

Op 23 juni 2026 Agendapunt 2b

Datum 23 juni 2026
Portefeuillehouder Henk Emmens (penningmeester)

Onderwerp Tussenrapportage 2026, Conceptbegroting 2027 en Raming kassiersfunctie 2026-2027

Kern van het onderwerp

Hierbij liggen de Tussenrapportage 2026 en de Conceptbegroting 2027 ter goedkeuring voor aan de Algemene Vergadering. Tegelijkertijd bieden wij ook een bijstelling van de Raming kassiersfunctie 2026-2027 aan.

Het IPO-bestuur heeft de stukken vastgesteld in haar vergadering van 21 mei en doorgeleid ter goedkeuring aan de AV. Wat betreft de conceptbegroting heeft het bestuur besloten deze uit te werken tot Begroting 2027, waarvoor de AV gevraagd wordt input mee te geven.

Voorstel/gevraagd besluit:

De Algemene Vergadering wordt gevraagd:

1. Kennis te nemen van de Tussenrapportage 2026 van de Vereniging IPO en daarin de door het IPO-bestuur vastgestelde begrotingswijzigingen 2026 goed te keuren;
2. het rekeningresultaat 2025 in te zetten voor de randvoorwaardelijke investeringen in de vereniging, en
3. de door het bestuur vastgestelde aangepaste Raming kassiersfunctie 2026-2027 goed te keuren; en
4. aandachtspunten mee te geven, gehoord hebbende de eigen Provinciale Staten, ten aanzien van de Conceptbegroting 2027.

Aanleiding en context

Met de Tussenrapportage 2026 rapporten we over de voortgang van de Begroting 2026. Via de Conceptbegroting 2027 leggen we de basis voor de nieuw op te stellen Begroting 2027. In beide documenten spelen de vijf bestuurlijke opdrachten gericht op de ontwikkeling van de vereniging een voorname rol. Daarnaast spelen ook andere begrotingsontwikkelingen die een meer jaarlijks terugkerend karakter kennen.

Hieronder worden de relatie met/uitvoering van de bestuurlijke opdrachten beschreven, inclusief het bestuurlijk vastgestelde afwegingskader. Daarbij lichten wij op hoofdlijnen andere ontwikkelingen toe die verwerkt zijn in de Tussenrapportage 2026, de Conceptbegroting 2027 en de Raming kassiersfunctie 2026-2027.

Tevens heeft het bestuur een brief opgesteld om de P&C documenten aan te bieden aan de AV-leden. Deze brief kan desgewenst ook gebruikt worden om PS te informeren. Deze brief is ook als bijlage bij deze notitie opgenomen.

I. Bestuurlijke opdrachten

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

In de bestuurs- en AV-vergaderingen in de periode december 2025 – april 2026 zijn het bestuur en de AV geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de interne organisatie van de vereniging en de opgaven die daarmee samenhangen. Deze zijn vertaald in vijf bestuurlijke opdrachten:

A. Bestuurlijk afwegingskader

Wat doet de IPO-vereniging wel en wat niet? Het resultaat is een gemeenschappelijk kompas/kader voor gezamenlijke keuzes.

B. Basis op orde

Het IPO is sterk gegroeid in taken, programma's en projecten in bestuurlijke opdrachten, en externe eisen aan verantwoording, transparantie (Woo) privacy, informatiebeveiliging. De begroting is hierbij niet evenredig meegegroeid; bedrijfsvoering, systemen en beheersprocessen zijn daarbij achtergebleven. Dit leidt tot risico's en kwetsbaarheden in de organisatie.

C. Ontleden Begroting

Deze opdracht heeft als doel de verenigingsbegroting te ontleden (zuiver te maken) langs de verschillende governance- en financieringslijnen.

D. Hygiëne in de Samenwerkingsafspraken

Hier gaat het om een verbetering/versterking van de samenwerkingsafspraken. De provinciesecretarissen worden hierbij expliciet betrokken.

E. Doorlichten werkplannen BAC's

De BAC's krijgen de opdracht kritisch te zijn op het eigen werkplan cq. de bestuurlijke opdrachten.

Met de aanbidding van de P&C stukken aan het bestuur en aansluitend aan de AV wordt voortgang geboekt op de eerste drie bestuurlijke opdrachten. Twee bestuurlijke opdrachten werken inhoudelijk en financieel direct door in de verenigingsbegroting. Het gaat hierbij om Basis op orde (B.) en Ontleden Begroting (C.). De derde bestuurlijke opdracht, (A) het bestuurlijk afwegingskader, is bijgevoegd zodat deze naar de toekomst als bestuurlijk kader kan dienen voor nieuwe opdrachten aan de vereniging. Het kader is een instrument voor het bestuur om besluiten goed onderbouwd te nemen en vervolgens via de begroting voor te leggen aan de AV. In de aanloop naar de Statenverkiezingen 2027 zullen op alle drie deze opdrachten nog verdere stappen noodzakelijk zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om toetsen van de lopende opdrachten aan het bestuurlijk afwegingskader, de uitwerking van de grotere betrokkenheid van de KPS, de subsidie-verantwoording, en inrichting van een verantwoordingssysteem ter voorkoming van herhaling van de lopende uitdagingen in de organisatie.

Opdracht A: Bestuurlijk afwegingskader

Het vastgestelde bestuurlijk afwegingskader geeft invulling aan de wens om te komen tot een meer eenduidige en transparante afweging van taken en activiteiten binnen de IPO-organisatie. Het afwegingskader fungeert als richtinggevend instrument bij besluitvorming, agendering en prioritering, en wordt ingezet om bestaande activiteiten en taken tegen het licht te houden, waar nodig – via expliciete bestuursbesluiten – activiteiten aan te passen of te beëindigen, en nieuwe opgaven en verzoeken systematisch te toetsen op meerwaarde, uitvoerbaarheid en financiële consequenties.

Ook wordt beoogd om met behulp van dit kader vóór het einde van de huidige statenperiode beter inzicht te verkrijgen in de balans tussen taken, capaciteit en middelen. Dit draagt bij aan een realistischer en beter uitlegbaar begrotingsbeeld. Het bestuurlijk afwegingskader is als bijlage bijgevoegd. Zoals aangegeven is het een instrument voor het bestuur om besluiten goed

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

onderbouwd te nemen en vervolgens via de begroting voor te leggen aan de AV. De wens van het bestuur is om dit kader in de praktijk te testen, met het voornemen om na verloop van tijd te evalueren en waar nodig aan te scherpen.

Opdracht B: Bestuurlijke opdracht Basis op orde

Via de conceptbegroting 2026 en later op het AV-bestuursdiner van 27 januari 2026 is de AV op de hoogte gesteld van de benodigde investeringen in de IPO-organisatie.

De afgelopen jaren is de vereniging sterk gegroeid in taken. Deze groei vertaalt zich in een toegenomen financiële omvang en een toenemende complexiteit van werkzaamheden. Hoewel de organisatie zich inhoudelijk heeft ontwikkeld, is de basis van de organisatie niet evenredig meegegroeid. Als gevolg daarvan zijn verbeteringen en activiteiten die feitelijk structureel van aard zijn, regelmatig incidenteel gefinancierd en georganiseerd. Dit heeft geleid tot kwetsbaarheid en versnippering in de organisatie: veel handmatig werk, beperkte structurele borging, en een fragiele basis onder de organisatie die inmiddels aanzienlijk in omvang en complexiteit is gegroeid. De rek in deze manier van werken is eruit. Zonder gerichte versterking nemen risico's, werkdruk en afhankelijkheid van tijdelijke oplossingen verder toe.

Het op orde brengen van de bedrijfsvoering is daarom geen op zichzelf staand verbetertraject, maar onderdeel van een bredere organisatieontwikkeling. Het doel van deze ontwikkeling is het realiseren van een sterk fundament voor de toekomst waarop kan worden doorgebouwd om de organisatie in staat te stellen om bij te dragen aan het realiseren van de bestuurlijke ambities van de provincies.

Dit vraagt om een aantal investeringen op meerdere terreinen. Het gaat daarbij onder meer om het kwalitatief en kwantitatief versterken van de financiële functie en concern control, het harmoniseren en standaardiseren van financiële processen en systemen, en het versterken van de planning en controlcyclus met nadruk op vooruitkijkende sturing en risicomanagement. Daarnaast is een stevige HR-kolom noodzakelijk om de organisatie duurzaam te ondersteunen bij haar omvang en complexiteit, onder meer op het gebied van formatie, inhuur, ontwikkeling van medewerkers en goed werkgeverschap. Ook het integraal borgen van informatievoorziening, privacy en informatiebeveiliging is onmisbaar om te voldoen aan wet- en regelgeving en om bestuurlijke grip te versterken. Tot slot vraagt de groei van de organisatie om herijking en professionalisering van functies als inkoop, juridische ondersteuning, facilitair en huisvesting, zodat deze toekomstgericht, efficiënt en beheersbaar zijn ingericht.

De investeringen die onderdeel zijn van de Conceptbegroting 2027, zijn een eerste stap in een meerjarige transitie. Daarbij past nadrukkelijk niet het beeld dat de organisatie na deze investering 'af' is. De verwachting is dat de organisatie zich ook in de jaren daarna verder ontwikkelt.

Gelet op de nog lopende verbeterprocessen in onze organisatie is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd of dit ook het eindbeeld is. Het is niet volledig te voorzien of er nog aanvullende middelen op langere termijn nodig zijn. Daarom wordt vóór het einde van deze statenperiode, in samenhang met de bestuurlijke opdracht tot doorlichting van de begroting en afronding van de organisatieontwikkeling, een beeld geschetst van deze financiële consequenties, en waar nodig verwerkt in de P&C documenten.

Financiële consequenties Basis op orde - Bedrijfsvoering

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

De uitvoering van de bestuurlijke opdracht 'Basis op orde - Bedrijfsvoering' leidt per saldo tot een structurele extra last van € 3,1 miljoen.

De extra benodigde middelen van € 3,1 miljoen zijn de resultante van drie onderdelen die lastenverhogend zijn waartegenover enkele dekkingsvoorstellen staan. De lastenverhogende onderwerpen zijn:

1. Benodigde investeringen Basis op orde – Bedrijfsvoering;
2. Onontkoombare intensiveringen bestaand beleid;
3. Structureel dekkend maken Verenigingsbegroting.

Ad 1. Benodigde investeringen Basis op orde - Bedrijfsvoering

Hiervoor hebben wij aangegeven dat op meerdere terreinen investeringen benodigd zijn. Deze investeringen zijn deels incidenteel en deels structureel van aard. Structureel gezien komen de extra lasten uit op € 2,1 miljoen per jaar.

Ad 2. Onontkoombare intensiveringen bestaand beleid

De onontkoombare intensiveringen bedragen € 0,7 miljoen per jaar en bestaan uit het optimaliseren van de samenwerking met de AV (uitkomst traject slagvaardige vereniging met bestuur en AV; hiermee stemde de AV in op 4 november 2025), de gevraagde inzet op water (KRW, indirecte lozingen, gewasbescherming, nitraat, water&bodem sturend), de implementatie van EU-bodemmonitoringsrichtlijn en de inzet op geformuleerde ambities op het Leefomgevingsbeleid hoger dan de beschikbare capaciteit in de begroting. Dit ook in lijn met eerdere bestuursbesprekingen.

Ad 3. Structureel dekkend maken Verenigingsbegroting

Een belangrijk begrotingsuitgangspunt is dat structurele lasten gedekt worden met structurele baten. Het toepassen van dit uitgangspunt binnen onze verenigingsbegroting vraagt dan om twee aanpassingen:

- a. In de meerjarenramingen van de afgelopen begrotingen zijn sinds 2022 structureel baten voor Drugsafval en stikstof opgenomen, terwijl de met de bijbehorende lasten (en daarmee de bijdragen van de provincies) vanaf 2025 al geen rekening meer was gehouden.
- b. Om aan de bestuurlijke opgaves te kunnen blijven voldoen, is in het voorjaar 2024 de formatie van bureau geactualiseerd. Deze actualisatie leidde tot structureel hogere lasten die met instemming van AV en van bestuur tot nu toe met incidentele meevallers gedekt zijn. Via de Conceptbegroting 2027 wordt voorgesteld over te gaan tot structurele dekking.

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

Dekkingsvoorstellen

De organisatie heeft onderzocht welke maatregelen getroffen kunnen worden om de omvang van de extra lasten te beperken. Dit heeft geleid tot drie soorten dekkingsvoorstellen:

- a. Interne inverdieneffecten binnen 'Basis op orde' (inhuur naar vast)
Onderdeel van een robuuste bedrijfsvoering is het traject inhuur naar vast, waarmee structurele externe inhuur wordt teruggebracht en functies structureel worden belegd binnen de organisatie. Naar verwachting leidt dit tot een structureel inverdieneffect van € 1,8 miljoen.
- b. Doorlichten begroting – structurele onderuitputting
Het doorlichten en heropbouwen van de verenigingsbegroting is nodig om te komen tot een realistische, goed uitlegbare en toekomstbestendige begroting. Dit sluit aan op de bestuurlijke opdracht om de begroting te ontleden langs governance- en financieringslijnen. Op basis van een eerste analyse constateren wij een structurele onderuitputting van € 0,4 miljoen.
- c. Inzetten van het Rekeningresultaat 2025
Voorgesteld wordt het Rekeningresultaat 2025 te benutten als incidentele dekking voor de extra incidentele lasten in 2026 en 2027.

Financieel beeld samengevat

In de tabel hieronder zijn de hiervoor genoemde onderdelen samengevat. De tabel begint met de extra investeringen, gevolgd door de dekkingsvoorstellen. Het laatste deel van de tabel laat de extra structurele last van € 3,1 miljoen (3,6% ten opzichte van de totale begroting) zien.

A. Extra investeringen	2026	2027	2028	2029	2030
1. Basis op orde Bedrijfsvoering					
1a. Incidentele lasten	1.264	950			
1b. Structurele lasten	1.300	2.100	2.100	2.100	2.100
2. Onontkoombare intensiveringen	615	795	735	735	735
3. Structureel dekkend maken Verenigingsbegroting					
3a. Dekking ten onrechte geraamde baten BIJ12	1.488	1.488	1.488	1.488	1.488
3b. Structureel dekkend maken Verenigingsbegroting		975	975	975	975
Totaal extra lasten	4.667	6.308	5.298	5.298	5.298

B. Dekkingsvoorstellen					
a. Interne inverdieneffecten binnen 'Basis op orde' (inhuur naar vast)		900	1.800	1.800	1.800
b. Doorlichten begroting – structurele onderuitputting		400	400	400	400
c. Inzetten Rekeningresultaat 2025 (voor accountantscontrole)	1.414	1.900			
Totaal dekkingsvoorstellen	1.414	3.200	2.200	2.200	2.200

C. Resultante					
Saldo van A. -/- B.	3.253	3.108	3.098	3.098	3.098

(x € 1.000)

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

Opdracht C: Bestuurlijke opdracht Ontleden Begroting

Het doorlichten en realistischer maken van de begroting draagt ook bij aan de bestuurlijke opdracht t.a.v. het ontleden van de verenigingsbegroting. Hiermee bouwen wij de stap die we hiermee vorig jaar hebben gezet, verder uit wat leidt tot het vergroten van openheid, transparantie en uitlegbaarheid in de financiële sturing, inclusief de (bestuurlijk en in de AV benadrukte) verantwoording van elke euro.

De tweede stap in de ontleding van de verenigingsbegroting houdt in dat we de omvang van de verenigingsbegroting met € 7,2 miljoen verlagen en dit bedrag onderbrengen in de Raming kassiersfunctie. De in omvang grootste posten betreffen hier de beheerkosten voor de Omgevingswet en het onderhoud en beheer van AERIUS.

II. Tussenrapportage 2026, Conceptbegroting 2027

Hierna lichten we eerst het doel toe van deze twee P&C-documenten, gevolgd door enkele financiële ontwikkelingen.

Doel van de tussenrapportage, conceptbegroting

Tussenrapportage De tussenrapportage geeft de voortgang weer van de begroting van de vereniging. Sinds 2025 passen we dit document toe. Kenmerken van deze rapportage zijn:

- Eenvoudige financiële doorkijk op de voortgang van de Begroting;
- Begrotingswijzigingen incl. uitleg;
- Details via bijlagen.

Conceptbegroting De conceptbegroting legt de basis voor de nieuw op te stellen Begroting 2027 van de vereniging. De Conceptbegroting 2027 bevat onderwerpen en ontwikkelingen die aanvullend zijn op de Meerjarenraming 2027-2029 (als onderdeel van de vastgestelde en goedgekeurde Begroting 2026) en voor zover ze op dit moment zijn te voorzien. De wijzigingen worden noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de werkzaamheden die de Vereniging IPO in opdracht van de provincies uitvoert.

De Conceptbegroting 2027 is ook een instrument dat gebruikt kan worden door Gedeputeerde Staten (GS) in hun eigen begrotingsproces, om het gesprek met Provinciale Staten (PS) aan te gaan over de nut en noodzaak van en de bijdrage van de samenwerking met de andere elf provincies aan verschillende beleidsdoelstellingen van de eigen provincie: "Waarom trekken wij samen met de andere provincies op t.a.v. deze doelstelling, wat kost het en wat levert het ons op?" Dat gesprek tussen GS en PS kan worden gevoerd via de in de individuele provincies geijkte manier: in de plenaire vergadering, via beleidscommissies of andere vormen.

Financiële ontwikkelingen

Na het opstellen van de Begroting 2026 (zomer 2025) hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die inhoudelijke en financiële gevolgen hebben voor de begroting van de vereniging. In de Tussenrapportage 2026 en de Conceptbegroting 2027 -en deels in deze oplegger- hebben wij beschreven om welke ontwikkelingen en voorstellen het gaat. Eén van de ontwikkelingen die jaarlijks terugkomt in de conceptbegroting betreft de indexatie van onze budgetten op basis van de CPB-ramingen wat voor 2027 neerkomt op € 2,7 miljoen. Daarnaast leiden extra bestuurlijke ambities tot een verhoging van € 0,6 miljoen. Met de voorstellen uit de Tussenrapportage 2026

Op 23 juni 2026

Agendapunt 2b.

en de Conceptbegroting 2027 komt het totaalvolume van de Begroting 2026 uit op € 83,3 miljoen en de aankomende Begroting 2027 uit op € 85,9 miljoen.

III. Raming kassiersfunctie 2026-2027

Vorig jaar is gestart met het ontleden van de verenigingsbegroting op onderwerpen waarbij het IPO enkel fungeert als financieel 'doorgeefluik'. Dit heeft geleid tot een apart document 'Raming kassiersfunctie'.

Hiervoor hebben wij aangegeven dat € 7,2 miljoen willen gaan overhevelen naar de Raming kassiersfunctie. Daarnaast doen zich binnen deze raming nog andere ontwikkelingen voor waardoor de omvang van de Raming kassiersfunctie in 2026 per saldo daalt met € 18,9 miljoen en vanaf 2027 met € 9,7 miljoen. Dit betekent dat het totaalvolume van de Raming kassiersfunctie 2026 uitkomt op € 106,8 miljoen en de definitieve Raming kassiersfunctie 2027 op € 115,9 miljoen.

Proces

Op 9 juni 2026 vindt een technische briefing plaats voor de AV- en andere Statenleden over de jaarstukken 2025, de tussenrapportage 2026 en de conceptbegroting 2027. Ook bestaat, zoals gebruikelijk, voor AV-leden de gelegenheid om technische vragen over deze producten in te dienen (gebundeld per provincie); de deadline voor de AV-leden hiervoor is gesteld op 10 juni 2026. Vragen over de inhoudelijke standpunten en/of weging door de BAC's of het bestuur worden geacht besproken te worden met de eigen gedeputeerden.

Op basis van de bespreking op 23 juni 2026 in de AV weegt het IPO-bestuur de door de AV-geleverde input t.b.v. de doorvertaling naar de definitieve Begroting 2027.

De definitieve Begroting 2027 ligt 10 september 2026 ter besluitvorming voor in het bestuur en 3 november 2026 ter goedkeuring aan de AV.

Bijlagen

2. Aanbiedingsbrief AV

2b.1 Tussenrapportage 2026 Vereniging IPO

2b.2 Conceptbegroting 2027 Vereniging IPO

2b.3 Raming kassiersfunctie 2026-2027

2b.4 Bestuurlijk afwegingskader