gemeenschappelijke werkzaamheden niet meer binnen het IPO pasten. Daarnaast maakte het Decentralisatieakkoord Natuur (2011) de provincies verantwoordelijk voor een aantal nieuwe taken.

De Kring van Provinciesecretarissen gaf in 2013 de opdracht te onderzoeken óf er een gemeenschappelijke werkorganisatie moet komen en hoe deze er dan uit komt te zien. Zij vroegen hiertoe de inhoudelijke en bedrijfsmatige meerwaarde en de governance (rechtsvorm en aansturing) van de gemeenschappelijke uitvoeringsactiviteiten uit te werken. Zo kon op basis van objectieve criteria worden gekozen welke werkzaamheden de provincies gemeenschappelijk (blijven) doen en wat een geschikt organisatiemodel is.

Op basis van deze analyse is er in 2013 voor gekozen om BIJ12 onder te brengen bij de vereniging IPO, in de zogenoemde 'IPO-schil'. Ten tijde van dit besluit in 2013 was er daarbij een voorkeur om te

kiezen voor een “lichte GR”. Omdat de wettelijke basis voor de GR BVO nog niet geregeld was, is er echter besloten BIJ12 onder te brengen in de IPO-schil en bij de evaluatie in 2016 deze keuze te herbezien.

Materieel vormt BIJ12 een zelfstandige organisatie. Wat betreft werkzaamheden is er een duidelijk afbakening tussen werkzaamheden op het gebied van belangenbehartiging en lobby, die bij het IPO zijn belegd, en uitvoerende werkzaamheden, die bij BIJ12 zijn belegd.

In 2013 hebben de gezamenlijke overheden (ministerie van IenM, EZ en Defensie en de 12 provincies) besloten het PAS-bureau bij BIJ12 onder te brengen. Het PAS-bureau is daarmee een bijzondere entiteit binnen BIJ12 omdat het niet alleen in opdracht van de provincies werkt maar ook in opdracht van de drie ministeries. In de (externe) communicatie wordt het PAS-bureau als volgt gepresenteerd: “Het PAS-bureau is een onafhankelijk, interbestuurlijk bureau van de provincies en de ministeries EZ, I&M en Defensie.”

### 2.3 Governance: aansturing en verantwoordelijkheden

BIJ12 opereert op dit moment in “de schil van het IPO-bureau”. In bijlage 4 is een korte beschrijving opgenomen van de structuur en organisatie van het IPO. BIJ12 heeft als organisatie geen eigen rechtspersoonlijkheid. Verplichtingen van BIJ12 zijn juridisch gezien verplichtingen van de Vereniging IPO. BIJ12 heeft een eigen directeur. De directeur van het IPO heeft een volmacht verstrekt aan de directeur van BIJ12, zodanig dat deze de benodigde rechtshandelingen ten behoeve van BIJ12 (en in naam van het IPO) kan verrichten.

De gezamenlijke provincies zijn opdrachtgever en de directeur van BIJ12 is de opdrachtnemer. Voor de aansturing van BIJ12 door de provincies zijn portefeuillehouders benoemd en is een BIJ12-Raad ingesteld.

Voor elk van de zes thema’s van BIJ12 (GBO provincies, Faunafonds, ACSG, Natuurbeheer, Natuurinformatie, PAS-bureau) is er een ambtelijk portefeuillehouder vanuit de Ambtelijke Adviescommissie Vitaal Platteland (AACVP) of de Ambtelijke Adviescommissie Middelen (AAC Middelen) verantwoordelijk.

De BIJ12-Raad wordt gevormd door één portefeuillehouder uit de AACVP, één uit de AAC Middelen en staat onder voorzitterschap van een lid van de Kring van Provinciesecretarissen.

De BIJ12-Raad:

- Adviseert - middels de voorzitter van de BIJ12-Raad - de Kring van Provinciesecretarissen over jaarplan & begroting en jaarverslag;
- Agendeert en verdedigt jaarplan & begroting en jaarverslag en eventueel aanvullende opdrachten in de betreffende AAC;
- Stelt jaarlijks het formatieplan vast (als onderdeel van het werkplan);
- Wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het jaarplan BIJ12 en de stand van zaken besteding budgetten;
- Besluit over bedrijfsvoeringszaken die niet passen binnen de kaders van het werkplan.

De BIJ12-Raad vergadert minimaal twee keer per jaar voor bespreking van het jaarplan & begroting en het jaarverslag.

De directeur BIJ12 handelt/voert opdrachten uit binnen de kaders van het jaarplan en de begroting en eventuele aanvullende opdrachten en legt verantwoording af aan (de voorzitter van) de BIJ12-

Raad. Daarnaast is de directeur het boegbeeld van BIJ12, in relatie tot de provincies, is hij de externe vertegenwoordiger van BIJ12 en is hij verantwoordelijk voor de bedrijfsvoeringszaken van BIJ12. In het geval hij met beleidsgevoelige vragen wordt geconfronteerd – legt hij deze voor aan de betreffende ambtelijke portefeuillehouder.

De directeur BIJ12 is gehouden te handelen binnen de rechtspositionele en Planning & Control kaders van het IPO. De directeur IPO is verantwoordelijk voor het aangaan van arbeidsovereenkomsten en de sturing op het proces van de Planning & Control cyclus. De directeur van het IPO is formeel verantwoordelijk voor de agendering van onderwerpen ten behoeve van het IPO-bestuur en de Algemene Ledenvergadering. De directeur BIJ12 is materieel inhoudelijk verantwoordelijk voor uitvoeringszaken.

De directeur IPO is daarmee verantwoordelijk voor beleidsmatige zaken, de directeur BIJ12 voor uitvoeringszaken. Het is de verantwoordelijkheid van beide directeuren gezamenlijk om overlappings op een adequate en transparante manier met elkaar af te stemmen. De directeur IPO stemt beleidsinhoudelijke zaken af met de directeur BIJ12 wanneer dit consequenties heeft voor de uitvoering. Daarnaast legt de directeur IPO vanuit zijn formeel-technische rol, begrotingen en jaarplannen van BIJ12 voor aan het IPO-bestuur.

BIJ12 werkt voor de 12 provincies. In beperkte mate werkt BIJ12 echter ook voor andere partijen, zo voeren de units GBO en Natuurinformatie en Natuurbeheer opdrachten uit namens de gezamenlijke ketenpartners. Het PAS-bureau heeft daarnaast een bijzondere positie binnen BIJ12. Deze unit werkt niet alleen voor de 12 provincies maar ook voor drie ministeries (IenM, EZ en Defensie). In de aansturing is dit vormgegeven via de Regiegroep Natura 2000/PAS die als (inhoudelijke) opdrachtgever jegens het PAS-bureau optreedt.

## 3. Bevindingen onderzoeksthema's

### 3.1 Inleiding

De gesprekken met de provincies zijn gevoerd aan de hand van de vier thema's:

- a) de strategische visie ten aanzien van provinciale samenwerking,
- b) de governance van provinciale samenwerking en de rechtsvorm,
- c) het functioneren van BIJ12 als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie en
- d) het functioneren van afzonderlijke onderdelen van BIJ12.

Voor de gesprekken met de externe stakeholders zijn de voor hen relevante thema's ingebracht (meestal vragen op het gebied van governance het functioneren van afzonderlijke units). De inbreng van de externe stakeholders komt vooral aan de orde in paragraaf 3.5 bij de bespreking van de verschillende units van BIJ12.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews gerapporteerd. De bevindingen zijn de geobjectiveerde en veralgemeniseerde beelden c.q. standpunten van de geïnterviewden. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste (gedeelde) standpunten, en benoemd wordt waar accentverschillen in de meningen van de geïnterviewden zijn aangetroffen.

De op basis van de bevindingen geformuleerde conclusies, de beantwoording van de onderzoeksvragen, en de aanbevelingen worden in de volgende twee hoofdstukken beschreven.

### 3.2 Strategische visie op provinciale samenwerking

In de gesprekken met de provincies is allereerst ingegaan op de strategische visie op provinciale samenwerking. Het positioneren en functioneren van BIJ12 vindt immers plaats binnen een bredere context van provinciale samenwerking, en kan niet als een op zichzelf staand vraagstuk worden beschouwd. Dit thema was vooral relevant voor de gesprekken met de provinciesecretarissen en de directeur van het IPO-bureau, en is minder aan de orde geweest in de gesprekken met de externe stakeholders.

Op basis van de gesprekken en het bronnen onderzoek blijkt dat er geen formeel c.q. geëxpliciteerde visie is op de provinciale samenwerking in de uitvoering. Belangrijke pijlers in de totstandkoming van BIJ12 zijn de besluitvorming uit 2011 over de transitie van het IPO en het Decentralisatieakkoord Natuur (2011), het Decentralisatieakkoord Natuur (2011) en het besluit om het PAS-bureau bij BIJ12 onder te brengen (zie Hoofdstuk 2).

Ondanks dat er geen formele visie op samenwerking in de uitvoering is vastgesteld, blijken individuele provincies grotendeels hetzelfde wensbeeld te hebben als het gaat om provinciale samenwerking in de uitvoering. Provincies vinden samenwerking in de uitvoering een goede zaak, waarbij ze als uitgangspunt hanteren dat samenwerking relevant is als het maatschappelijk meerwaarde kan bieden. Provincies benaderen het vraagstuk van samenwerking vooral pragmatisch: als het effectief en efficiënt is. Provincies zitten er verder vrij strak in als het gaat om scheiding van beleid en ontwikkeling enerzijds en uitvoering en beheer anderzijds. Hierin klinkt nog nadrukkelijk de discussie uit 2011 over de transitie van het IPO-bureau door.

In beginsel is men positief over afsplitsing uitvoeringstaken van IPO bureau en de bundeling taken in het kader van de decentralisatie natuur bij BIJ12. Men vindt dat het profiel van het IPO-bureau erdoor scherper is geworden, en de logica van de bundeling van uitvoeringstaken bij BIJ12 wordt breed herkend.

Zoals beschreven is de ontstaanswijze BIJ12 vooral ingegeven vanuit pragmatisme om bepaalde taken bij elkaar te organiseren. Er is niet zozeer gekeken of er een logische samenhang is tussen onderwerpen, die kan leiden tot meerwaarde in bundeling. Een gevolg hiervan is dat het profiel van BIJ12 minder scherp is, wat ook bevestigd wordt door de opmerkingen van medewerkers bij de interne consultatie.

Provincies geven verder aan dat ze in meerdere samenwerkingsverbanden actief zijn. De meeste provincies werken op diverse terreinen samen met hun gemeenten en/of in landsdelig verband met aanliggende provincies. Daarbij worden de afwegingen in welk verband op welk thema wordt samengewerkt vooral gemaakt op basis van pragmatische (zakelijke) argumenten, dan wel op basis van (regionale) bestuurlijke overwegingen. In die zin is BIJ12 voor de provincies niet te beschouwen als dé preferred partner voor samenwerking in de uitvoering, maar is zij één van de samenwerkingsverbanden waarin provincies actief zijn.

Provincies hebben op dit moment geen wensen om extra taken bij BIJ12 onder te brengen. Ze zien wel logische ontwikkelingen als het gaat om de informatiehuizen van de Omgevingswet en het verder intensiveren van de gemeenschappelijke monitoring en databeheer in het natuur domein.

### 3.3 Governance en rechtsvorm

Met de term governance wordt bedoeld op de aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden. Hierbij is het relevant onderscheid te maken tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol jegens BIJ12. De eigenaar heeft verantwoordelijkheid de organisatie in te richten. Hierbij gaat het om zaken als de spelregels bij de besturing, beleid, uitvoering en verantwoording, de rechtsvorm en mandaten, de taak van de organisatie en het borgen van middelen van de organisatie die zij nodig heeft om goed te kunnen functioneren. De eigenaar dient ook het systeem en de systeemgrenzen in te richten waarbinnen eigenaren, opdrachtgevers en de organisatie functioneren en kwaliteit kunnen genereren. Dit betreft o.a. de begroting en verantwoording (de planning en control cyclus), het borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de eisen die aan het risicomangement vanuit eigenaarsperspectief gesteld worden.

De opdrachtgeversrol omvat de inhoudelijke aansturing van de werkzaamheden van BIJ12. Het gaat hierbij om de te leveren producten en diensten en de daarbij te realiseren kwaliteit en kosten.

Er bestaat bij de provincies veel onduidelijkheid over de aansturing van BIJ12 en de rol die provincies daar zelf in vervullen. Het eigenaarschap van BIJ12 is (lijkt) nauwelijks belegd en wordt door individuele provincies als zodanig niet herkend of beleefd. De BIJ2-Raad geeft zelf aan dat de eigenaarsrol bij háár is belegd. Dat is echter voor de meeste provincies niet duidelijk. De BIJ12-Raad en haar rol in de aansturing van BIJ12 is sowieso onbekend bij de meeste provincies. Ook onduidelijk is hoe het “mandaat” van de BIJ12-Raad om de eigenaarsrol namens de provincies in te vullen geregeld is, en wat dit wel en niet omvat. De rol die de Kring van Provinciesecretarissen (KvP) hierin vervult of zou moeten vervullen en de afstemming tussen de BIJ12-Raad en de KvP roept eveneens vragen op. Tot slot is voor provincies onvoldoende duidelijk welke rol de directeur IPO speelt in de



aansturing van BIJ12, en wat de rolverdeling daarbij is tussen de directeur IPO, de BIJ12-Raad en de KvP.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid komt niet goed uit de verf. Bij start van BIJ12 was de bestuurlijke verantwoordelijkheid niet expliciet geregeld. Later zijn er zijn twee gedeputeerden uit het IPO-bestuur aangewezen als portefeuillehouder voor BIJ12, één vanuit de inhoudelijke natuurportefeuille en één vanuit de financiële portefeuille. De verdere uitwerking van wat dit portefeuillehouderschap precies inhoudt heeft niet plaatsgevonden, en voor zowel de gedeputeerden zelf, als voor de ambtelijke betrokkenen bij de provincies is het onduidelijk wat deze rol omvat. In de praktijk wordt er niet of nauwelijks invulling gegeven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid, mede ook omdat daar geen gerichte ambtelijke ondersteuning op plaatsvindt. Daarmee blijft de bestuurlijke verantwoordelijkheid beperkt tot het (formeel) vaststellen van de begroting en jaarrekening van BIJ12, en dat onder de paraplu van de begroting en jaarrekening van het IPO.

Naast de problemen die er bestaan bij de eigenaarsrol werkt ook de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie onvoldoende. Op zich is helder geregeld wie, vanuit welke AAC, voor welk onderwerp als opdrachtgever jegens BIJ12 optreedt. Ook de taken van deze opdrachtgevers (portefeuillehouders) zijn (op papier) voldoende beschreven. Toch is in de praktijk de werking van de inhoudelijke aansturing niet optimaal. Zo vindt coördinatie van het opdrachtgeverschap door de AAC portefeuillehouders niet plaats. Ook de coördinatie van opdrachtgeverschap binnen de individuele provincies is niet of nauwelijks ingevuld. Zo bleek dat de evaluatie voor een aantal provincie de eerste aanleiding was om de verschillende, bij BIJ12 betrokken medewerkers, bij elkaar te brengen om over BIJ12 te spreken. Deze gebrekkige coördinatie van de opdrachtgeversrol leidt tot gefragmenteerde aansturing van BIJ12.

Het zijn van opdrachtgever, ofwel portefeuillehouder, vraagt de nodige inzet van provinciale medewerkers en vraagt vrij diepgaande kennis van de werkzaamheden op uitvoeringsgebied. Niet in alle gevallen kunnen de provinciale opdrachtgevers dit echt waarmaken. Er zijn vrij grote verschillen tussen provincies in de mate van betrokkenheid bij en het investeren in BIJ12, zoals door het leveren van portefeuillehouders. Over deze verschillen in betrokkenheid en geleverde capaciteit vindt tussen provincies geen gesprek plaats.

Ook de relatie met het IPO-bureau en in de afbakening in de driehoek IPO – BIJ12 – individuele provincies roept op onderdelen vragen op. Dit speelt vooral bij die thema's waar beleidsontwikkeling nog gaande is, zoals bij de PAS en minder bij "echte" uitvoeringstaken zoals Agrarisch Natuurbeheer en het Faunafonds.

Een laatste aandachtspunt bij de governance is de aansturing van het PAS-bureau. Hier speelt nog een extra vraagstuk vanwege de deelname van de drie ministeries. De rolverdeling tussen provincies en de Regiegroep Natura 2000/PAS met daarin de drie departementen ten aanzien van de inhoudelijke aansturing van het PAS-bureau is voor de meesten onduidelijk. Het PAS-bureau wordt geacht een "onafhankelijk, interbestuurlijk bureau" van de provincies en de ministeries EZ, I&M en Defensie te zijn. Onduidelijk is echter wat hier de term onafhankelijk betekent, en hoe een dergelijke onafhankelijkheid in de werkzaamheden van het PAS-bureau, en ook in de beleidsontwikkeling ten aanzien van de PAS zelf tot uiting zou moeten komen. De provincies geven aan dat zij in de beleidsontwikkeling van de PAS vooral een rol voor zichzelf zien weggelegd, samen met het IPO bureau. De ministeries verwachten dat het PAS-bureau vanuit haar deskundigheid een rol als autoriteit (gezaghebbend adviseur) vervult, ook bij de verdere ontwikkeling

van de PAS.

Voor veel provincies is het verder de vraag wie nu precies het PAS-bureau aanstuurt en wie de besluiten neemt. De provincies zijn via een IPO medewerker in de Regiegroep Natura 2000/PAS vertegenwoordigd, maar de afstemming tussen die Regiegroep en de afzonderlijke provincies is niet voor iedereen voldoende helder geregeld.

Ondanks het feit dat er veel vragen leven bij provincies over de governance, is er weinig draagvlak voor een ingrijpende structuurverandering ten aanzien van BIJ12. Een structuuroplossing, zoals het aangaan van een gemeenschappelijke regeling of het oprichten van een aparte vereniging, vinden de meeste provincies niet wenselijk. Ze verwachten dat dit (ongewenste) bestuurlijke discussies zal oproepen en het veel extra inspanningen en administratieve rompslomp met zich mee zal brengen. De meeste provincies hanteren ook hier een pragmatische insteek en willen de governance vooral verbeteren via het duidelijker neerzetten van de verschillende rollen en het scherper definiëren van en invulling geven aan taken en verantwoordelijkheden (zie verder over de verschillende rechtsvormen Hoofdstuk 4).

### 3.4 Taken en functioneren BIJ12

BIJ12 wordt door provincies gezien als de organisatie voor uitvoeringstaken voor Natuur en het beheer van landelijke (keten)informatiesystemen (GBO). Men herkent de taken die daar zijn ondergebracht en ziet meerwaarde van gemeenschappelijke uitvoering. De bekendheid van BIJ12 buiten deze twee domeinen is beperkt. BIJ12 is geen onderwerp van gesprek in de provinciale directies en colleges van GS.

In het algemeen is men tevreden over functioneren BIJ12, zeker gezien fase van ontwikkeling en het nog relatief korte bestaan van BIJ12. Wel zijn er verschillen tussen waardering van de afzonderlijke units (zie paragraaf 3.5) en worden diverse ontwikkelpunten benoemd.

Over het vergadercentrum is iedereen zeer positief, zowel voor wat betreft de ligging en faciliteiten als ten aanzien van de sfeer van het bureau en mogelijkheden tot ontmoeting. Het vergadercentrum is overigens min of meer toevallig tot stand gekomen. Het was geen vooraf bedachte keuze, maar het gevolg van de mogelijkheden die de gekozen huisvesting bood. Inmiddels lijkt het vergadercentrum zich ontwikkeld te hebben tot een redelijk onmisbare ontmoetingsplek voor provincies in Utrecht.

Een belangrijk aandachtspunt is dat er nog beperkt sprake is van (zichtbare) meerwaarde c.q. synergie van verschillende deeltaken die bij BIJ12 zijn ondergebracht. Dat is overigens niet zozeer een verwijt aan BIJ12, gezien de wijze van tot stand komen en de aansturing en financiering, die vooral gericht zijn op de uitvoering van de afzonderlijke deeltaken.

Opvallend is dat de meeste provincies niet / slecht weten wat ze betalen voor BIJ12 en wat ze daarvoor terug krijgen. Beelden die provincies hebben van BIJ12, met name als het gaat om de omvang van de organisatie, zijn vaak niet juist. In het algemeen wordt de omvang van BIJ12 stevig overschat.

BIJ12 maakt gebruik van de overleg- en besluitvormingskanalen van de 12 provincies binnen de IPO structuur. Daardoor komen medewerkers van het IPO-bureau en BIJ12 elkaar tegen in de AAC's en hebben ze beiden een rol in de advisering van de BAC's. Provincies ervaren dat deze samenwerking niet altijd soepel verloopt. De afbakening tussen wat het IPO-bureau doet en wat BIJ12 doet is niet altijd duidelijk en soms wijken de adviezen van de IPO en BIJ12 medewerkers van elkaar af. Het IPO-bureau geeft aan dat de bestuurlijke sensitiviteit en context gevoeligheid van BIJ12 een

aandachtspunt is. Anderzijds vinden de provincies dat het IPO-bureau niet altijd als sponsor (promotor) van BIJ12 optreedt.

De provincies en stakeholders zijn in het algemeen tevreden over de kennis, inzet en betrokkenheid van de medewerkers van BIJ12. Men ziet wel ontwikkelpunten. Ten eerste het verder ontwikkelen van professioneel opdrachtgever – opdrachtnemerschap. Dat vraagt zowel iets van de provincies in hun opdrachtgevende rol als van BIJ12 in haar opdrachtnemende rol. Vanuit hun faciliterende houding en mede gevoed door een grote mate van inhoudelijke betrokkenheid op de dossiers, zijn de medewerkers van BIJ12 er snel toe geneigd hun eigen opdracht te schrijven als zij denken dat ergens aandacht aan moet worden besteed. Ondanks de goede intenties die men hierbij heeft leidt dit vaak tot frustratie, zowel bij de provincies als bij BIJ12. De praktijk is nog te vaak dat vragen ‘over de schutting’ wordt gegooid naar werkgroep x, die ermee aan de slag gaat, en na veel werk terugkomt met een voorstel, wat dan echter niet altijd is wat de opdrachtgever had gehoopt. Dit doet zich met name daar voor waar de provincies de OG-rol minder goed invullen.

De competenties die aandacht vragen zijn verder bestuurlijke sensitiviteit, omgevings sensitiviteit en procesvaardigheden en schrijfvaardigheden. Deze competenties zijn ook door BIJ12 zelf onderkend als ontwikkelpunten en worden in 2016 middels incompany trainingen aangepakt.

In meerdere gesprekken is genoemd dat provincies vinden dat BIJ12 te veel ambitie heeft tot verdere groei en oppakken van nieuwe taken. Men vindt het beter eerst te investeren in “operational excellence” van de huidige taken. Provincies staan overigens positief ten opzichte van de doorontwikkeling van BIJ12 op de huidige taken en zij beseffen dat dit ook een investering kan vragen.

### 3.5 Functioneren units BIJ12

In deze paragraaf wordt meer in detail ingegaan op de verschillende units die binnen BIJ12 werkzaam zijn.

#### PAS-bureau

Het PAS-bureau biedt gebruikersondersteuning voor provincies, rijk en anderen bij de uitvoering van het Programma Aanpak Stikstof dat op 1 juli 2015 is gestart. De financiering geschiedt door de 12 provincies met de middelen en afspraken uit Bestuursakkoord natuur (Natuurpact). Het PAS bureau ondersteunt vergunningverleners bij het toepassen van de PAS-regeling, het ondersteunt de gebruikers van AERIUS, het online rekeninstrument van de PAS en levert rapportages over de situatie en ontwikkelingen in en rond natuurgebieden (monitoring).

Alle betrokken partijen vinden dat de keuze uit 2013 om het PAS-bureau bij BIJ12 te plaatsen een juist besluit is geweest. Er zijn echter vragen bij de governance van het PAS-bureau en de relatie met de departementen en het RIVM. Al eerder is aangegeven (zie Hoofdstuk 3) dat de rolverdeling tussen de provincies en de Regiegroep Natura 2000/PAS met daarin de drie departementen ten aanzien van de inhoudelijke aansturing van het PAS-bureau voor de meesten niet duidelijk is.

Veel provincies ervaren verder dat het PAS-bureau lastig is aan te sturen en vinden dat ze regelmatig beleidsstandpunten innemen waar dat in feite bij de provincies moet liggen. Dit gevoel kan mede gevoed worden door de eerder benoemde onduidelijkheid in de positionering van het PAS-bureau als “onafhankelijk, interbestuurlijk bureau”. Provincies geven aan dat zij in de beleidsontwikkeling van de PAS vooral een rol voor zichzelf zien weggelegd, samen met het IPO bureau. PAS bureau heeft

daarbij een belangrijke signalerende rol (dus aanvoelen wat beleidsmatig relevant is en dit agenderen). De ministeries verwachten dat het PAS-bureau vanuit haar deskundigheid een rol als autoriteit (gezaghebbend adviseur) vervult, ook bij de verdere ontwikkeling van de PAS. Zij zien de rol van BIJ12 meer als “host” van het PAS-bureau en zien de Regiegroep als de inhoudelijke “baas” van de unit.

De problemen ten aanzien van de governance van de PAS zijn overigens al onderkend en een nieuwe programmamanager zal voor verbetering moeten zorgen en vooral voor een stabiele en betaalbare PAS.

Naast het governance aspect heeft de positionering van het PAS-bureau ook een profileringsaspect. Het PAS-bureau presenteert zich nu vooral als onderdeel van BIJ12, en daarmee als provinciale organisatie. De ministeries zouden er de voorkeur aangeven dat het PAS-bureau in de communicatie (vertegenwoordiging, huisstijl e.d.) zich ook hier meer als onafhankelijk partij profileert.

De betrokken partijen vinden de gekozen inrichting en taakinvulling inmiddels niet meer passend vanuit de vraag uit het PAS-programma. Doordat de ontwikkelfase en implementatiefase van de PAS veel complexer zijn dan voorzien, groeit het PAS-bureau op terreinen als toestemmingsverlening, monitoring en daarmee samenhangende instrumenten. Dit heeft geleid tot besluitvorming in het bestuurlijk overleg rafelranden Natuurpact op 16 maart 2016 over de uitbreiding van het PAS-bureau.

De PAS is nog niet stabiel, en de vraag is of er eigenlijk wel al sprake is van een uitvoeringsfase. Een gevolg van het nog niet stabiel zijn van de PAS is dat nog onvoldoende scherp is welke kwaliteiten en competenties nodig zijn binnen het PAS-bureau. Kennis van de PAS is bij het PAS-bureau goed op orde. De ministeries geven echter aan dat de medewerkers naar hun beleving vooral vanuit het provinciale perspectief werken, en dat zij behoefte hebben aan meer oog voor de departementale belevingswereld en aandachtsgebieden (bijvoorbeeld verkeer).

Andere competenties die aandacht vragen binnen het PAS-bureau zijn procesvaardigheden en het goed vervullen van de rol van (onafhankelijk) adviseur vanuit een inhoudelijke expertise (dit vraagt zowel analysevaardigheden als adviesvaardigheden).

De ministeries hebben verder last van de inflexibiliteit van de financiering. Doordat de PAS nog niet stabiel is treden vaak wijzigingen op en/of zijn aanvullende werkzaamheden nodig. De financiering van het PAS-bureau (met jaarbegrotingen op basis van provinciale verdeelsleutel) leent zich daar niet goed voor.

Ten aanzien van het functioneren van de helpdesk (klantondersteuning) zijn er wisselende oordelen, de tevredenheid van de gebruikers is redelijk goed, maar de ministeries zijn vrij kritisch over de mate waarin de helpdesk ook voor hen toegevoegde waarde heeft. De ministeries ervaren dat de helpdesk toch vooral vanuit de provinciale belevingswereld werkt en bijvoorbeeld de complexiteit van grote Rijksprojecten onvoldoende invoelt. Ook is er zorg over de kwetsbaarheid van de helpdesk in verband met een aantal solo functies.

#### [Natuurinformatie en Natuurbeheer](#)

De unit Natuurinformatie en Natuurbeheer van BIJ12 houdt zich bezig met de informatievoorziening over ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland. De unit coördineert de landelijke systematiek voor monitoring, dataopslag en informatie, analyse en rapportages van natuurgegevens.

Onderdeel van de afspraken in het kader van de decentralisatie natuurbeleid is dat de provincies gezamenlijk rapporteren over de voortgang in het natuurbeleid (de jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur). De unit zorgt verder voor de coördinatie van de uitvoering van de subsidiestelsels SNL en Agrarisch Natuurbeheer (ANLb 2016).

De unit Natuurinformatie en Natuurbeheer is voor de provincies en de externe partners een gewaardeerde en onmisbare spil in het verzamelen, analyseren en duiden van de natuurinformatie. Er bestaat brede tevredenheid over de taakuitvoering voor zowel de uitvering van de SNL als ten aanzien van de monitoring. Door provincies wordt het essentieel gevonden om op dit onderwerp samen te werken en men ziet hier een duidelijke meerwaarde van BIJ12.

De urgentie om een bijdrage te leveren aan natuurinformatie wordt door alle betrokken partijen (provincies maar ook de terrein beherende organisaties en RWS) daarbij voldoende erkend. Vanuit de externe stakeholders wordt aangegeven dat BIJ12 een belangrijke meerwaarde voor hen heeft in het ontwikkelen van gemeenschappelijke methoden van gegevensinwinning. Tevens geven zij aan dat de gegevensuitwisseling met de provincies nu efficiënter plaatsvindt omdat dit via BIJ12 in één hand ligt. De externe stakeholders plaatsen wel de kanttekening dat de soms beperkte bereidheid op managementniveau bij individuele provincies om onderling af te stemmen een belemmering is in het verder ontwikkelen van een samenhangende monitoringssystematiek en gegevensinwinning.

BIJ12 heeft bij de stelselwijziging agrarisch natuurbeheer (ANLb) voor de provincies een goede en onmisbare rol. BIJ12 heeft voor de provincies producten geleverd, zoals de Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer, procesbeschrijvingen en het aanvraagformulier. Daarnaast heeft BIJ12 de provincies begeleid en geadviseerd bij de implementatie van de stelselwijziging in de provincies en problemen helpen oplossen. De provincies zijn tevreden over de wijze waarop BIJ12 opereert om in een constructieve sfeer, met alle partijen problemen gezamenlijk op te lossen.

De eerder beschreven problemen rondom de governance en de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer lijken bij de Unit Natuurinformatie en Natuurbeheer minder te spelen. De provincies vinden dat de unit zich goed houdt aan haar opdracht en goed is aan te sturen. Daarbij vindt men de inbreng van de natuurinformatie ten behoeve van beleidsontwikkeling door de provincies zinvol, en ondersteunend, ‘zonder dat ze op de stoel van de provincies gaan zitten’.

Vanuit RWS en de terrein beherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en LandschappenNL) wordt eveneens aangegeven dat de samenwerking met BIJ12 goed verloopt. De terrein beherende organisaties missen echter wel een link naar het provinciale beleidsmatige en bestuurlijke niveau. In het verleden hadden zij ook overleg met de provincies over beleidszaken. Met de komst van BIJ12 is dat overleg komen te vervallen en vindt alleen nog overleg op uitvoeringsniveau plaats. Er is geen koppeling tussen het DUIN overleg (dat is het overleg van de directeurs van de TBO's met de directeur BIJ12) en de AACVP. De door de provincies strikt gehanteerde scheiding tussen beleid en uitvoering is voor de TBO's minder werkbaar. Een tweede kanttekening die geplaatst wordt door de TBO's is dat naar hun beleving de provincies nog te weinig de collectieve (provinciale) verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid in Nederland, en de daarmee verbonden wil tot harmonisatie van provinciale uitvoering, uitstralen.

De unit Natuurinformatie en Natuurbeheer zal naar verwachting een belangrijke rol gaan spelen in de opzet van het zogenoemde Informatiehuis Natuur voor de Omgevingswet, leidend tot een verdere doorontwikkeling van monitoring en dataverzameling in het domein Natuur. Aandachtspunten hierbij zijn: het voorkomen van dubbeling tussen de werkzaamheden die in het kader van de

Omgevingswet plaatsvinden met de werkzaamheden van de unit.

De unit kan verder een bijdrage leveren aan de beleidsvorming van provincies door meer aan de voorkant van de beleidscyclus te acteren bij het in beeld brengen van informatiebehoefte vanuit de beleidsdoelen. Dat vraagt wel van provincies de bereidheid deze adviserende rol aan BIJ12 te gunnen.

Het programmatisch organiseren van de werkgroepen en integrale sturing via de Regiegroep Informatievoorziening en Monitoring Natuur kan verder ondersteunend werken.

### Faunafonds

De unit Faunafonds verzorgt schade-uitkeringen bij erkende schades door beschermde diersoorten aan de landbouw. Tevens voert het Faunafonds afgeleide werkzaamheden uit ter preventie en beperking van schade. Denk hierbij aan voorlichting, onderzoek en advisering.

De unit Faunafonds is voor provincies het kennis- en adviescentrum voor faunaschade. Het heeft als kenniscentrum voor de provincies meerwaarde en de provincies verwachten dat dat de komende jaren nog zal uitbreiden. De Commissie Onderzoek van het Faunafonds werkt volgens de provincies degelijk en deskundig. De medewerkers van unit Faunafonds hebben een goede rol in het ondersteunen van en meedenken met de provincies bij de beleidsvoorbereiding. De unit is een essentiële gegevensleverancier ten behoeve van de provinciale beleidsvorming en de uitvoering. De provincies denken dat de Unit Faunafonds haar rol als kenniscentrum in de toekomst kan uitbouwen door het koppelen van de verschillende bij BIJ12 aanwezige databanken.

Ten aanzien van de governance ziet men geen problemen. De sturing op verschillende niveaus werkt goed.

Ook de voorzitter van het Faunafonds is tevreden over het onderbrengen bij BIJ12. Hij ziet meerwaarde ten opzichte van de voorgaande situatie waarin het Faunafonds als zelfstandig ZBO fungeerde. Als belangrijk ontwikkelpunt ziet hij het verder ontwikkelen van de rol van het Faunafonds bij ondersteuning van beleidskeuzes van provincies. Door het uniformeren van uitgangspunten, en centralisatie van kennis ontstaat een duidelijk(er) beeld waar beleidsruimte voor provincies ligt om vervolgens hun eigen beleidskeuzes te maken. Het Faunafonds kan een rol vervullen in het goed doorlopen van de beleidscyclus (plan, do, check, act), onder meer door ontwikkelingen inhoudelijk te analyseren (check) om op basis daarvan suggesties voor voorstellen voor (nieuw) beleid te doen (act). Dat vraagt wel van provincies de bereidheid deze adviserende rol aan BIJ12 te gunnen.

Een tweede aandachtspunt is het professionaliseren van de bedrijfsprocessen. Op dit moment wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de meerwaarde die de organisatie van BIJ12 in de bedrijfsvoering kan bieden.

Ten aanzien van de kwaliteiten van de medewerkers uit de unit worden hun kennis en betrokkenheid zeer gewaardeerd, en wordt aandacht gevraagd voor bestuurlijke sensitiviteit en schrijfvaardigheden.

### Adviescommissie schade Grondwater (ACSG)

Gedeputeerde Staten van alle 12 provincies hebben de landelijke, onafhankelijke Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG) ingesteld met als opdracht onderzoeken uit te voeren en de resultaten te verwerken in een advies aan betrokkenen. In de adviezen van de ACSG gaat het meestal om droogteschade in de landbouw of om schade door verzakking van bebouwing of infrastructuur. Wat

minder vaak adviseert de ACSG over schade aan bos, natuur of landschap. Na het opheffen van DLG is het secretariaat van de ACSG per 1 maart 2015 overgegaan naar BIJ12.

De provincies hebben weinig op te merken over de werkzaamheden van het secretariaat. Het beeld bestaat dat het werk goed gebeurt.

Ten aanzien van de governance is er wel een aandachtspunt. De portefeuillehouder (opdrachtgever) vanuit de AAC DROW is belegd bij de provincie Overijssel. De verantwoordelijkheid voor de afstemming op beleidsmatig gebied en voor de afspraken die rondom de financiën spelen is ook bij de provincie Overijssel belegd, die daarvoor door andere provincies (rechtstreeks zonder tussenkomst van het IPO) is gemandateerd. Daarmee wijkt de governance voor het ACSG enigszins af van de andere units. Het is niet voor iedereen duidelijk hoe de afspraken hierover precies zijn, en of deze afspraken passend zijn in de overall governance van BIJ12.

### GBO provincies

De unit GBO provincies is belast met het beheer van gemeenschappelijke (keten)informatiesystemen op functioneel-, technisch en applicatieniveau voor provincies en haar partners. Daarnaast houdt GBO provincies zich bezig met onder andere testdiensten, kwaliteitsbewaking van landelijke data, advies en het leveren van kennis.

Provincies zijn kritisch over functioneren van GBO, maar plaatsen ook kanttekeningen bij hun eigen functioneren als opdrachtgever voor de unit.

Alhoewel die intentie er zeker is, lukt het GBO in de praktijk onvoldoende om provincies naar hun beleving te “ontzorgen”, bijvoorbeeld in de relatie met de leverancier(s). De rol van GBO wordt hier te veel als “doorgeefluik” gezien. Men ziet overigens een positieve ontwikkeling bij GBO in kwaliteit en continuïteit. Het GBO voert momenteel een professionaliseringslag uit aangaande personeel waarbij mensen in dienst genomen in plaats van gedetacheerd vanuit de verschillende provincies.

De provincies geven weinig ruimte aan GBO om breder te werken dan alleen als beheerder. Ze zijn van mening dat GBO zich vooral moet richten op het op orde hebben de basisactiviteiten, voordat ze een meer adviserende rol kunnen aannemen. Provincie hebben hierbij een (wellicht wat verouderde) visie op scheiding van ontwikkeling en beheer bij ICT systemen. Tegenwoordig vinden ontwikkeling en beheer steeds meer in samenhang en op organische wijze plaats (Agile, Scrum). Een strakke scheiding van ontwikkel- en beheertaken past minder bij deze moderne aanpakken.

Provincie verwachtte dat GBO vanuit haar expertise als beheerder de applicatiewerkgroepen van gedegen advies voorzien over de vraag of een applicatie doorontwikkeld en dan wel vervangen moet worden.

Er is bij provincies geen behoefte aan een provinciaal GIS competence centre bij GBO, omdat dit naar mening van de provincies kennis op dit punt al op adequate wijze interprovinciaal wordt uitgewisseld.

Ten aanzien van de Omgevingswet is GBO is voor de gezamenlijke opgaven de logische uitvoerende partner als het gaat om de gezamenlijke producten als provinciale informatiehuizen en het eventuele provinciale knooppunt. Dat is wellicht ook een kans om de samenhang tussen GBO en de overige units van BIJ12 te versterken. Op dit moment is die samenhang niet / zeer beperkt aanwezig.

Voor de governance is er circa een jaar geleden vanwege een reeks van problemen een nieuw plan gevormd met de i-portefeuillehouders GBO in samenwerking met het Strategisch Informatie Overleg (SIO). De GBO stukken, zoals het werkplan GBO, de SLA met GBO en ontwikkelingsvoorstellen van applicaties, lopen via de i-portefeuillehouder GBO om vervolgens richting het AAC Middelen te gaan. De AAC Middelen kijkt hierbij vooral naar de financiering en het SIO adviseert, voor zover mogelijk, over de inhoud van de voorstellen.

De provincies hebben echter geen invulling gegeven aan gemeenschappelijke en gecoördineerd opdrachtgeverschap. Ook zijn de inhoudelijke AAC's vaak maar beperkt betrokken. Het invullen van helder opdrachtgever-opdrachtnemerschap en aansturing met i-portefeuillehouders in de inhoudelijke AAC's via de AAC Middelen vindt als gevolg hiervan nog onvoldoende plaats. Hieraan wordt overigens wel gewerkt, zo is bijvoorbeeld de Risicokaart nu ondergebracht bij AAC-VTH.

Voor de provincies is onduidelijk hoe de financiering loopt en voor velen ontbreekt een totaal overzicht. De financiering en aansturing van de applicaties is sterk gefragmenteerd. Op operationeel niveau vindt de inhoudelijke aansturing plaats via deelname in de applicatiewerkgroepen, waar een jaarplan per applicatie wordt vastgesteld wat uitgevoerd moet worden. Overall vindt er echter geen c.q. nauwelijks coördinatie van de aansturing plaats. Hierdoor wordt bij aanpassingen van applicaties niet naar het totale plaatje gekeken.

Daarnaast komen prijsverhogingen en extra kosten soms als een verrassing voor provincies en ook vindt men de wijze van doorberekenen van de overhead, zoals dat door BIJ12 en de AAC Middelen is bepaald, niet transparant. Deze doorberekening leidt tot een vertroebeld beeld van de daadwerkelijke kosten voor een bepaalde dienst. Anderzijds erkennen provincies ook dat er bij hen zelf een grote mate van detailsturing per applicatie plaatsvindt waarbij vooral wordt gekeken naar de financiële middelen en minder naar kwaliteit. Deze detailsturing bevordert niet bepaald een flexibele en adaptieve werkwijze van GBO.

Zoals eerder gezegd zijn provincies ook kritisch op hun eigen rol als opdrachtgever. Provincies zijn lang niet altijd voldoende geïnteresseerd of betrokken. Door het ontbreken van goed gecoördineerd opdrachtgeverschap is aansturing van beheer extra moeilijk. Als opdrachtgever geven provincies niet altijd duidelijk aan wat ze willen en /of missen ze visie. In het vacuüm dat dan ontstaat, neemt GBO in bepaalde gevallen dan zelf initiatieven. Dat wordt echter vervolgens niet altijd gewaardeerd.

### Bedrijfsvoering

Provincies zijn kritisch als het gaat om transparantie van de financiering en inzicht van provincies in de kosten en prestaties van BIJ12. Dat is overigens niet per sé een verwijt aan BIJ12, als wel het gevolg van de gefragmenteerde wijze waarop de financiering (mede door de provincies zelf) geregeld is. Het in de AAC's vastgestelde werkplan (een gedetailleerde uitwerking van het door het IPO-bestuur vastgestelde jaarplan) geeft de begroting van BI12 weer en de werkzaamheden van de afzonderlijke units. Er is geen overall inzicht in wat iedere provincie aan BIJ12 betaalt, en welke producten ze ervoor terugkrijgen. Dat maakt dat het ook moeilijk is om vast te stellen wat de meerwaarde van BIJ12 ten opzichte van op uitvoering door de provincie zelf (is het wel goedkoper?) en of BIJ12 efficiënt werkt.

De inrichting van de unit Bedrijfsvoering is mede vormgegeven op basis van de ervaringen bij het IPO-bureau. In de praktijk blijkt o.a. de complexe financieringsstructuur en de grote hoeveelheid facturen en verplichtingen van BIJ12 de workload op het gebied van bedrijfsvoering hoger te maken. Er bestaan verschillende beelden over de omvang van de overhead. In Hoofdstuk 2 is beschreven dat



15% van de totale personele capaciteit wordt ingezet voor directie en bedrijfsvoering. Zelfs voor een uitvoeringsorganisatie is dat laag. Toch hebben veel provincies het beeld dat de overhead van BIJ12 hoog is, wellicht mede gevoed door de wijze van doorberekenen van de overhead aan de BIJ12 producten. Provincies zijn in zijn algemeenheid niet tevreden over de wijze waarop de kosten van de overhead wordt doorberekend, deze aanpak is wel door de AAC Middelen vastgesteld.

De wijze waarop opdrachten van BIJ12 tot stand komen is niet eenduidig geregeld. BIJ12 kan weinig flexibel handelen als gevolg van de eerder beschreven gefragmenteerde aansturing en niet gecoördineerde aansturing door de OG's.

Een aandachtspunt dat door BIJ12 zelf is ingebracht is het verschil in arbeidsvoorwaarden en loongebouw tussen BIJ12 enerzijds en het IPO-bureau en de provincies anderzijds. Doordat de arbeidsvoorwaarden en het loongebouw op een aantal punten bij BIJ12 afwijken ten opzichte van de voorwaarden van provincies wordt het soepel en flexibel inzetten van personeel over en weer soms belemmerd. Opvallend is dat provinciale medewerkers wel als interne kandidaat gelden voor vacatures bij BIJ12 maar dat dat omgekeerd niet het geval is, medewerkers van BIJ12 gelden niet als interne kandidaat voor provincies. Dit bemoeilijkt de mobiliteit binnen BIJ12 en heeft daarmee ook gevolgen voor de ontwikkeling van BIJ12 en haar medewerkers.

## 4. Beantwoording van de onderzoeksvragen

### 4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen (de geobjectiveerde en veralgemeniseerde beelden c.q. standpunten van de geïnterviewden) uit de interviews beschreven voor de vier onderscheiden onderzoeksthema's. In hoofdstuk 4 wordt op basis daarvan door de onderzoeker een antwoord geformuleerd op de vijf onderzoeksvragen en wordt per onderzoeksvraag een eindconclusie getrokken. De onderzoeksvragen zijn:

1. Doet BIJ12 de goede zaken?
2. Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?
3. Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?
4. Bieden de governance afspraken voldoende sturingsmogelijkheden? En vullen de provincies hun rol als opdrachtgever op de juiste wijze in?
5. Wat is de gewenste rechtsvorm?

Bij de beantwoording van deze vragen en het formuleren van de conclusies is, meer dan in het voorgaande hoofdstuk, sprake van eigen interpretatie en waardering door de onderzoeker.

Voordat wordt ingegaan op de vijf onderzoeksvragen wordt in deze inleiding allereerst een korte beschouwing gegeven van de benadering / visie van de provincies op provinciale samenwerking. De geformuleerde onderzoeksvragen zoomen begrijpelijkerwijs sterk in op BIJ12. Zoals eerder beschreven kan het functioneren van BIJ12 niet los gezien worden van een breder kader van provinciale samenwerking. Voor een goede beantwoording van de onderzoeksvragen is het relevant eerst dit kader te schetsen.

Provincies vinden samenwerking in de uitvoering op zich een goede zaak. De argumentatie van provincies om taken bij BIJ12 onder te brengen komt niet zozeer voort uit een overtuiging of visie op provinciale samenwerking, maar is vooral praktisch en financieel van aard. Ook al geven provincies aan dat ze samenwerking steunen, er is ook sprake van een zekere ambivalentie bij provincies. Onderlinge verschillen krijgen soms meer de aandacht dan de overeenkomsten en de intrinsieke wil om (in de uitvoering) daar waar mogelijk te harmoniseren, is bij niet bij alle provincies aanwezig. Er zijn overigens ook provincies die de stellige overtuiging hebben dat harmoniseren en uniformeren in de uitvoering juist noodzakelijk is om echte maatschappelijke meerwaarde te kunnen leveren, en daarmee als provincies een relevante bestuurslaag te zijn. Deze discussie overstijgt de scope van dit onderzoek, maar het lijkt zinvol om over deze verschillende visies een gesprek te voeren ten einde daarin een gedeelde visie te ontwikkelen, dit mede ook in het belang van de lange termijn doorontwikkeling van BIJ12.

De onderzoeksvragen worden de volgende paragrafen beantwoord, hierbij wordt een oordeel gegeven vanuit het hiervoor geschetste kader: dat samenwerking in de uitvoering zinvol is als dat praktisch en financieel meerwaarde biedt.

## 4.2 Doet BIJ12 de goede zaken?

BIJ12 is voor provincies de organisatie voor uitvoeringstaken voor Natuur en GBO. Er is geen discussie over het bestaansrecht van BIJ12 of over de taken die daar zijn ondergebracht. De meerwaarde van gemeenschappelijke uitvoering wordt onderkend waarbij de focus ligt op taken in het natuur en ICT domein met uitvoeringsaspecten.

De externe partners zijn positief over de samenwerking met BIJ12, voor hen is het belangrijk dat er nu één loket is waar ze met de provincies kunnen afstemmen en dat deze afstemming door BIJ12 ook actief wordt verzorgd.

BIJ12 is ontstaan als gevolg van drie los van elkaar staande ontwikkelingen: de transitie van het IPO, de decentralisatie van natuur en het onderbrengen van het PAS-bureau. De organisatie is daarmee niet zozeer opgebouwd vanuit een integrale visie op samenhangende taken, met meerwaarde en synergie van deeltaken. Hierdoor is het profiel van BIJ12 redelijk diffuus. De samenhang tussen GBO de overige units is nog vrij beperkt. Een aantal taken zoals de ACSG is bijna “stand alone” ingericht. Extreem geformuleerd kun je zeggen dat BIJ12 eerder een bedrijfsverzamelgebouw van een losse deelverzameling van provinciale uitvoeringstaken is, dan een geïntegreerde samenhangende organisatie. Dit wat diffuse profiel maakt ook dat de vraag of BIJ12 de goede zaken doet niet zo eenvoudig te beantwoorden is. Vanuit de geschetste aanleiding om taken bij BIJ12 onder te brengen is het antwoord “ja”. Vanuit de vraag naar een geïntegreerde samenhangende organisatie eerder “ten dele”.

### *Conclusie: doet BIJ12 de goede zaken?*

De taken die bij BIJ12 zijn neergelegd worden herkend en men ziet daar meerwaarde van gemeenschappelijke taakuitvoering. Er zijn geen taken waarvan ter discussie staat of ze wel door BIJ12 dienen te worden uitgevoerd.

Een aandachtspunt is het aanscherpen van het profiel van BIJ12 in de keuze tussen het “bedrijfsverzamelgebouw” of het zijn van een “integrale organisatie met meerwaarde en synergie van deeltaken”. Het antwoord op deze vraag bepaalt mede of de juiste taken bij BIJ12 zijn ondergebracht en hoe de taken zich in de toekomst verder zou moeten ontwikkelen.

## 4.3. Doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?

Deze vraag is op basis van het onderzoek lastig te beantwoorden. Er is geen c.q. zeer beperkt zicht op de kosten en resultaten van BIJ12 voor iedere provincie. Daarmee kan ook niet kwantitatief onderbouwd worden of het gezamenlijk uitvoeren efficiënt plaatsvindt. Uit het onderzoek is wel gebleken dat het voor een aantal taken buitengewoon handig is om ze samen te doen (zoals bijvoorbeeld de gemeenschappelijke monitoring en het beheer van de risicokaart) en dat het voor dergelijke taken ook moeilijk voorstelbaar is dat iedere provincie ze separaat zou uitvoeren. Dat het efficiënter (en waarschijnlijk ook effectiever is) voor provincies om taken samen uit te voeren wil echter nog niet zegen dat de organisatie van BIJ12 (voldoende) efficiënt werkt.

BIJ12 is niet zozeer ontworpen vanuit een integrale organisatie visie met onderlinge meerwaarde en synergie tussen de afzonderlijke units. Het is, geredeneerd vanuit deze vrij versnipperde inrichting, onwaarschijnlijk dat de uitvoering van de deeltaken optimaal efficiënt kan plaatsvinden. Op basis van dit onderzoek kan deze stelling niet hard onderbouwd of gekwantificeerd worden, eerder is er sprake van soort intuïtieve logica dat de uitvoering efficiënter zou kunnen zijn als er meer onderlinge samenhang en samenwerking tussen de units is.

BIJ12 voert haar werkzaamheden grosso modo naar tevredenheid van de provincies en de externe partners uit. Er is waardering voor de kennis en betrokkenheid van medewerkers. Er is een brede wens om BIJ12 door te ontwikkelen op het gebied van operational excellence, of zoals ook wel genoemd “een goed geoliede productiemachine”. De ontwikkelpunten als het gaat om competenties zijn bestuurlijke sensitiviteit, beleidsgevoel, oog voor context, adviesvaardigheden, schrijfvaardigheden en procesvaardigheden.

De relatieve onbekendheid van BIJ12 buiten de huidige twee domeinen en de (vaak) verkeerde beelden over (de omvang van) BIJ12, maken overigens dat het goed over het voetlicht brengen (“verkopen”) van meerwaarde van de organisatie voor provincies niet eenvoudig is.

De externe stakeholders geven aan dat BIJ12 een belangrijke meerwaarde voor hen heeft in efficiënter samenwerken met de provincies. De contacten liggen via BIJ12 in één hand en BIJ12 neemt een actieve rol in het verzorgen van provinciale afstemming. Een zorg daarbij is nog wel de bereidheid van provincies zelf om te komen tot afstemming en coördinatie.

Provincies hechten erg sterk aan de scheiding tussen beleid en ontwikkeling enerzijds en beheer en uitvoering anderzijds. Zij zijn stellig dat er bij BIJ12 geen beleidsmatige werkzaamheden mogen plaatsvinden. Het is de vraag of deze scherpe scheiding bevorderlijk is voor het juist en efficiënt uitvoeren van de taken. Het is duidelijk dat BIJ12 niet op de beleids-stoel van de provincies of het IPO-bureau moet gaan zitten. Anderzijds hebben zowel beleid als uitvoering baat bij een goede interactie en onderlinge beïnvloeding. De manier hoe daar nu mee om wordt gegaan komt wel wat (te) verkramppt over.

Kijkend naar de geformuleerde kernwaarden dan wordt zowel door BIJ12 zelf als door de provincies vooral accent gelegd op het klantgericht, resultaatgericht, en betrouwbaar zijn. De kernwaarden verbindend en vernieuwend krijgen relatief minder aandacht. Op basis van dit onderzoek is ook maar de vraag hoe sterk provincies eigenlijk aan deze kernwaarden hechten. Het herijken van de kernwaarden is wellicht op zijn plaats (zie Hoofdstuk 5).

#### Conclusie: doet BIJ12 de zaken voldoende efficiënt?

De efficiency van BIJ12 is op dit moment moeilijk kwantitatief vast te stellen. Door het gebrek aan synergie en meerwaarde van de verschillende units, is het onwaarschijnlijk dat de efficiency optimaal is, en is de verwachting dat de uitvoering efficiënter zou kunnen zijn als er meer onderlinge samenhang en samenwerking tussen de units is. Ook wijze waarop de opdrachtgeversrol nu door provincies wordt ingevuld verdient aandacht, de gefragmenteerde en gedetailleerde aansturing van BIJ12 en de complexe financieringsconstructies vormen een belemmering voor de samenwerking tussen de units.

In het algemeen is er voldoende tevredenheid over de taakuitvoering door BIJ12, zeker in aanmerking nemend de relatief korte bestaansgeschiedenis van de organisatie. Provincies zien de noodzaak tot verdere doorontwikkeling tot operational excellence op de huidige taken en het versterken van professioneel opdrachtnemerschap. Ook de externe partners zien een duidelijke meerwaarde van BIJ12, voor hen is de samenwerking met de provincies efficiënter geworden nu BIJ12 als centrale ingang / één-loket namens de provincies optreedt.

#### 4.4 Is er aanleiding om taken die nu bij provincies worden uitgevoerd bij BIJ12 onder te brengen?

Op dit moment zien provincies geen aanleiding om taken die ze nu zelf uitvoeren bij BIJ12 onder te brengen. Er is overigens ook geen draagvlak bij provincies voor het door BIJ12 werken voor andere opdrachtgevers.

De ontwikkeling van BIJ12 de komende jaren ligt daarmee niet zozeer in het (op dit moment) uitbreiden van haar takenpakket, als wel in het door ontwikkelen en professionaliseren van de bestaande taken. Daarbij vormt de Omgevingswet een belangrijke motor, daar waar het gaat om ontwikkeling van monitoring, beheer, uitwisseling en analyse van data op het gebied van natuur en informatiemanagement.

Het is van belang dat het management en de medewerkers van BIJ12 hun ambitie voor de ontwikkeling van de organisatie laten aansluiten bij de behoeftes van de provincies en bij de fase van de organisatieontwikkeling. BIJ12 is een relatief jonge organisatie, die zich nog in de opbouwfase bevindt. Daarom lijkt het verstandig de organisatie stapsgewijs verder te ontwikkelen en niet te snel naar nieuwe taken op zoek te gaan.

##### *Conclusie nieuwe taken bij BIJ12?*

Op dit moment speelt uitbreiding van taken van BIJ12 niet. Wel zijn er wensen en mogelijkheden tot doorontwikkeling op het gebied van monitoring, data natuur en informatiemanagement, mede in relatie tot de Omgevingswet.

Belangrijk aandachtspunt is dat het (door provincie beleefde) hogere ambitieniveau van het management en de medewerkers van BIJ12 en de provinciale verwachtingen ten aanzien van BIJ12 beter met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

#### 4.5 Governance en de rol van de provincies als opdrachtgever

De onduidelijke aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van BIJ12 is als grootste aandachtspunt uit dit onderzoek naar voren gekomen. Feitelijk worden op ieder onderdeel van de governance problemen gesignaleerd: bij het opdrachtgeverschap van de provincies en het opdrachtnemerschap van BIJ12, bij de rolverdeling tussen de AAC's, de Kring en de BIJ12-Raad, bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid en bij de relatie met het IPO-bureau (deze zijn uitgebreid beschreven in Hoofdstuk 3 en worden hier verder niet herhaald).

De onduidelijke governance is een belangrijke belemmering in het goed kunnen functioneren van de organisatie en het tot zijn recht komen van de potentie van gemeenschappelijke uitvoeringstaken. Ook de gebrekkige coördinatie in de aansturing door de provincies en de inflexibele van de op deeltaken gerichte financiering leggen een rem op de flexibiliteit en verdere ontwikkeling van de organisatie.

Belangrijk is dat provincies in de governance verantwoordelijkheid nemen voor, en betrokkenheid tonen bij de organisatie van BIJ12 en de taken die daar zijn ondergebracht.

##### *Conclusie werkt de governance?*

Het antwoord is hier een duidelijk "nee". De governance afspraken zijn in de praktijk onvoldoende werkbaar om tot een goede aansturing van BIJ12 te komen. Er is te veel onduidelijkheid over rollen

en verantwoordelijkheden. De provincies kunnen nog het nodige verbeteren in hun rol als opdrachtgever en de eigenaarsrol dient eenduidiger belegd te worden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en de relatie met het IPO-bureau behoeven aandacht. Ook BIJ12 zelf heeft hier een rol te vervullen in het vormgeven van professioneel opdrachtnemerschap.

#### 4.6 Wat is de gewenste rechtsvorm?

Een deel van de problematiek van de governance komt voort uit de keuze om BIJ12 te laten opereren in de “schil van het IPO-bureau”. Een belangrijk voordeel van deze constructie is dat ze pragmatisch is en weinig extra administratief gedoe en/of bureaucratie met zich mee brengt. De nadelen hiervan, met name de onduidelijke governance, zijn in voorgaande paragraaf al toegelicht.

In het najaar 2015 heeft een werkgroep van provinciale juristen een onderzoek gedaan naar de verschillende rechtsvormen. Daarbij zijn toen drie varianten onderzocht: BIJ12 in schil van IPO, BIJ12 als zelfstandige vereniging en BIJ12 als GR-BVO. De beschrijving en afweging van de juristen werkgroep zijn als vertrekpunt genomen bij de evaluatie.

Deze toen onderscheiden varianten zijn ook in dit onderzoek weer meegenomen. Hierbij is variant 1 als volgt aangepast: “BIJ12 in schil van IPO met verbetering van de governance”. Daarmee is de nuloptie, alles houden zoals het nu is, niet meer op tafel. De reden hiervoor is dat de bij de governance gesignaleerde problemen te zwaarwegend zijn om daar geen actie op te ondernemen.

Op basis van de interviews zijn voor beantwoording van onderzoeksvraag 5 van deze evaluatie aan nog twee varianten toegevoegd: BIJ12 opknippen en taken verdelen over provincies en BIJ12 en het IPO-bureau weer integreren.

Deze varianten zijn vervolgens uitgewerkt aan de hand van een aantal afwegingsaspecten. Ook hierbij is (weer dankbaar) gebruik gemaakt van het voorwerk dat gedaan is door de werkgroep van provinciale juristen. De volgende afwegingscriteria zijn onderscheiden:

- a) Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden, directe sturing door provincies;
- b) Passend bij doelstelling, taken en aard (resultaatgerichte, efficiënte) organisatie;
- c) Minimaliseren bestuurlijke drukte, bureaucratie en administratieve lasten;
- d) Wenselijkheid / draagvlak bij provincies;
- e) Beperken financieel-politieke risico's met name ten aanzien van inkoop, staatssteun BTW;
- f) Voldoende publieke waarborgen

## Intermezzo: Vergelijking met King en Waterschapshuis

De provincies zijn niet uniek in het hebben van een eigen uitvoeringsorganisatie. Ook de gemeenten en de waterschappen kennen een dergelijk samenwerkingsverband. In dit intermezzo worden deze beide organisaties en hun rechtsvorm toegelicht.

Het VNG heeft het KING. KING is een onafhankelijke stichting en KING en fungeert als netwerkorganisatie, zowel voor als door gemeenten. De zeggenschap van de VNG (en daarmee de gemeenten) over KING is geborgd door de samenstelling en wijze van benoeming van de Raad van Toezicht van KING. De leden van de RvT worden door de VNG benoemd, waarbij tenminste één lid tevens bestuurslid is van de VNG. Bovendien is er een jaarlijkse rapportage van KING aan de ALV van de VNG. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is in 2009 opgericht door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), met als doel de Nederlandse gemeenten te ondersteunen. De VNG en het Kwaliteitsinstituut (KING) staan los van elkaar. De VNG heeft als taak belangenbehartiging, het Kwaliteitsinstituut biedt ondersteuning bij vrijwel alle gebieden waaraan een gemeente behoefte kan hebben, zoals het doorvoeren van bezuinigingen, het opzetten van samenwerkingsverbanden met buurgemeenten, evaluatie en verbetering van het eigen functioneren, opzetten van elektronische dienstverlening enzovoorts. Inclusief de directeur heeft het instituut 64 medewerkers. Naast het managementteam zijn er gemeenteadvisers, en de afdelingen E-dienstverlening; Benchmarking, ontwikkeling en innovatie; Bestuurskracht en Visitatie; Staf' en Implementatie. Het instituut krijgt jaarlijks 8 miljoen euro van de gemeenten voor haar werkzaamheden. Het bureau stelt nadrukkelijk geen onderzoeks- of adviesbureau met winstoogmerk te zijn.

De waterschappen hebben als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie het Waterschapshuis. Het Waterschapshuis is een Gemeenschappelijke regeling (GR) van de waterschappen; en daarmee een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. De GR heeft tot taak te fungeren als ondersteunende organisatie en aankoopcentrale voor de waterschappen en daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de informatie- en bedrijfsprocessen. De waterschappen hebben op verschillende manieren invloed op de GR: zij beslissen over de oprichting, wijziging en opheffing van de GR; zij stellen het takenpakket en de bevoegdheden vast; voor het algemeen bestuur (AB) wijzen zij hun vertegenwoordigers aan; zij worden over de uitvoering van taken geïnformeerd via het toezenden van de begroting en de jaarrekening en zij kunnen hun zienswijze geven op de (ontwerp-)begroting.

Op de volgende pagina's worden de vijf varianten aan de hand van de zes afwegingscriteria beschreven.

Variant	BIJ12 in schil van IPO met verbeteringen in governance	BIJ12 als zelfstandige vereniging	BIJ12 als GR-BVO	BIJ12 opknippen en taken verdelen over provincies	BIJ12 en IPO-bureau weer integreren
criterium					
<b>Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden</b>	Op dit moment zijn er veel onduidelijkheden maar met aanvullende afspraken rondom governance kan helderheid naar verwachting wel verkregen worden	Dwingt af dat rollen en verantwoordelijkheden worden geëxpliciteerd. Geeft zelfstandige rechtspersoonlijkheid.  Mogelijk voordeel: bestuurders van de Vereniging tevens de portefeuillehouders van de provincie op de aandachtsgebieden van BIJ12 waardoor een directere sturing mogelijk is.  Relatie IPO – BIJ12 zal naar verwachting verzwakken, risico van onderlinge concurrentie neemt toe	Dwingt af dat rollen en verantwoordelijkheden worden geëxpliciteerd. Geeft zelfstandige rechtspersoonlijkheid  Mogelijk voordeel: bestuurders van de GR tevens de portefeuillehouders van de provincie op de aandachtsgebieden van BIJ12 waardoor een directere sturing mogelijk is.  Relatie IPO – BIJ12 zal naar verwachting verzwakken, risico van onderlinge concurrentie neemt toe	Leidt waarschijnlijk tot meer onduidelijkheid en minder eigenaarschap voor de gemeenschappelijke taakuitvoering en gedeelde provinciale verantwoordelijkheid in het natuur domein.	Leidt waarschijnlijk opnieuw tot discussie over onhelder profiel IPO en zal ook profiel BIJ12 minder scherp maken.
<b>Passend bij doelstelling, taken en aard organisatie</b>	Op dit moment worden op dit punt geen fundamentele problemen benoemd.  De aandachtspunten die uit de evaluatie naar voren komen lijken oplosbaar in huidige context.	Vereniging is geschikt als het gaat om 'doe'-taken, maar niet als het gaat om bevoegdheden en overheidshandelen.  Nadeel van een privaatrechtelijke rechtsvorm is dat de organisatie niet herkenbaar is als onderdeel van de overheid.  Aan een vereniging kunnen geen bevoegdheden worden gedelegeerd, wel gemandateerd. Mandaat volstaat op dit moment voor de taken.	Een GR BVO is geschikt voor uitvoeringstaken. De GR kan taken uitoefenen voor zijn oprichters (colleges van GS) maar ook voor andere deelnemende overheden (b.v. ministeries). In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof, GBO) en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap is dit aan de orde.  NB: Indien ook taken met beleidsruimte aan de orde zijn wordt een GR BVO niet wenselijk geacht	Minder passend want gezamenlijkheid uitvoeringstaken wordt minder expliciet vormgegeven	Profiel nieuwe organisatie wordt diffuser. Anderzijds zal het mogelijk wel de huidige afbakenings discussies over grens beleid en uitvoering makkelijker maken



Variant Criterium	BIJ12 in schil van IPO met verbeteringen in governance	BIJ12 als zelfstandige vereniging	BIJ12 als GR-BVO	BIJ12 opknippen en taken verdelen over provincies	BIJ12 en IPO-bureau weer integreren
<b>Bestuurlijke drukte Administratieve lasten en bureaucratie</b>	Er wordt gebruik gemaakt van de bestaande besluitvormingsprocessen van het IPO en de provincies	Oprichting van een vereniging kan door GS. PS moet wensen en bedenkingen ter kennis van GS brengen. Voor de oprichting van een vereniging door de provincies is goedkeuring nodig van de minister van BZK.  Vraagt aanvullende administratie en procedures	Oprichting kan door GS mits toestemming gegeven wordt door PS. PS mag die toestemming alleen weigeren agv strijd met het recht op algemeen belang  Vraagt aanvullende administratie en procedures	Provincies moeten onderling gaan verrekenen.	Weinig verschil ten opzichte van huidige situatie
<b>Wenselijkheid / draagvlak bij provincies</b>	Groot, mits de governance en relatie OG-ON verbeterd worden	Klein, beeld is dat dit veel discussie en gedoe zal opleveren	Klein, beeld is dat dit veel discussie en gedoe zal opleveren	Klein, men ziet weinig meerwaarde tov huidige invulling en verwacht minder gemeenschappelijkheid	Klein, de evaluatie heeft geen zaken naar voren gebracht die dat noodzakelijk maken. Wel vraagt de scheiding beleid en uitvoering nadere uitwerking
<b>Beperken financieel-politieke risico's met name ten aanzien van inkoop, staatssteun BTW.</b>	Risico's op dit moment beperkt	Zolang IPO/BIJ12 tenminste 90% van zijn opdrachten verricht voor provincies en elke provincie in het IPO-bestuur vertegenwoordigd blijft zijn hiervan geen problemen te verwachten  Opdrachten van de provincies aan BIJ12 zijn te zien als quasi-inbesteding als het toezicht op de organisatie – als op de eigen organisatie – gewaarborgd is. De provincies hoeven opdrachten aan BIJ12 dan niet (openbaar) aan te besteden.	Voordeel van de GR is dat dit met zekerheid 'aanbestedingsproof' is. De provincies hoeven opdrachten aan hun eigen bedrijfsvoeringsorganisatie niet aan te besteden.  Te onderzoeken of BIJ12 als GR beroep kan doen op een vrijstellingsregeling voor de omzetbelasting, waarbij provincies de door BIJ12 betaalde BTW kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds.	Risico's beperkt	Risico's beperkt
<b>Voldoende publieke waarborgen</b>	In vergelijking met de privaatrechtelijke constructies zijn de verantwoordings- en controlemechanismen bij publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Wgr groter dan bij de privaatrechtelijke rechtsvormen zoals de vereniging. Er gelden publiekrechtelijke waarborgen zoals politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.				

### *Conclusie ten aanzien van rechtsvorm*

Ondanks de geconstateerde problemen in de aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van BIJ12, is er geen draagvlak voor, of harde noodzaak tot ingrijpende wijziging van de huidige rechtsvorm. De alternatieven die leiden tot een zelfstandige rechtspersoon voor BIJ12 (oprichten aparte zelfstandige vereniging, oprichten GR BVO) brengen veel extra procedures en bestuurlijke aandacht met zich mee. Het weer integreren van BIJ12 en het IPO- bureau of het opsplitsen van BIJ12 over de afzonderlijke provincies, geven weinig meerwaarde ten opzichte van de huidige werkvorm, en kunnen zelfs ten koste gaan van de meerwaarde die BIJ12 nu biedt.

Daarmee komt de huidige vorm: BIJ12 in de schil van het IPO-bureau, als meest wenselijke naar voren. Wel is het hierbij noodzakelijk een aantal verbeteringen door te voeren in de aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden (zie hiervoor hoofdstuk 5).

## 5. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen voor het vervolg beschreven.

### Visie op provinciale samenwerking in de uitvoering

In het onderzoek is gebleken dat er geen formeel geëxpliciteerde visie is op provinciale samenwerking in de uitvoering. Er bestaan verschillende beelden bij provincies over de wenselijkheid of noodzaak tot harmonisatie. Deze verschillen maken het voor BIJ12 soms lastig om stappen te zetten in uniformering van werkprocessen en daarmee vergroten van de effectiviteit en de efficiency van de organisatie. Het is vanuit dat perspectief dan ook wenselijk dat provincies op dit terrein een (meer) gedeelde visie ontwikkelen. Het hebben van een gedeelde visie zal de lange termijn door ontwikkeling van BIJ12 kunnen ondersteunen.

### Governance: aansturing en verantwoordelijkheden

Het verbeteren van de aansturing en verduidelijken van verantwoordelijkheden is als één van de belangrijke verbeterpunten uit het onderzoek naar voren gekomen. Bij de hierna geformuleerde verbetervoorstellen is het niet de bedoeling om een nieuwe complexiteit te introduceren, maar juist om een vereenvoudiging en verduidelijking aan te brengen, waarbij beter wordt aangesloten bij de bestaande (IPO) structuren. Daarbij is het van belang dat er voldoende commitment en inzet is bij provincies voor BIJ12 en voor de eigen rol als opdrachtgever en eigenaar van BIJ12. Het te ver op afstand zetten van BIJ12 onderkent onvoldoende dat BIJ12 geen commercieel bedrijf is, maar een onderdeel van de provinciale organisatie(s).

Zoals in Hoofdstuk 4 is beschreven, wordt voorgesteld de BIJ12 ophanging in de IPO-schil ongewijzigd laten. Het vaststellen van de begroting, begrotingswijzigingen, jaarplan en jaarrekening vinden plaats door het IPO-bestuur, zodat de integraliteit in de aansturing gewaarborgd is en helder opdrachtgeverschap vanuit alle provincies is vormgegeven. De provincies zijn via de AAC Middelen betrokken bij het (ambtelijk) bespreken van de begroting en jaarrekening van BIJ12. Voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor BIJ12 kan worden aangesloten bij de portefeuilleverdeling zoals die ook voor het IPO-bureau geldt (voorzitter en vicevoorzitter IPO-bestuur).

Voorstel is om het (ambtelijk) eigenaarschap bij het IPO-bureau (c.q. de IPO directeur) te beleggen. BIJ12 heeft een eigen management en directie, die kunnen handelen op basis van een mandaat van de directeur IPO. De directeur BIJ12 legt verantwoording af aan directeur IPO (en via hem aan de Kring c.q. het IPO- bestuur).

De directeur van BIJ12 is lid van het managementteam van het IPO-bureau. Hiermee wordt de afstemming tussen BIJ12 en IPO-bureau (en daarmee de afstemming tussen uitvoering en beleid) bevorderd en de verantwoordelijkheid van de directeur IPO voor BIJ12 versterkt.

Het opdrachtgeverschap van de provincies kan worden verbeterd door het instellen van een coördinerend opdrachtgeversoverleg. Doel van dit overleg is te komen tot een meer integrale aansturing. Op dit moment zijn er vanuit drie AAC's (DROW, Middelen en Vitaal Platteland) opdrachtgevers betrokken bij de aansturing van BIJ12. Het is wenselijk dat deze opdrachtgevers elkaar periodiek spreken om tot meer integrale opdrachtverlening te komen.

Een aandachtspunt is de gefragmenteerde wijze van financiering van BIJ12. Voorgesteld wordt te onderzoeken of de wijze van financieren kan worden vereenvoudigd en aangepast, met als doelen het transparanter maken wat provincies betalen aan BIJ12 en wat ze daarvoor terugkrijgen, meer flexibiliteit bieden aan BIJ12 om met langjarige projecten te werken, en eenvoudiger kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.

#### Verdere ontwikkeling van de organisatie

BIJ12 bestaat nu drie jaar en heeft, met deze evaluatie, de eerste fase van haar ontwikkeling afgerond. Het is wenselijk om voor de verdere ontwikkeling van de organisatie de uitkomsten van dit onderzoek als vertrekpunt te gebruiken.

Voorgesteld wordt om de directeur IPO, in nauwe samenwerking met de directeur BIJ12, de opdracht te geven een organisatie-ontwikkelplan voor BIJ12 op te stellen gericht op de periode 2016-2020. Uitgangspunt voor dit plan is een toekomstvisie 2020 waarbij BIJ12 verder door ontwikkelt tot een goed geoliede productiemachine, met werkprocessen gebaseerd op “operational excellence”; waarbij gestuurd wordt op effectiviteit en efficiëntie en professionalisering van de OG-ON relatie.

In het ontwikkelplan dient uitgewerkt worden op welke wijze er meer samenhang en synergie tussen de verschillende units van BIJ12 tot stand kan worden gebracht, met informatiemanagement als het verbindende element en de core business van de BIJ12 organisatie.

In het ontwikkelplan dient tevens te worden beschreven welke kwaliteiten en competenties binnen BIJ12 aanwezig moeten zijn met oog op de uitkomsten van deze evaluatie en hoe er gekomen kan worden tot een duurzame organisatie die een aantrekkelijke werkgever is voor haar medewerkers. Als onderdeel hiervan kan het zinvol zijn om de geformuleerde kernwaarden te herijken. Daar waar nodig dient in het ontwikkelplan een verbijzondering plaats te vinden voor de ontwikkelpunten van de afzonderlijke units.

De uitvoering van het ontwikkelplan kan worden belegd bij het management van BIJ12, onder verantwoordelijkheid van de directeur van het IPO-bureau. Het management van BIJ12 is nu (nog) sterk inhoudelijk georiënteerd en dit vraagt van hen wel een duidelijke(r) focus op de ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers.

#### Ontwikkeling vergadercentrum

Het vergadercentrum is één van de successen van BIJ12. Er lijken kansen te liggen dit verder uit te bouwen, zodat BIJ12 hét ambtelijk vergadercentrum van de gezamenlijke provincies in Utrecht wordt. Voorgesteld wordt hiervoor een business case op te stellen en onderzoek of het vergadercentrum kan worden ontwikkeld, bijvoorbeeld met video conferencing mogelijkheden met alle 12 provinciehuizen.

## Bijlage 1 Geïnterviewde organisaties

- Provincie Friesland: Guus van der Berg, Dolf Jansen
  - Provincie Groningen: Henk-Jan Bolding, Anco Hoogerwerf, Elke Clevering
  - Provincie Drenthe: Annet van Schreven, Mirjam Koekoek, Edward Sie, Dirk Jan Immenga
  - Provincie Overijssel: Johan Osinga, Thea Hofs, Erik Jungerius
  - Provincie Gelderland: Pieter Hilhorst, Albert Thijssen
  - Provincie Noord-Holland: Gea van Craaikamp, Ronald Louwman, met aanvullende schriftelijke bijdrage
  - Provincie Zuid-Holland: Jan Herman de Baas, Joost Damen, met aanvullende schriftelijke bijdrage
  - Provincie Utrecht: Hans Goedhart, Paul Mallens, Wilma Timmers, Luc de Horde, John Visbeen, met aanvullende schriftelijke bijdrage
  - Provincie Flevoland: Tjeerd van der Wal, Jaap Ree, Maria Overmars, Anneke Spijker
  - Provincie Noord-Brabant: Arno Teunissen, Robertino Wiebier, Lia Loesberg
  - Provincie Zeeland: Ab Smits, Durk-Jan Lagendijk
  - Provincie Limburg: Ad de Kroon, René Bijlmakers, Ron Helweg, Jan Cortenraad.
- 
- Gedeputeerde Jan Jacob van Dijk, portefeuillehouder BACVP
  - IPO- bureau: Henry Meijdam, Lieke Hendrix, Rob Klooster (schriftelijke bijdrage)
  - BIJ12: Tjeerd Kampstra, José Buijsman, Michelle Fransen, Jan Willem van der Vegte, Ruud de Jong, Marlies Ellenbroek
  - BIJ12-Raad: Annet van Schreven, Ronald Louwman, Erik Jungerius
- 
- RWS: Ruud Nijland, Carla Mors, Jaap Graveland (schriftelijke bijdrage)
  - Ministerie van Economische Zaken: Peter Munters, Angelique Nielen, Frank Tillie (schriftelijke bijdrage)
  - Natuurmonumenten: Theo Wams
  - Staatsbosbeheer: Mascha Brouwer
  - LandschappenNL: Hank Bartelink
  - Voorzitter Faunafonds: Chris Kalden

## Bijlage 2 Bronnen

- Achtergrondnotitie Gemeenschappelijke Werkorganisatie (GWO) ten behoeve van de Kring van Provinciesecretarissen 19 september 2013, José Buijsman, september 2013;
- Notitie Regiegroep Nature 2000/PAS, Aanbiedingsnota Regiegroep Natura 2000 en PAS  
Onderwerp: Taken, positionering PAS-bureau, eigenaarschap en beheer AERIUS en bijlage  
Business Case PAS-bureau, Marly Bloem, 29 oktober 2013;
- Besluitvorming Gemeenschappelijk Werkorganisatie (inclusief vaststellen jaarplan en begroting  
2014) ten behoeve van het IPO-bestuur d.d. 9 oktober 2013, Marly Bloem, oktober 2013;
- Notitie bevoegdheden GWO notitie voor de Kring van Provinciesecretarissen op 9 december  
2013, Marly Bloem, december 2013;
- Notitie BIJ12 Raad, Criteria met betrekking tot toevoeging nieuwe taken aan BIJ12, Marly Bloem,  
20 november 2014;
- Brief aan BIJ12-Raad, I-portefeuillehouders, leden AAC's, voorzitters applicatiewerkgroepen, SIO  
inzake aansturing GBO provincies, Marly Bloem, 20 april 2015;
- Jaarplan BIJ12 2016, José Buijsman, 11 mei 2015
- Uitwerking Werksessies Evaluatie Medewerkers BIJ12, 6 en 7 juli 2015;
- Memo Evaluatie Rechtsvorm BIJ2, verslag van juristen workshop, 8 september 2015;
- Startnotitie Evaluatie BIJ12, Marly Bloem, notitie voor de Kring van Provinciesecretarissen op 10  
november 2015;
- Werkplan BIJ12 2016, ter instemming AAC's, José Buijsman, 18 november 2015;
- Diverse Websites: BIJ12, IPO, VNG, KING, Unie van Waterschappen, Waterschapshuis, mei 2016.

## Bijlage 3 Gespreksthema's interviews evaluatie BIJ12

### Inleiding

In de periode februari – april 2016 hebben met alle provinciesecretarissen gesprekken plaatsgevonden in het kader van de evaluatie van BIJ12. Ter voorbereiding op deze gesprekken is een memo opgesteld met te bespreken thema's en interviewvragen. Deze thema's dienden als leidraad voor het gesprek en zijn vooraf toegezonden.

### Thema 1: Strategische visie op provinciale samenwerking

- Wat is uw visie ten aanzien van toekomstige interprovinciale samenwerking? Welke trends en ontwikkelingen zijn daarbij voor u relevant?
- Hoe ziet u de positionering van BIJ12 als gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie in de driehoek IPO – BIJ12 – provincies? Hoe ziet u de scheiding tussen het werk van IPO / provincies en de (beleidsarme) uitvoeringsorganisatie BIJ12?
- Wat zijn voor u argumenten om tot provinciale samenwerking (in de uitvoering) te komen? Hoe weegt u daarin de provinciale samenwerking op landelijke schaal (met alle 12 samen) versus provinciale samenwerking op regionale/landsdeel schaal?
- Hoe ziet u de verhouding tussen gezamenlijke provinciale uitvoering en eigen provinciale autonomie?
- Is BIJ12 voor u de "preferred" partner bij provinciale samenwerking? Bent u actief in het uitdragen van BIJ12 als uitvoeringsorganisatie binnen uw eigen organisatie? Zou BIJ12 wat u betreft ook op andere provinciale beleidsterreinen actief kunnen zijn?

### Thema 2: Governance en rechtsvormen

- Hoe ervaart u de rol van de AAC's en ambtelijke portefeuillehouders in de aansturing van BIJ12?
- Hoe is de aansturing van BIJ12 binnen uw eigen provincie gepositioneerd? Hoe vindt de coördinatie van de aansturing binnen uw eigen provincie plaats?
- Hoe ervaart u de rol van het IPO-bestuur en de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheid is belegd?
- Hoe kijkt u aan tegen het functioneren van de BIJ12-Raad en rol van de Kring van provinciesecretarissen in de aansturing van BIJ12?
- Welke (rechts)vorm ziet u als de meest wenselijke voor BIJ12 (zie voor een overzicht pagina 4 van de bijgevoegde startnotitie zoals die in de KvP is besproken)? Op basis waarvan heeft deze uw voorkeur?

### Thema 3: Taken en functioneren BIJ12

- Heeft u een goed beeld van de taken en producten van BIJ12?
- Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van BIJ12 en doet de organisatie van u van haar verwacht?
- Hoe ervaart u de rol van uw eigen organisatie als het gaat om aandacht voor en inzet ten behoeve van de OG-rol jegens BIJ12?
- Hoe ervaart u de relatie en interactie tussen de belangenbehartiging door het IPO en de uitvoeringstaken van BIJ12?
- Vindt u dat BIJ12 een bijdrage levert aan de waardering voor de provinciale uitvoering?
- Wat is uw mening over de (gewenste) rol van BIJ12 bij externe profilering van de provinciale uitvoerings- taken?

- Wat is uw visie op de gewenste relatie tussen strategie – uitvoeringsbeleid – uitvoering en de huidige taakvervulling door BIJ12? Wordt de beleidscyclus op juiste wijze doorlopen?
- Wat zou wat u betreft de visie en missie van BIJ12 moeten zijn in meerjarenperspectief (komende 5 jaar)?
- Vindt u dat BIJ12 een rol moet blijven vervullen als provinciaal ontmoetings- en vergadercentrum?
- Ziet u een meerwaarde voor BIJ12 als kenniscentrum voor de provincies?
- Is er aanleiding om extra provinciale taken bij BIJ12 onder te brengen en zo ja welke?
- Vindt u dat BIJ12 (meer) proactief moet zijn in het anticiperen op ontwikkelingen en het aandragen van suggesties bij provincies?
- Kan BIJ12 wat u betreft ook voor andere partijen werken of is de organisatie er exclusief voor de provincies?

#### Thema 4: Specifieke vragen functioneren diverse onderdelen van BIJ12

Aangezien binnen BIJ12 verschillende taakvelden zijn belegd zijn hieronder een aantal specifieke vragen per deel taak opgenomen.

##### *PAS-bureau*

- Hoe ervaart u de positie van het PAS-bureau en de rol van de ministeries in het licht van de decentralisatie?
- Hoe ervaart u de huidige wijze van aansturen van het PAS-bureau en de samenwerking tussen de Regiegroep Natura2000/PAS (waarin ook de betrokken ministeries zitting hebben), de AAC en de BIJ12-Raad?
- Is de gekozen inrichting / taakinfilling van het PAS bureau nog passend bij de huidige vraag vanuit de provincies en de andere PAS partijen?

##### *Natuurinformatie en Natuurbeheer*

- Hoe ervaart u de nieuwe rol van de provincies in het kader van de decentralisatie en de gezamenlijke aanpak van de provincies jegens het Rijk en de bijdrage van BIJ12 daarbij? Wordt de urgentie om een bijdrage te leveren aan natuurinformatie voldoende erkend?
- Hoe ziet u de relatie tussen IPO/de provincies en BIJ12 als het gaat om de inbreng van uitvoeringskennis ten behoeve van beleidsvorming? Wat is uw mening ten aanzien van de strategische positionering op de ontwikkelingen rondom de omgevingswet?
- Hoe is de aansturing en besluitvorming rondom deze thema's binnen uw eigen organisatie geregeld en vindt u dat dit bij de provincies op uniforme wijze moet plaatsvinden?

##### *Faunafonds*

- Ziet u meerwaarde van BIJ12 als kenniscentrum voor de provincie op het gebied van (het formuleren van beleid voor) faunabeheer vraagstukken?

##### *Adviescommissie schade Grondwater (ACSG)*

- Ziet u mogelijkheden voor uitbreiding van taken bij BIJ12 vanuit het werkveld van de AAC DROW, bijvoorbeeld op het gebied van energie?

##### *GBO*

- Hoe is de aansturing van GBO binnen uw provincie georganiseerd? Is er sprake van een uniforme visie op de gewenste rol en de aansturing van BIJ12 binnen uw provincie?
- Ziet u meerwaarde voor BIJ12 in een rol als adviseur voor de SIO offices?



- Heeft u behoefte aan een meer proactieve rol van BIJ12 als het gaat om initiëren van provinciale samenwerking op ICT gebied?
- Is er behoefte aan een provinciaal GIS competence centre? En zo ja is BIJ12 daar de geëigende plek voor?

#### *Bedrijfsvoering*

- De huidige inrichting van de organisatie en begroting van BIJ12 is gebaseerd op het IPO. BIJ12 is een ander type organisatie, met bijvoorbeeld grotere materiele budgetten. Vanuit BIJ12 is er behoefte te kunnen komen tot meerjarige financieringsafspraken, het kunnen schuiven tussen verschillende units en het opbouwen van buffers. Is het voor u denkbaar om voor BIJ12 te komen tot meerjarige financiering (i.p.v. nu jaarlijks afrekenen) zodat beter kan worden aangesloten bij uitvoering van meerjarige projecten?
- Hoe ervaart u de financieringsstructuur van BIJ12 met verschillende financieringsafspraken per deeltaak? Bent u voorstander van het toewerken naar een vaste verdeelsleutel voor geheel BIJ12?
- Welke aandachtspunten ziet u ten aanzien van de bedrijfsvoering en HRM (bv uitwisseling personeel)?

## Bijlage 4 Structuur en organisatie van het IPO

### Vereniging van en voor de provincies

Het IPO is een vereniging van en voor de provincies. De provincies zijn de leden van de vereniging en zijn vertegenwoordigd in het Bestuur en de Algemene Vergadering. Het IPO is gevestigd in Den Haag en beschikt daarnaast over een vertegenwoordiging in Brussel.

### Bestuur

Het bestuur bestaat uit twaalf leden, één gedeputeerde per provincie en een onafhankelijke voorzitter. Ieder bestuurslid heeft een eigen inhoudelijke portefeuille, zoals financiën of ruimtelijke ontwikkeling.

De termijn van het bestuur is gelijk aan de termijn van Provinciale Staten: vier jaar. Na iedere Provinciale Statenverkiezingen en nieuwe colleges van gedeputeerden wordt een nieuw bestuur samengesteld. Het bestuur kent ook een viertal adviseurs: drie Commissarissen van de Koning en een Provinciesecretaris.

### Algemene Vergadering

De Algemene Vergadering bestaat uit 24 leden die zijn voorgedragen door Provinciale Staten: twee Statenleden per provincie. De Algemene Vergadering voert de 'governance'-rol binnen de vereniging uit. De Algemene Vergadering benoemt het bestuur en keurt de Meerjarenagenda en de Jaarplannen alsmede het Jaarverslag en de Jaarrekening van het IPO goed. Zie pagina Algemene Vergadering voor besluitenlijsten en samenstelling.

### Kring van Provinciesecretarissen

De Kring van Provinciesecretarissen is het overlegorgaan van de provinciesecretarissen en de algemeen directeur van het IPO. De provinciesecretaris is in de eigen provincie de secretaris van het college van Gedeputeerde Staten en daarnaast algemeen directeur van de provinciale organisatie. De Kring fungeert als forum waar ervaringen en 'best practices' op het vlak van het provinciale bestuur en organisatie uitgewisseld worden. De Kring heeft ook een belangrijke rol binnen het IPO. De leden van de Kring zijn voorzitter van de ambtelijke adviescommissies en secretaris van de bestuurlijke adviescommissies. De Kring als geheel is het integrerend ambtelijk voorportaal van de bestuurlijke besluitvorming van het IPO.

### Bestuurlijke en ambtelijke adviescommissies

De bestuurlijke adviescommissies, met vakgedeputeerden onder voorzitterschap van een lid van het IPO-bestuur, behartigen de taken van het IPO. Ondersteuning van de bestuurlijke adviescommissies vindt plaats door de (gelijknamige) ambtelijke adviescommissies die bestaan uit provinciale medewerkers en medewerkers van het IPO-bureau. In dit organogram vindt u de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Voor de samenstelling van de verschillende IPO-overleggen kijkt u hier.

### Bureau in Den Haag

Het IPO is gevestigd aan de Herengracht 23 in Den Haag en telt circa 50 medewerkers. Het IPO-bureau ondersteunt de bestuurlijke en ambtelijke adviesstructuur van het IPO waaronder het Bestuur, de Algemene Vergadering en de bestuurlijke en ambtelijke adviescommissies. Van hieruit vindt de ondersteuning van het bestuur plaats.