

## Jaarverslag 2019 van de Eenheid Audit en Advies

### 1. Karakter jaarverslag

In dit jaarverslag doet de Eenheid Audit en Advies (EAA) verslag aan Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de wijze waarop zij haar taken heeft gerealiseerd. Uitgangspunt voor haar taken is het onderzoeksplan 2019. Dit plan bevat opdrachten, waarvan de uitvoering berust bij de EAA en die de interne organisatie en bedrijfsvoering betreffen. Als onpartijdige en zo onafhankelijk mogelijke eenheid draagt de EAA bij aan een continue verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de provincie. Daartoe toetst zij door middel van onderzoeken de sturing en beheersing van processen, projecten en programma's en adviseert zij hierover. Over haar bevindingen rapporteert de EAA aan haar opdrachtgevers. De Provinciewet (artikel 217a, lid 2) schrijft voor dat GS schriftelijk verslag uitbrengen aan PS van de resultaten van deze onderzoeken.

Met ingang van het jaarverslag 2014 is een scherper onderscheid gemaakt tussen onderzoeken en adviezen waarvan de reikwijdte zich louter beperkt tot de interne organisatie en bedrijfsvoering, en onderzoeken en adviezen waarvan de uitkomsten op hoofdlijnen ter kennis moeten worden gebracht aan PS. De uitkomsten van de eerste categorie onderzoeken en adviezen zijn niet bestuurlijk relevant voor PS. In dit verslag wordt dan ook volstaan met het noemen van de onderwerpen van deze adviezen en opdrachten.

Bij de opdrachten uit de tweede categorie kan worden gedacht aan onderwerpen waarbij derde-partijen zijn betrokken of waar een gebrekkige bedrijfsvoering direct kan leiden tot nadelige externe effecten (zoals reputatie- of imagoschade) voor de provincie en haar bestuurders. Voor die categorie opdrachten is afgesproken dat PS, behalve met het noemen van het onderwerp, voortaan ook door middel van het jaarverslag beknopt wordt geïnformeerd over de bestuurlijke boodschap. In het onderstaande overzicht van in 2019 afgeronde opdrachten is daartoe aangegeven welke opdrachten kwalificeren voor de tweede categorie. In de bijlage bij dit jaarverslag is per opdracht de bestuurlijke boodschap opgenomen, alsmede de hierop aansluitende acties van de opdrachtgevers. De bestuurlijke boodschap is geformuleerd door de EAA en niet geduid door GS.

### 2. Taken Eenheid Audit en Advies

Tot de taken van de EAA behoren:

- A. Bijdragen aan het provinciale risicomodel
- B. Uitvoeren van onderzoeken en adviezen
- C. Monitoren van de opvolging van haar aanbevelingen
- D. Programmeren van onderzoeken

#### *A. Bijdragen aan het provinciale risicomodel*

Een optimaal onderzoeksplan is gebaseerd op een integrale risicoanalyse. Momenteel ontbreekt een dergelijke risicoanalyse. Reden hiervan is dat de inventarisatie van risico's tot nu toe vooral wordt gedaan door de uitvoerende afdelingen van de provincie waar het inventariseren en beheersen van risico's onderdeel vormt van hun dagelijkse processen.

Voor 2020 zet de provincie in op verbreding van het risicomanagement waarbij ook een beroep wordt gedaan op beleidsafdelingen die niet van oudsher vertrouwd zijn met risicomanagement. Het kost tijd om op alle niveaus het belang van risicomanagement te benadrukken en dit aansluitend te implementeren. Hiertoe is een Kernteam Risicomanagement geformeerd, bestaande uit medewerkers van beleidsafdelingen en

uitvoerende afdelingen. De EAA maakt deel uit van dit kernteam en is gevraagd om te inventariseren wat nog verder nodig is om tot een succesvolle invoering bij deze afdelingen te komen. Met name zal worden gekeken naar het risicomanagement bij de planning en uitvoering van opdrachten.

*B. Uitvoeren van onderzoeken en adviezen*

Voor 2019 waren 34 opdrachten gepland (14 overlopende opdrachten uit 2018 en 20 nieuwe opdrachten voor 2019). Aanvullend werden in dat jaar 7 nieuwe opdrachten geaccepteerd en vervielen 5 opdrachten om verschillende redenen, waardoor 36 opdrachten resteren. In 2019 heeft de EAA 21 ervan afgerond en 15 opdrachten opgepakt, die in 2020 zullen worden afgerond.

Voor een overzicht van de in 2019 afgeronde opdrachten wordt verwezen naar onderstaande tabel. De opdrachten met een bestuurlijke boodschap zijn met een asterisk aangeduid.

Onderwerp	Opdrachtgever	Maand van Oplevering
<b>Overlopende opdrachten uit 2018</b>		
Opgavegericht begroten en realiseren	Ambtelijk opdrachtgever	Januari
Bijdrage aan gebiedsgericht werken	Hoofd afdeling Water en Groen	Februari
Bijdrage aan evaluatie concernopgaven	Provinciesecretaris	Februari
Netwerk vitaliteit Bijenlandschap	Programmamanager Groene Cirkel Bijenlandschap	Februari
Programmeertafel	Voorzitter	Februari
DigiD 2018	Hoofd afdeling I&A	Maart
Droogtemanagement *	Hoofd bureau Water	Maart
Vakgenootschap van opdrachtgevers	Hoofd afdeling Opdrachtgeverschap	April
Randstadsamenwerking *	Coördinator Randstadsamenwerking	April
Doorontwikkeling milieu	Hoofd afdeling Mobiliteit en Milieu	April
Opgavegericht grondbeleid	Hoofd afdeling Ontwikkeling en Grondzaken	September
<b>Opdrachten uit het onderzoeksplan 2019</b>		
Vertaling ambities nieuwe college	Hoofd afdeling Facilitaire Zaken	Januari
Gebruik van 'shadow'-IT	Hoofd afdeling I&A	Maart
ToekomstAgenda *	Ambtelijk opdrachtgever Toekomstagenda	April
Bewuste omgang met informatie	Hoofd afdeling Informatisering en Automatisering	Mei
Omgevingsbeleid *	Ambtelijk opdrachtgever Omgevingsbeleid	Juni
Verkeersmanagementsystemen	Hoofd Eenheid Advies Gebruik Assets, Dienst Beheer Infrastructuur	Augustus
Matchingproces	Provinciesecretaris	September
<b>Nieuwe opdrachten, verstrekt in 2019</b>		
Scenariomodel seniorenregeling	Hoofd bureau Expertise en Beleid	Mei
Verbonden partij	Provinciesecretaris	Juli
Meeslouwplas *	Provinciesecretaris	December

Zoals hiervoor aangegeven, worden 15 opdrachten in 2020 afgerond. Het gaat om de volgende opdrachten.

Onderwerp	Opdrachtgever
Hefbrug Boskoop	Provinciesecretaris
Identity & Access Management	Hoofd afdeling P&O
Onderhoud tracés en tunnel Rijnlandroute	Directeur DBI
Aanbestedingsprocessen Rijnlandroute	Ambtelijke opdrachtgever
Fysieke toegangsbeveiliging	MT-lid afdeling FZ
Gebruik van provinciale dienstauto's	MT-lid afdeling FZ
Inrichtingsplan Dienst Beheer Infrastructuur (DBI)	Adjunct-directeur DBI
Ondersteuning Eenheid Staf en Beheersing van DBI	Hoofd Eenheid Staf en Beheersing (DBI)
DigiD assessment 2019	Hoofd afdeling I&A
Uitrol van nieuwe tablets	Hoofd afdeling I&A
Procesaudit Strategische personeelsplanning	Concerndirecteur
Procesaudit Besluitvorming	Provinciesecretaris
Brandveiligheid	Concerndirecteur
Vitaliteitscentrum	Behandelend ambtenaar
Beveiliging van operationele techniek	Hoofd Eenheid Advies Gebruik Assets (DBI)

#### *C. Monitoren van de opvolging van haar aanbevelingen*

Tot 2016 werden aanbevelingen van de EAA gemonitord via de directierapportages. Met het opheffen van de directies is deze wijze van monitoring niet meer mogelijk. Met ingang van 2019 gaat de EAA daarom voor elke onderzoeksopdracht een half jaar na afronding ervan met de betrokken opdrachtgever bespreken wat is gedaan met haar aanbevelingen.

De algehele indruk is dat serieus wordt omgegaan met de opvolging van de aanbevelingen van de EAA. Aanbevelingen die niet op korte termijn kunnen worden opgepakt omdat ze concernbrede aandacht behoeven, worden in de eerste helft van 2020 onder de aandacht van de provinciesecretaris gebracht.

#### *D. Programmeren van onderzoeken*

Het concept-onderzoeksplan 2020 is voor advies voorgelegd aan de concerndirecteur en de provinciesecretaris, en aansluitend afgestemd met de Commissaris van de Koning en de gedeputeerde Middelen. Ten slotte hebben GS dit plan in hun vergadering van 3 maart 2020 vastgesteld en het plan plus bijbehorende auditcharter ter kennisname aan PS aangeboden.

### Droogtemanagement

#### *Aanleiding*

In 2018 is in Nederland, maar ook in de rest van Europa, sprake geweest van een exceptionele periode van droogte en warmte. Droogte kan tot diverse knelpunten leiden zoals problemen in de zoetweraanvoer, lage rivierafvoeren en waterkwaliteitsproblemen gerelateerd aan watertekort in de regio, maar ook tot verzilting van het oppervlaktewater door verdere indringing van zout vanuit de Nieuwe Waterweg.

In de zomer van 2018 is het calamiteitenproces voor droogte in Zuid-Holland in werking getreden. Het proces rond droogte is geen routineproces. In het geval van een droogteperiode is nauwe samenwerking en onderlinge afstemming tussen de waterbeheerders van het hoofdwatersysteem en de regionale watersystemen van belang. Het Regionaal Droogte Overleg (RDO) vervult daar een belangrijke rol in. Deelnemers in het RDO zijn:

Rijkswaterstaat, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland en 7 waterschappen die binnen de regio actief zijn.

De bijdrage van de provincie tijdens de afgelopen droogteperiode in het RDO is van ondersteunende en adviserende aard geweest, gericht op de samenwerking. De provincie heeft in het RDO geen wettelijk toezichthoudende taak. In het RDO wordt daarnaast ook informatie opgehaald en binnen de provincie verspreid. De afdeling Water en Groen heeft hierin een rol vervuld. Het hoofd van het bureau dat hiermee is belast had behoefte om de interne coördinatietaak, de informatievoorziening en het toezicht op het calamiteitenproces bij droogte te evalueren.

#### *Boodschap en advies*

Taak en positionering van het RDO zijn duidelijk. De bredere beleidsinbreng door de provincie wordt gewaardeerd en maakt het mogelijk om in het RDO nadrukkelijker de aandacht te vestigen op de verbinding met andere beleidsvelden en aanvullende perspectieven in te brengen.

Door de waterbeheerders wordt een verdringingsreeks gebruikt om het beschikbare water zo goed mogelijk te verdelen over Nederland en te bepalen welke gebruiksfuncties voorrang krijgen bij (dreigende) watertekortsituaties. In de afgelopen droogteperiode bleek deze reeks niet optimaal omdat een aantal categorieën onvoldoende zijn gespecificeerd.

De bewustwording en informatie over droogte kan beter. Met name wordt binnen de provincie een vertaling van technische informatie voor de gevolgen van de respectieve beleidsvelden gemist, alsmede de invloed en sturingsmogelijkheden van de provincie op het droogtedossier.

#### *Genomen acties*

In het RDO is afgesproken om de verdringingsreeks van een nadere duiding te voorzien. Voorts wordt in het RDO uitgebreid aandacht besteed aan de consequenties van de situatie. Ook zal binnen de Provincie Zuid-Holland meer aandacht besteed worden aan de communicatie naar bestuurders en medewerkers over droogte en de consequenties voor diverse provinciale beleidsvelden.

### Randstadsamenwerking

#### *Aanleiding*

De vier provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland werken onderling al meer dan 20 jaar samen in Brussel onder de naam 'Regio Randstad' om Europese besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Provinciale Staten van deze Randstadprovincies

hebben in april 2016 een gezamenlijke Europastrategie vastgesteld. In deze strategie is opgenomen op welke thema's en dossiers de Randstadsamenwerking zich richt, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De overgang naar een nieuwe collegeperiode was een van de redenen voor de afdelingshoofden van de Randstadsamenwerking om de vitaliteit van de samenwerking te evalueren en waar nodig door te ontwikkelen.

#### *Boodschap en advies*

De Randstadsamenwerking op EU-zaken kenmerkt zich in de praktijk als een netwerk met de focus op kennisdeling over Europa. Er is op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau commitment om samen te werken in Randstadverband. Door de gezamenlijke signalering en het verdelen van lobbydossiers wordt efficiencywinst behaald. Het vormgeven van gezamenlijke inzet op inhoudelijke dossiers komt moeilijker van de grond. In de praktijk domineren eigen provinciale ambities, resultaten en verantwoordingslijnen. De samenwerking met inhoudelijke experts is voor de Brusselse lobbyisten onmisbaar, echter dit is niet wederzijds. Experts vormen doorgaans gelegenheidscoalities met eigen partners vanuit inhoud, energie en gemeenschappelijke belangen.

De EAA heeft een drietal scenario's ontwikkeld. Elk scenario heeft bepaalde gevolgen voor de gewenste profilering, betrokkenheid van experts, mate van coördinatie, omvang van het budget, organisatiegraad, overlegstructuren en werkverdeling.

Op verzoek heeft de EAA een advies uitgebracht over het scenario dat de Randstadsamenwerking het best zou kunnen volgen. Zij adviseert een scenario waarbij de samenwerking zich manifesteert als kennisnetwerk met daarbij een gezamenlijke signaleringsfunctie gericht op relevante (toekomstige) EU-ontwikkelingen. In dit netwerk worden ambtelijke dossiers verdeeld om efficiencyvoordelen te bereiken én expertise op te bouwen. Er is in dit scenario geen sprake van gezamenlijke profilering in Randstadverband.

#### *Genomen acties*

De uitkomsten van het onderzoek worden onderschreven. De inzet van de Randstadsamenwerking richt zich op dit moment op de organisatie en de goede uitvoering van haar basistaken: de gezamenlijke signaleringsfunctie en de onderlinge dossierverdeling. De huidige Randstad Europastrategie zal niet in zijn huidige vorm worden voortgezet. In de plaats komt een nieuw bestuurlijk samenwerkingsconvenant. De huidige Randstad voortgangsrapportages ('Strategische Terug- en Vooruitblik Europa') voor PS blijven bestaan.

Dit betekent niet dat de ambities ten aanzien van het gezamenlijk inhoudelijk optreden helemaal worden losgelaten. Daar waar de belangen parallel lopen en samen optrekken effectief en efficiënt is zal gezocht worden naar nieuwe manieren om daar invulling aan te geven.

#### ToekomstAgenda

##### *Aanleiding*

In een veranderende samenleving heeft de provincie behoefte aan strategische kennis over toekomstige ontwikkelingen om hier tijdig op te kunnen inspelen. Met de publicatie van de ToekomstAgenda beoogt de organisatie te komen tot een concernbrede agenda voor lange termijn sectordoorsnijdende onderzoeken en verkenningen. Daartoe wordt in het kader van deze opgave in kaart gebracht wat er al ligt aan onderzoeken, vervolgens geïnventariseerd waar zich witte vlekken bevinden in deze kennis en aansluitend via het debat gekeken waar draagvlak is voor aanvullend onderzoek. Via verkenningen en besluitvorming werkt de opgedane kennis ten slotte door in toekomstig beleid.

De ToekomstAgenda loopt van 2016 tot 2020. Aan Gedeputeerde Staten is toegezegd om halverwege deze periode het proces en het tussenresultaat te laten evalueren. De EAA heeft de evaluatie van het proces uitgevoerd.

#### *Bestuurlijke boodschap en advies*

Het bestaansrecht van de ToekomstAgenda staat niet ter discussie. Wel is gaandeweg de scheiding tussen ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid in de ToekomstAgenda vervaagd. Aanbevolen wordt om met GS te overleggen over hun relatie met de ToekomstAgenda. De opzet van de ToekomstAgenda is gestructureerd, met ruimte voor flexibiliteit, maar er kan nog wel gewonnen worden in de doorwerking van de onderzoeksresultaten. Geadviseerd wordt om een aanjager in te zetten die met anderen deze resultaten verder brengt.

Trends worden systematisch geïnventariseerd en geactualiseerd. Een creatieve aanpak en mindset kan bijdragen aan het ontwaren van onverwachte perspectieven en nieuwe inzichten. De informele aanpak van het onderzoeksproces biedt vrijheid. Niet inzichtelijk is evenwel hoe onderwerpen voor onderzoek worden beoordeeld. Zorg voor een inventarisatie van uitgevoerde onderzoeken binnen de provincie zodat gekeken kan worden of eerder onderzoek is uitgevoerd naar hetzelfde onderwerp.

#### *Genomen acties*

De selectie van nieuwe thema's is in 2019 gesystematiseerd en wordt in 2020 op dezelfde manier uitgevoerd. Betrokken portefeuillehouders worden al bij de voorverkenning meegenomen en over de rolverdeling geïnformeerd.

De implementatie van de andere adviezen is opgepakt met andere kennisprogramma's, zoals Werken met trends, Plein1, Beleidsinformatie maatschappelijke ontwikkeling en Kennisproductiviteit. Ter bevordering van de doorwerking van kennis worden bijvoorbeeld opgavegerichte kenniskringen opgezet. Hiertoe is een voorstel voor doorontwikkeling van de strategische kennisfunctie opgesteld, waarover GS nog moeten besluiten.

### Omgevingsbeleid

#### *Aanleiding*

De omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2021. Deze wet gaat over (activiteiten die van invloed zijn op) de fysieke leefomgeving. Verschillende aspecten van omgevingskwaliteit worden in samenhang gezien. Het gaat dan om zowel ruimtelijke kwaliteit (belevingswaarde, gebruikswaarde, toekomstwaarde) als milieukwaliteit (gezondheid, veiligheid).

Het omgevingsbeleid van de provincie komt voort uit de Omgevingswet. De Omgevingswet verplicht tot het maken van één omgevingsvisie en één omgevingsverordening. Bij de provincie Zuid-Holland zijn die op 1 april 2019 in werking getreden. Hiervoor zijn alle beleidsdocumenten respectievelijk nagenoeg alle verordeningen beleidsneutraal samengevoegd. De ruim 70 beleidsbeslissingen vanuit verschillende beleidsterreinen zijn hierdoor naast elkaar komen te staan.

De ambtelijk opdrachtgever omgevingsbeleid heeft behoefte aan inzicht in mogelijke risico's en verbeterpunten teneinde het omgevingsbeleid verder te ontwikkelen en te verankeren.

#### *Bestuurlijke boodschap en advies*

Door de keuze voor een beleidsneutrale omzetting zijn politiek-bestuurlijke issues niet aan de orde gekomen. Ook heeft dit ertoe geleid dat er beperkt aandacht is besteed aan de samenhang tussen beleidsbeslissingen, waardoor de organisatie nog geen verdere ervaring heeft opgedaan met het constructief hanteren van schuurpunten en koppelkansen die vanzelfsprekend uit integraal omgevingsbeleid voortvloeien. Deze beleidsbeslissingen vormen het inhoudelijke hart van het omgevingsbeleid en zullen worden opgenomen in het digitale systeem, waarin al het beleid gepubliceerd wordt. Hiermee is het digitale systeem een niet te onderschatten

succesfactor. Ten slotte is een goede organisatorische inrichting van het omgevingsbeleid van groot belang. De samenhang is beperkt, de koers te onduidelijk en de urgentie ontoereikend.

Aanbevolen wordt om te werken aan een gemeenschappelijke visie op het organiseren van het omgevingsbeleid. Waar werken we naartoe, welke keuzes maken we en welke consequenties brengt dit met zich mee? Niet alleen initiatieven uit de samenleving zijn van belang, maar ook de ambitie van de provincie ten aanzien van de leefomgevingskwaliteit. Ga hierover het gesprek aan. Zorg ten slotte voor een onafhankelijke toets op het digitale systeem.

#### *Genomen acties*

In het vervolgplan voor het Omgevingsbeleid zijn acties opgenomen om de integraliteit en samenhang te vergroten. Zo wordt integraal werken bevorderd door gerichte opleidingen en procesbeschrijvingen. Om de integraliteit en samenhang te faciliteren worden koppelingen binnen de begroting gemaakt met data over de leefomgeving. Tevens wordt de bruikbaarheid van het digitaal systeem vergroot. Ten slotte wordt ingezet op verbetering van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma.

De werking van het digitale systeem is door twee deskundigen uit Noord-Brabant en Noord-Holland gereviewd. De resultaten van de review waren overwegend positief en zijn eind 2019 gepresenteerd aan het betrokken team en de ambtelijk opdrachtgever. Aanbevelingen uit de review zijn opgepakt.

#### Meeslouwerplas

##### *Aanleiding*

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben in februari 2019 een verklaring ontvangen met daarin diverse uitspraken over het project herinrichting Meeslouwerplas. Deze plas maakt deel uit van het recreatiegebied Vlietland en is eigendom van de provincie Zuid-Holland. In het herinrichtingsproject worden grond en bagger toegepast om de Meeslouwerplas te verondiepen en daarmee de in het verleden te steil afgegraven oevers aan te vullen en te stabiliseren. Enkele van de uitspraken in de verklaring hebben betrekking op de gang van zaken rond de toepassing van baggerspecie uit de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder in Noord-Holland in de Meeslouwerplas, in de jaren 2012 en 2013. De inbrenger van de verklaring beweert dat er baggerspecie met te hoge concentratie asbest zou zijn hergebruikt.

De verklaring is op 20 februari 2019 behandeld in de vergadering van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Naar aanleiding van vragen over mogelijke asbestvervuiling van baggerspecie uit de Ringvaart is door de toenmalige gedeputeerde Weber toegezegd dat Provinciale Staten apart worden teruggekoppeld over deze asbestkwestie.

##### *Bestuurlijke boodschap en advies*

De EAA heeft een feitenrelaas uitgebracht over deze mogelijke asbestvervuiling. Kenmerkend voor een feitenrelaas is dat geen antwoord wordt gegeven op de vraag of er baggerspecie uit de Ringvaart met te hoge asbestconcentraties is toegepast in de Meeslouwerplas. Van de lezers van dit feitenrelaas wordt verwacht dat zij dit antwoord zelf formuleren, eventueel met gebruikmaking van andere informatie.

##### *Genomen acties*

De Meeslouwerplas kwam aan de orde in de vergadering van de Commissie Klimaat Natuur en Milieu op 22 januari 2020. In deze vergadering werd ook het feitenrelaas van de EAA besproken. Naar aanleiding van signalen over mogelijke vervuiling van de Meeslouwerplas met andere schadelijke stoffen en materialen werd door de Commissie besloten om de Randstedelijke Rekenkamer te verzoeken onderzoek hiernaar uit te voeren.