

Jaarverslag 2024 van de Opdracht Audit en Advies

1. Karakter jaarverslag

Als onafhankelijke opdracht dragen we vanuit de Opdracht Audit en Advies (OAA) bij aan een continue verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de provincie. Daartoe onderzoeken en toetsen we de effectiviteit van (processen rondom) governance (sturing), risicomanagement en control (beheersing) om daarmee bij te dragen aan de (verdere) verbetering hiervan. Over de bevindingen rapporteren we aan onze opdrachtgevers. De Provinciewet (artikel 217a, lid 2) schrijft voor dat Gedeputeerde Staten (GS) schriftelijk verslag uitbrengen aan Provinciale Staten (PS) over de resultaten van deze onderzoeken. Met dit jaarverslag geeft de OAA invulling aan deze verplichting.

Opbouw

In het jaarverslag maken we een onderscheid tussen:

- onderzoeken en adviezen waarvan de reikwijdte zich beperkt tot de interne organisatie en bedrijfsvoering zonder (grote) bestuurlijke relevantie;
- onderzoeken en adviezen waarvan we de uitkomsten op hoofdlijnen onder de aandacht brengen van PS, omdat ze bestuurlijk relevant zijn.

Voorbeelden van opdrachten uit de tweede categorie zijn opdrachten met onderwerpen waarbij derde-partijen zijn betrokken of waar een gebrekkige bedrijfsvoering direct kan leiden tot nadelige externe effecten voor de provincie en haar bestuurders (zoals financiële schade of reputatie- en imagoschade). Voor die categorie opdrachten is afgesproken dat we PS, in het jaarverslag beknopt informeren over de bestuurlijke boodschap en niet alleen volstaan met het noemen van het onderzoeksonderwerp. In het onderstaande overzicht van in 2024 afgeronde opdrachten geven we daartoe aan welke opdrachten bestuurlijk relevant zijn. In de bijlage bij dit jaarverslag hebben we per opdracht de bestuurlijke boodschap opgenomen, alsmede de hierop aansluitende acties van de opdrachtgevers. De OAA heeft de bestuurlijke boodschap geformuleerd in samenspraak met haar opdrachtgevers.

2. Taken Opdracht Audit en Advies

Tot de taken van de OAA behoren:

- A. Ophalen van strategische risico's
- B. Uitvoeren van onderzoeken (audits en adviezen)
- C. Verbeteren en monitoren van de opvolging van aanbevelingen
- D. Afstemmen onderzoeksplan

A. Ophalen van strategische risico's

In het najaar van 2023 hebben de ambtelijk opdrachtnemer en de medewerkers van de OAA in de aanloop naar het onderzoeksplan 2024 gesprekken gevoerd met het directieteam, de directeuren, de concerncontroller, ambtelijk opdrachtgevers, P-managers en ambtelijk opdrachtnemers. Een deel van deze gesprekken hebben we vanuit efficiencyoverwegingen samen met het kernteam Risicomanagement gevoerd. Centraal in deze gesprekken stonden de risico's rondom de onderwerpen en opdrachten waarbij de gesprekspartners zijn betrokken. Daarbij hebben we per onderwerp een onderscheid gemaakt in het inherente risico¹ en het restrisico². Om het inherente risico te bepalen, hebben we factoren meegewogen als het maatschappelijk belang, de ermee gemoeide reputatie van de provincie, het financiële belang, de complexiteit van wet- en regelgeving en de mogelijkheid

¹ Het inherente risico betreft het risico zonder meewegen van enige beheersmaatregel.

² Het restrisico is het risico dat overblijft na het nemen van beheersmaatregelen.

van fraude. Het restrisico betreft het deel van de inherente risico's dat niet met maatregelen wordt afgedekt.

Vervolgens heeft de OAA de informatie uit de gesprekken verwerkt in een zogeheten onderzoeksuniverse, Dit is een overzicht van alle relevante systemen, opdrachten, thema's en processen van de provinciale organisatie voorzien van een risicoweging. Aansluitend heeft de OAA een selectie gemaakt uit deze onderwerpen. Daarbij hebben we niet alleen gekeken naar de hoogste restrisico's, maar bijvoorbeeld ook meegewogen of het desbetreffende onderwerp eerder is onderzocht en wat een goed moment is voor onderzoek gezien de ontwikkelingen rond een onderwerp of opdracht.

Samenwerking OAA en opdracht Risicomanagement

Sinds 2023 overlegt de OAA met de opdracht Risicomanagement (ORM) over hoe de onderzoeksuniverse van de OAA kan bijdragen aan de methodologie voor het risicomanagement voor de gehele provincie. De ORM coördineert en voert regie over de (verdere) ontwikkeling van risicomanagement binnen de provinciale organisatie. Het streven is dat de ORM naast de uitvoeringsrisico's ook de risico's op strategisch niveau in de organisatie in beeld brengt. Deze laatstgenoemde risico's vormen de benodigde input voor het onderzoeksplan van de OAA.

B. Uitvoeren van onderzoeken en adviezen

Voor 2024 waren 27 opdrachten gepland (17 overlopende opdrachten uit 2022/2023 en 10 nieuwe opdrachten voor 2024). Aanvullend heeft de OAA in 2024 12 nieuwe tussentijds ingestroomde opdrachten geaccepteerd, waarvan 1 opdracht (Opzet evaluatie zakelijke mobiliteit) nog in 2024 is vervallen. Tevens vervielen 5 opdrachten waarvan 4 overlopende opdrachten uit 2023 en 1 opdracht uit 2024. De redenen hiervoor zijn dat de opdrachten al op andere wijze in de organisatie zijn opgepakt dan wel dat de organisatie bezig is om het onderwerp van onderzoek nog vorm te geven, waardoor een onderzoek in dit stadium van het programma weinig waarde zou toevoegen. Een beperkt aantal uren dat de OAA in 2024 had gereserveerd voor het gevraagd en ongevraagd adviseren over ontwikkelingen bij de verdere vormgeving van het opgavegerichte werken, is niet ingevuld. In 2024 heeft de OAA 9 van de geplande 27 opdrachten en 5 van de ingestroomde opdrachten afgerond. De overige opdrachten zet de OAA in 2025 voort.

Voor een overzicht van de afgeronde opdrachten verwijzen we naar onderstaande tabel. De opdrachten met een bestuurlijke boodschap zijn met een asterisk aangeduid.

Onderwerp	Opdrachtgever	Maand van Oplevering
Overlopende opdrachten uit 2023		
Evaluatie Provinciaal Adviseur Ruimtelijk Kwaliteit	AOG	Januari
DigiD-audit 2023	AOG	April
Weerbaarheid tegen ondermijning *	Concerndirecteur	April
Natuurnetwerk Zuid-Holland*	AOG	Mei
Actieonderzoek Professioneel werken in transitie	Concerndirecteur	Juni
Wet Politiegegevens 2023	AOG	Augustus
Klimaatpakket en Veenweidestrategie *	Programmadirecteur	December
Doorontwikkeling samenwerking omgevingsdiensten	AOG	Vervallen
Voortgangsrapportages als stuurinstrument	AOG	Vervallen
Dwarsdoorsnijdende thema's	Concerndirecteur	Vervallen
Opgavegericht werken	AOG	Vervallen

Opdrachten uit het onderzoeksplan 2024 / Nieuwe opdrachten 2024		
Reflectie op de opzet van de evaluatie van Opgavegericht Organiseren	DT	Maart
Beheersorganisatie N434	Domeindirecteur	Juni
Observatie bijeenkomst inzake ambtelijke tegenspraak	Directeur Mens & Organisatie	Juli
Rode draden notitie Bedrijfsvoering 2020 t/m juni 2023	Provinciesecretaris	Augustus
DigiD-audit ten behoeve van twee nieuwe digitale systemen	AOG	November
Digitale toegankelijkheid	AOG	December
Vervolg van onderzoek Klimaatakkoord en Veenweidestrategie	Programmadirecteur	December
Opzet evaluatie zakelijke mobiliteit	AOG	Vervallen
Sturing en verantwoording vanuit ambities, doelen, resultaten en activiteiten	Concerndirecteur	Vervallen

De OAA zet in 2025 nog 16 opdrachten voort die over de jaargrens zijn gegaan, waarvan 6 overlopend uit 2022/2023. De onderzoeken met een asterisk zijn bij de vaststelling van het onderzoeksplan 2025 (nagenoeg) afgerond.

Onderwerp	Opdrachtgever
In-, door- en uitstroom van medewerkers	AOG
Arbeidscapaciteit (inclusief vergrijzing)	Directeur Mens & Organisatie
Zuid-Holland programma Landelijk Gebied	Programmadirecteur
Transitie Haven en Industrie *	Programmadirecteur
Waterbeschikbaarheid en -kwaliteit	AOG
Juridisch advies *	AOG
Biodiversiteit: Doorontwikkeling integraal samenwerken *	AOG
DigiD-audit 2024	AOG
Preventief integriteitsonderzoek 2024	AOG
Subsidieverleningsproces	AOG
BIO-kaders voor ICT beveiliging	AOG
Rendement van AI-toepassingen	AOG
Rode draden notitie Cybersecurity en Informatiebeveiliging 2020 t/m juni 2023 *	Provinciesecretaris
Evaluatie netwerk Regionale Adaptatie Hollandse Delta *	AOG
Evaluatie netwerk EnergieAkkoord Greenport West-Holland *	AOG
Meedenken verankering bedrijfsvoering in opgaven	AOG

Voldoen aan gedrags- en beroepsregels

De medewerkers van de OAA zijn individueel gehouden aan de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisaties waaraan zij zijn verbonden. Daarnaast is de OAA als auditdienst geaccrediteerd door het samenwerkingsverband Kwaliteitsonderzoek Overheidsauditors (KOA). Het KOA verplicht de OAA om jaarlijks de kwaliteit van haar eigen werk te toetsen, evenals de organisatorische randvoorwaarden hiervoor en vast te stellen of en zo ja, in welke mate de OAA aan de regels voldoet.

Deze toets heeft voor het eerst plaatsgevonden in januari 2022. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze toets zijn de randvoorwaarden en het onderzoeksproces, waar nodig, op punten aangepast. Dit leidde in april 2022 tot het oordeel van de beroepsorganisaties dat het stelsel van interne kwaliteitsbeheersing van de OAA voldoet aan hun regelgeving.

Herpositionering OAA

Op 1 juli 2024 is de OAA als opdracht in de opdracht Concerncontrol ondergebracht. AOG voor de OAA is vanaf die datum de concerncontroller. De gedeputeerde Middelen vervult de rol van BOG. De rol, inrichting en de onderlinge werkverhoudingen van de onderdelen in concerncontrol zijn in 2024 verder vormgegeven.

C. Verbeteren en monitoren van de opvolging van aanbevelingen

Per 1 januari 2024 heeft de OAA in overleg met het directieteam het proces voor de opvolging van aanbevelingen aangescherpt. Dit om meer grip hierop te krijgen. De aanscherping bestaat uit een verplichting voor opdrachtgevers van onderzoeken om aanbevelingen op te volgen (comply) of uit te leggen waarom dit niet (volledig) kan of gewenst is (explain). Daarnaast heeft de OAA, waar nodig, gradaties in haar aanbevelingen aangebracht ('zeer sterk aanbevolen', 'sterk aanbevolen' en 'aanbeveling/verbetering'). De OAA verzoekt de verantwoordelijke opdrachtgever na elk afgerond onderzoek om een concreet verbeterplan waarin per aanbeveling (1) de genomen maatregel(en), (2) de verantwoordelijke persoon en (3) de verwachte datum gereed, gespecificeerd worden. Een half jaar na afronding van het onderzoek plannen de betrokken OAA-onderzoekers een gesprek met de opdrachtgever om de stand van zaken in het verbeterplan te vernemen.

D. Afstemmen onderzoeksplan

De ambtelijk opdrachtnemer OAA heeft het conceptonderzoeksplan 2024 afgestemd met de provinciesecretaris, de concerndirecteur, de concerncontroller en de gedeputeerde Middelen. Daarnaast is het ter kennisname voorgelegd aan het opgavendomeinberaad en het personeelsberaad. Aansluitend heeft GS dit plan - met bijbehorend auditcharter - op 20 mei 2025 vastgesteld en is het ter kennisname aan PS aangeboden.

Den Haag, 20 mei 2025

Ambtelijk opdrachtnemer Audit en Advies

Weerbaarheid tegen ondermijning (inclusief Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, Bibob)

Aanleiding

Het onderzoek naar Weerbaarheid tegen ondermijning is geselecteerd voor het onderzoeksplan 2023 op basis van een provinciebrede risicoanalyse die de OAA heeft uitgevoerd. Het onderwerp heeft daarin de risicoclassificatie 'hoog' gekregen.

Bestuurlijke boodschap en advies

In het onderzoek adviseert de OAA om het gewenste ambitieniveau van de organisatie voor weerbaarheid tegen ondermijning inclusief het Bibob-instrument te bepalen. Het is belangrijk om een goede balans tussen vertrouwen en controle hiervoor te hanteren. Het conceptprogrammaplan bevat werkzaamheden rond zakelijke integriteit, integriteit en weerbaarheid gericht op de provinciale organisatie en het provinciaal bestuur. De verantwoordelijken dienen dit plan definitief vast te leggen en over de realisatie hiervan periodiek rapporteren. Ook het screeningsbeleid inclusief het verkrijgen van een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) voor kwetsbare functies en langdurig ingehuurd medewerkers moet versterkt worden. De OAA heeft in overweging gegeven om medewerkers elke vijf jaar een VOG in te laten leveren en aandacht te besteden aan het verkrijgen van inzicht in en melden van nevenfuncties. De mailbox weerbaarheid@pzh.nl zou meer bekendheid mogen krijgen. Of er kan gedacht worden aan een ander centraal meldpunt voor vermoedens van en vragen over het onderwerp. Het is zaak veelvuldig aandacht te geven aan het bewustzijn over ondermijning, bijvoorbeeld met training of het bespreken van casuïstiek. Ook richting de omgevingsdiensten mag meer regie op het onderwerp gezet worden. De maatregelen die gezet zijn op de bescherming van GS-leden tegen ondermijning zouden periodiek geëvalueerd moeten worden om na te gaan of deze nog toereikend zijn.

Genomen acties

De opdrachtgever neemt het gewenste ambitieniveau voor weerbaarheid mee in de herziene opdracht hiervoor. Het ambitieniveau zal worden gerelateerd aan een gedegen beleidstheorie. Vooralsnog zal worden gewerkt aan de activiteiten die in het conceptprogrammaplan zijn opgenomen. In de nieuwe governancestructuur wordt nog bepaald of er sprake van programmasturing is en welke aansturingsdocumenten nodig zijn. Het vervangen van VOG's wordt meegenomen bij het herzien van het integriteitsbeleid. Recent is een meldprocedure Integriteit ontwikkeld en voor integriteitsmeldingen is een meldpunt in het leven geroepen. Dit meldpunt wordt op termijn mogelijk uitgebreid met de mogelijkheid om meldingen te doen over bestuurlijke integriteit en ondermijning. Hiervoor wordt een communicatiecampagne gestart. Op de dag van de Weerbaarheid (25 april) wordt aandacht besteed aan alertheid en bekendheid van de mailbox weerbaarheid@pzh.nl. Team Bibob heeft een rol bij de onboarding van nieuwe medewerkers en besteedt dan aandacht aan ondermijning. De werkplannen van de omgevingsdiensten worden driemaal per jaar geactualiseerd en hierin worden afspraken gemaakt over de verplichtingen in de wet Bibob. In de voortgangsrapportages wordt hierover gerapporteerd. Er is nieuw beleid voor bestuurlijke integriteit in de maak.

Natuurnetwerk Zuid-Holland

Aanleiding

Het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) is in 2024 de regionale invulling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Een deel van de doelstellingen van het Natuurnetwerk Zuid-Holland (NNN) valt samen met de doelstellingen van het ZH-PLG. De context waarin het programma NNN opereert is dynamisch geworden vanwege de introductie van het ZH-PLG. Het NNN onderzoekt daarom op hoe het de sturings- en samenwerkingsstructuur mogelijk opnieuw moet ontwerpen om de uitvoering van het programma in lijn te brengen met het ZH-PLG. De opdrachtgever voor NN-ZH heeft de OAA verzocht om gedurende het ontwerpproces voor de sturing- en samenwerkingsstructuur hierop te reflecteren en feedback op het herontwerp te geven.

Bestuurlijke boodschap en advies

In het onderzoek heeft de OAA geadviseerd om de afhankelijkheden van NNN in kaart te brengen bij het vaststellen van beleid vanuit het Rijk en dit onder de aandacht van de bestuurlijk opdrachtgever te brengen. Het (destijds) ontbreken van concrete doelen vanuit het Rijk ten aanzien van NPLG heeft gezien de afhankelijkheid hiervan aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en het gebiedsproces. Het is daarom belangrijk om met het Programma Zuid-Hollands Landelijk Gebied (ZH-PLG) op te trekken om het programma NNN succesvol te realiseren en daarbij duidelijke afspraken te maken, verantwoordelijkheden te beleggen en een heldere taak- en rolverdeling per programma voor het gebiedsproces op te stellen. Hierbij moet NNN bepalen wat het zelf kan oppakken en wat binnen het ZH-PLG proces plaatsvindt. Van belang is om de ontstane tussenfase te erkennen waarin van een oude naar een nieuwe structuur (samenwerking met ZH-PLG) wordt bewogen.

Op basis van regelmatige evaluaties over de samenwerking en frequente afstemming kan tijdig worden bijgestuurd. Goede communicatie met de bestuurder(s) is belangrijk, onder meer voor het verkrijgen van breder instrumentarium om de doelen te realiseren.

Voor het gebiedsproces adviseert de OAA om de aanwezige capaciteit, kennis en ervaring van de gebieden en regio's te benutten, effectief met betrokkenen in de gebieden te communiceren en de variaties tussen deelgebieden te accepteren. Hierbij moet NNN wel beoordelen hoe de communicatie van invloed is of kan zijn op het ZH-PLG.

Genomen acties

De opdrachtgever is bezig met de implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek. Het in kaart brengen van de afhankelijkheden is sinds begin 2023 breed opgepakt. De integratieslag tussen NNN en ZH-PLG dient intern te hebben plaatsgevonden, voordat 'naar buiten' wordt getreden. Op ambtelijk niveau is meer begrip voor elkaar ontstaan onder andere als gevolg van de tweewekelijkse opgavetafels. De verbinding op bestuurlijk niveau heeft de aandacht en gaat steeds wat beter. De deelgebiedsmanagers zijn hun taken en verantwoordelijkheden anders in gaan vullen. Als gevolg van de vermindering van de financiering van ZH-PLG wordt dit programma herijkt. Voor NNN blijft de focus op de eigen doelen gericht. Het programma NNN is een stap verder in de uitvoering. In 2023 is een politiek besluit genomen over volledige schadeloosheidsstelling. De gebiedsprocessen in dit kader zijn op gang gekomen en er is inmiddels een goede afstemming met ZH-PLG. De tussenfase is te zien als een transitie naar een nieuwe wijze van werken. Gebiedsgericht werken is blijvend, de werkwijze past bij het Ruimtelijk arrangement. De opdrachtgever geeft aan dat het uitvoeren van het programma nog veel capaciteit vergt. Hierdoor is het maken van tijd en ruimte voor evaluaties lastig. De overlegtafelstructuur stimuleert wel verbinding en

kennisdeling alsook reflectie en inzicht in elkaars werk. De opdrachtgever geeft over de gebiedsprocessen aan dat deze inmiddels anders worden ingestoken. Voor NNN zijn de doelen afgebakend. De doelen tussen NNN en ZH-PLG bevinden zich in verschillende fasen. Er is veel contact met de deelgebiedsmanagers, al zou dit nog verder mogen toenemen.

Klimaatakkoord en Veenweidestrategie

Aanleiding

De risicoclassificatie van de implementatie van de veenweidestrategie (2022) gerelateerd aan het klimaatakkoord is beoordeeld als hoog. Op grond daarvan heeft OAA de opdracht gekregen om aanvullende zekerheid te geven over de beheersing van de opdracht, omdat een niet-optimale beheersing kan leiden tot het niet volledig bereiken van de doelen zoals geformuleerd in de veenweidestrategie.

Bestuurlijke boodschap en advies

Het wordt door de gebiedspartners zeer gewaardeerd dat zij met regiegroepen bij de veenweidestrategie (2022) betrokken zijn. Uit het onderzoek komt ten aanzien van de implementatie van de veenweidestrategie naar voren dat er vanuit de gebiedspartners behoefte is aan het communiceren van de ambitie waarmee de provincie haar doelstelling wil realiseren waarbij is aangegeven welke belangen van de deelgebieden in de ambitie zijn meegenomen. Tevens zouden betrokkenen moeten vaststellen wie welke verantwoordelijkheden heeft en waar deze in de overlegstructuren belegd zijn. Het is raadzaam om daarbij duidelijk aan te geven welke rol de provincie inneemt en daarvoor te zoeken naar een balans tussen regisseren en samenwerken. Het opstellen van een communicatieplan zorgt voor het stimuleren van externe betrokkenheid. Niet in alle gevallen is sprake van heldere en eenduidige communicatie naar belanghebbenden. Zij worden ook niet in alle gevallen betrokken; met name bij planontwikkeling en politieke ontwikkelingen en de effecten daarvan. Hierdoor ontstaat bij de belanghebbenden een gevoel dat zij onvoldoende betrokken zijn. Een structuur waarbij in kleinere groepen overlegd kan worden kan helpen om meer onderlinge verbinding te laten ontstaan.

Om commitment en daarmee vertrouwen en daadkracht van deelnemende partijen te verbeteren, adviseert de OAA om afspraken die zijn gemaakt (besluitvorming) binnen de verschillende groepen vast te leggen, hierover te naar betrokkenen te communiceren en hierop te sturen. Ook het duidelijk en open communiceren over doelen, het proces en toekomstperspectief binnen de opgave stimuleert het vertrouwen.

De OAA heeft geadviseerd om de bovengenoemde boodschap binnen de provincie en in regiegroep-bijeenkomsten te communiceren, zodat gebiedspartners die aan het onderzoek hebben deelgenomen kennis kunnen nemen van wat met hun bijdrage is gedaan.

Genomen acties

De conclusies en geleerde lessen uit het onderzoek zijn eind 2024 aan de opdrachtgever toegezonden en zullen eind januari 2025 in het veenweideoverleg gepresenteerd worden aan de betrokken beleidsmedewerkers. Op het moment van schrijven is nog niet bekend op welke wijze de opdrachtgever de geleerde lessen wil gaan implementeren.