

Jaarverslag 2017 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 2017. 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 alleen 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 2017 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.

2. Opheffing van de Auditcommissie

De Auditcommissie had tot voor kort een regierol die is gericht op het in hoofdlijnen borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de provincie Zuid-Holland. Tot haar taken behoorden:

- A. De vaststelling van het risicomodel voor de provincie als geheel
- B. De behandeling van de uitkomsten van de onderzoeken of adviezen van de EAA
- C. Het toezien op de borging van de actiepunten naar aanleiding van de onderzoeken
- D. De programmering van de onderzoeken van de EAA

Mede gezien de huidige ontwikkelingen binnen de provinciale organisatie, die het mogelijk maken om sneller te leren van individuele opgaven, besloot GS na uitgebreid intern overleg op 31 januari 2017 de Auditcommissie op te heffen. Over de opheffing zijn PS per brief geïnformeerd.

De opheffing van de Auditcommissie heeft als gevolg dat er geen expliciet auditadvies meer kan worden gegeven over het nu voorliggende verslag. Om die reden heeft de EAA een eerdere versie van dit verslag afgestemd met de Gedeputeerde Middelen, de Commissaris

van de Koning en de provinciesecretaris. Navolgende verslagen zullen aan GS worden aangeboden via dezelfde route.

A. De vaststelling van het risicomodel voor de provincie als geheel

Een optimaal onderzoeksplan is gebaseerd op een integrale risicoanalyse, hoewel de provincie een dergelijke analyse ontbeert. Wel beschikt de provincie over een begrotingsparagraaf Weerstandsvermogen, waarmee de grootste financiële risico's in beeld zijn gebracht.

In 2017 heeft de EAA de aanwezigheid en volwassenheid van risicomanagement (RM) geïventariseerd. Geconcludeerd werd dat respondenten risicomanagement belangrijk vinden, maar dat er ook sprake is van onbekendheid met dit fenomeen. Voor de komende jaren is het zaak om het draagvlak voor RM te verbreden. Daartoe zal met name moeten worden gezorgd voor bestuurlijke aanhechting, een goede communicatie over RM, de invoering en ontwikkeling van RM op basis van een erkende systematiek, de ontwikkeling van een afwegingskader voor het bepalen van de aanvaardbaarheid van risico's en het opleiden en inzetten van facilitatoren ten behoeve van het ondersteunen en uitdragen van RM. Doelstelling is een zo synchroon mogelijke invoering van RM teneinde te zorgen voor een integrale sturing op kansen en risico's en een zo verantwoord mogelijke benutting van risicoreserves. Daartoe is voor 2018 een implementatieplan opgesteld voor de verdere uitbouw van RM. Eén van de doelstellingen van dit plan is om het risicobewustzijn van medewerkers zodanig te vergroten dat het vanzelfsprekend wordt gevonden om RM te betrekken bij de vormgeving, uitvoering en bijsturing van de werkprocessen.

B. De behandeling van in 2017 afgeronde opdrachten van de EAA

Voor 2017 waren 32 opdrachten gepland (9 overlopende opdrachten uit 2016 en 23 nieuwe opdrachten uit 2017). Aanvullend werden in dat jaar 8 nieuwe opdrachten geaccepteerd en vervielen 3 opdrachten om verschillende redenen, waardoor 37 opdrachten resteren. In 2017 heeft de EAA 29 ervan afgerond en 8 opdrachten opgepakt, die in 2018 zullen worden afgerond.

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

Onderwerp	Oprichtgever	Oplevering in 2017
Overlopende opdrachten uit 2016		
Naleving bepalingen BTW	Hoofd afdeling FJZ	Januari
Monitoring biodiversiteit*	Hoofd bureau Groen	Januari
Het maken van beleid*	Directeur	Februari
DigiD-assessment 2016	Hoofd afdeling I&A	Maart
Programma Energietransitie*	Programmamanager	Maart
Overgang GZH naar Staatsbosbeheer (3 ^e fase)*	Directeur GZH	April
Omgaan met rolkeuzes	Programmamanager Provincie van Waarde	Mei
Sturen op integrale opgaven in de praktijk*	Provinciesecretaris	Juni
Opdrachten uit het onderzoeksplan 2017		
Leeromgeving subsidieregelingen	Behandelend ambtenaar	Maart

Onderwerp	Oprachtgever	Oplevering in 2017
Integraliteit van beleid*	Programmamanager ontwikkeling omgevingsbeleid	April
Span of control afdeling Mobiliteit en Milieu	Hoofd afdeling M&M	April
Project gemandateerde GS-besluiten	Programmamanager Transparante en Open overheid	Mei
Gebiedsgericht werken	Ambtelijk opdrachtgevers Gebiedsgericht werken	Juni
Evaluatie pilot jaargesprekken	Ambtelijk opdrachtgever project pilot jaargesprekken	Juli
Drie dwarskijksessies	Ambtelijk opdrachtgevers	Augustus
Uitrol risicomangement	Voorzitter kernteam risicomangement	Augustus
Werkvormen en werkbeleving	Behandelend ambtenaren	Augustus
Programma Archief op koers	Programmamanager	September
Innovatieagenda Duurzame Landbouw*	Hoofd bureau Water & Groen	Oktober
Sturing op arbeidskosten	Concerndirecteur	November
Integriteitsbewustzijn	Behandelend ambtenaar	December
Beheer en training netwerkvitaliteitsmeter	Behandelend ambtenaren	December
Nieuwe opdrachten, verstrekt in 2017		
IMAGO – ambitietraject	Ambassadeur Gezonde leefomgeving en aantrekkelijk landschap	Augustus
Netwerkvitaliteitsmeting ondergrond Leidse regio	Behandelend ambtenaren	September
Evaluatie programma Omgevingsbeleid	Programmamanager ontwikkeling omgevingsbeleid	Oktober
Evaluatie Onderhoudscontract DBI regio Oost	Hoofd afdeling district Landelijk Gebied DBI	Oktober
Coolport*	Hoofd bureau Beleidsrealisatie afdeling M&M	Oktober
Coaching medewerkers	Behandelend ambtenaren	November
Beheer en training spiegelen op de rollen	Behandelend ambtenaren	November

Zoals hiervoor aangegeven, worden 8 opdrachten in 2018 afgerond. Het gaat om de volgende opdrachten.

Onderwerp	Oprachtgever
Aanbesteding van werken	Adjunctdirecteur DBI
Inbreng van innovatie	Hoofd Afdeling FZ / innovatiemanager
DigiD-assessment 2017	Hoofd afdeling I&A
Klantcontactcentrum	Hoofd afdeling FZ
Proces ICT-investeringsprojecten	Concerndirecteur
Convenant informatieveiligheid	Hoofd afdeling I&A
Convenanten	Provinciesecretaris
Rijke Groenblauwe Leefomgeving	Hoofd bureau Groen

C. Het toezien op de borging van actiepunten

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 en zal de EAA moeten omzien naar alternatieven. Voor 2018 wil zij voor elke onderzoeksopdracht een half jaar na oplevering van de eindresultaten ervan nagaan wat is gedaan met haar aanbevelingen. Mocht dit aanleiding geven tot bijsturing, dan zal de EAA dit punt agenderen voor het management van de organisatie. Over het totaalbeeld van de mate van opvolging zal de EAA voortaan in het jaarverslag rapporteren.

Bij de in 2017 afgeronde opdrachten, waarbij de EAA dicht op het proces zit en korte lijnen heeft met diegenen die haar aanbevelingen moeten oppakken, heeft zij de indruk dat haar aanbevelingen over het algemeen worden opgevolgd.

D. De programmering van de onderzoeken voor 2018

In verband met de opheffing van de Auditcommissie is het concept-onderzoeksplan 2018 voor advies voorgelegd aan de concerndirecteur en de provinciesecretaris, en aansluitend ter kennisneming ingebracht in de bedrijfsvoeringstafel van 7 februari 2018. Ten slotte hebben GS dit plan in hun vergadering van 20 maart 2018 vastgesteld en het plan plus bijbehorende auditcharter ter kennisname aan PS aangeboden.

Monitoring biodiversiteit

Aanleiding

Eén van de strategische doelen van de provincie is het behoud en waar mogelijk versterking van de biodiversiteit. Voor het Zuid-Hollandse natuurbeleid en –beheer wordt jaarlijks veel geïnvesteerd om waardevolle gebieden en soorten te verwerven of behouden en beschermen en waar nodig condities te herstellen of verbeteren.

In het door GS in 2014 vastgestelde provinciaal monitoringsprogramma Biodiversiteit is vastgelegd wat er gemonitord gaat worden om het provinciale beleid gericht op biodiversiteit te kunnen evalueren. Met PS is afgesproken dat zij jaarlijks door middel van een samenvattende rapportage geïnformeerd worden over de voortgang en de resultaten. In mei 2017 is gelijktijdig met de jaarrekening een integrale rapportage - de voortgangsrapportage Natuurnetwerk Nederland (NNN) - tezamen met de rapportage biodiversiteit aan Provinciale Staten aangeboden.

Boodschap en advies

De provinciale organisatie heeft diverse beheersingsmaatregelen getroffen om de betrouwbaarheid van het proces van informatievoorziening rondom de Subsidie Natuur en Landschap monitoring te waarborgen. Zo is een meerjarenplanning opgesteld voor de uitvoering van de inventarisaties van de aantallen soorten. Teneinde in 2019 een volledig beeld te hebben, wordt jaarlijks overlegd met de vier grote terreinbeheerders over de voortgang en werking van de monitorplanning, en vindt tussentijds overleg plaats met deze beheerders. Tevens zijn met de vier grote terreinbeheerders afspraken over monitoring gemaakt.

De EAA heeft aanvullende beheersingsmaatregelen voor zes aandachtsgebieden aanbevolen. Met name stelde zij voor om (opnieuw) af te wegen in welke mate de monitoring van het NNN moet plaatsvinden in de gebieden die worden onderhouden door andere partijen dan de vier grote beheerders (Zuid-Hollands Landschap, Natuurmonumenten, Staatbosbeheer en beheerders die zijn aangesloten bij de Unie van Bosgroepen). Aansluitend adviseerde de EAA om deze informatie met GS en PS te bespreken en hen te vragen wat zij minimaal aan informatie nodig hebben om te kunnen sturen op de beleidsdoelen voor Biodiversiteit.

Genomen acties

De aanbeveling om te monitoren in gebieden die niet door de vier grote beheerders worden onderhouden, wordt opgevolgd. Jaarlijks worden enkele gebieden die min of meer recent ingericht zijn en door particulieren beheerd worden in de schouw meegenomen. De schouw geeft op basis van een kort onderzoek een beeld van de mate waarin het gebied zich op de gewenste manier ontwikkelt.

Het maken van beleid

Aanleiding

Door de toenemende maatschappelijke dynamiek, de mondiger burgers en bedrijven en de actuele rolopvatting over de overheid wordt er een steeds groter belang gehecht aan het beschikbaar hebben van goede beleidstheorieën waarmee is onderbouwd op welke wijze maatschappelijke opgaven worden opgepakt.

In een beleidstheorie worden causale relaties en samenhang aangegeven tussen beoogde effecten, beoogde prestaties, beschikbare middelen en beoogde activiteiten in relatie tot de

onderliggende maatschappelijke vraag. Waar samenhang niet duidelijk is, worden veronderstellingen op deze punten geëxpliciteerd. Tevens wordt onderbouwd waarom de gekozen middelen en activiteiten de voorkeur verdienen boven andere middelen en activiteiten om de beoogde prestaties en effecten te bewerkstelligen. Met een beleidstheorie worden dus bewuste keuzes voor een bepaald beleidsinstrument (of een samenstel van beleidsinstrumenten) afgedwongen. Hierdoor is het ook mogelijk vooraf (ex ante) te toetsen of beleid succesvol kan zijn en achteraf (ex post) te evalueren in welke mate beleid succesvol was of waarom het (deel)beleid niet effectief (genoeg) was.

Boodschap en advies

Naar aanleiding van een onderzoek naar negen recente beleidscases werd geconstateerd dat de onderliggende beleidsstukken een zeker stramen en bepaalde stappen in de opbouw kennen, maar regelmatig zowel diepgang als wel een organisatiebrede structuur ontberen. Hierdoor is de kans groot dat essentiële punten over het hoofd worden gezien, zoals de doorwerking van het beleid op andere beleidsvelden, het verkrijgen van goede beleidsindicatoren en afspraken over monitoring en evaluatie. Aanbevolen werd om - al dan niet via een vakgenootschap - (senior)beleidsmakers te laten bepalen welke elementen te allen tijde in een beleidsstuk moeten worden opgenomen.

Voorts werd bevonden dat de beleidscyclus niet is gevolgd. Fases lopen zonder duidelijke vastlegging van go/no go momenten in elkaar over, waardoor de besluitvorming diffuus is. Afwegingen door beleidsmakers (zoals de te nemen stappen) zijn op een aantal cruciale punten niet aan het papier toevertrouwd. Het betreft hier met name het vastleggen van rollen en invloeden van actoren (krachtveldanalyse), het duidelijk laten terugkomen in de stukken van alternatieve mogelijkheden, het ingaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid en het expliciet maken van de causale relatie tussen gewenste concrete resultaten en te verrichten inspanningen met het realiseren van de hoger gelegen maatschappelijke opgaven. Geadviseerd werd om deze zaken, evenals de essentiële beslissingen tijdens het proces van beleid, schriftelijk vast te leggen. Ten slotte worden de inspanningen die nodig zijn voor het creëren van integraal beleid als een wezenlijke belemmering gezien voor het maken ervan. Aanbevolen werd dit punt in de beleidstafel onder de aandacht te brengen met als doel de belemmeringen te bespreken en met eventuele oplossingsrichtingen te komen.

Genomen acties

In de zomer van 2017 zijn zes vernieuwingsambities geformuleerd die samen met de koepelnotitie een inhoudelijk kader bieden om vanuit integrale opgaven te gaan werken. In het kader van vernieuwing omgevingsbeleid is gekozen voor een "hotspots" benadering. Hotspots zijn plekken in Zuid-Holland waar meerdere opgaven en/of ambities van de provincie samenkomen. De hotspots benadering helpt beleidsmedewerkers zodoende om integraal te werken aan de maatschappelijke opgave.

Aanvullend worden communicatiemomenten gezocht om meer aandacht te genereren voor de elementen die de kwaliteit van beleid bepalen. Elementen die te allen tijde in een beleidsstuk moeten worden opgenomen staan geformuleerd in de digitale Kennisbank op het Binnenplein. Er wordt nog gezocht naar een vorm waarin beleidsmakers ervaringen kunnen delen bij het maken van beleid. Daarnaast is in het kader van de vernieuwing van het omgevingsbeleid afgesproken dat beleidsnota's "IMAGO-proof" moeten zijn. IMAGO-proof houdt in Integraal, Modulair, Adaptief, Gedragen en Operationeel. Een IMAGO-coach kan (senior)beleidsmedewerkers ondersteunen bij het IMAGO-proof maken van beleid.

Op het gebied van subsidies zijn vorderingen gemaakt bij het opstellen van een beleidstheorie. Zo is een leeromgeving gecreëerd voor het evalueren van subsidieregelingen. Dit heeft geresulteerd in een "Hoofdlijnenrapportage evaluatie subsidies 2015-2016" die door GS op 28 november 2017 is vastgesteld. Hierin zijn voor alle subsidieparagrafen (60) beleidshypotheses opgenomen en vormgegeven in zogenaamde beleidsfiches. Een volgende stap is de beleidsambtenaren zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor het opstellen van de beleidstheorie en daarbij niet alleen te kijken naar het instrument subsidies, maar naar het gehele beleidsinstrumentarium.

Voor het expliciet maken van afwegingen en het markeren van overgangen van de ene naar de andere fase is een belangrijke rol voor de ambtelijk opdrachtgever weggelegd. Om dit te borgen is de verbinding gelegd met het traject "professionalisering ambtelijk opdrachtgeverschap". Er worden momenteel gesprekken gevoerd met ambtelijk opdrachtgevers hierover. Het expliciet maken van keuzes en het markeren van overgangen van fases is onderdeel van dit gesprek.

Programma Energietransitie

Aanleiding

In het hoofdlijnenakkoord 2015-2019 heeft de provincie in het kader van een aantrekkelijk en concurrerend Zuid-Holland de ambitie om bij te dragen aan het besparen en verduurzamen van het energiegebruik en hiervoor partijen bij elkaar te brengen vanuit gedeelde ambities en opgaven. De provincie heeft de ambitie actief te willen regisseren en heeft met partijen – die als partners mogen worden gezien – een nieuwe provinciale energieagenda samengesteld om bij te dragen aan landelijke en Europese doelstellingen. Deze agenda is op 12 oktober 2016 door PS vastgesteld. De programmamanager Energietransitie gaf voorafgaande aan de uitvoering ervan opdracht aan de EAA om de organisatie(inrichting) en besturing van het programma te toetsen en haar mogelijkheden tot verbetering aan te reiken.

Boodschap en advies

Missie en visie zijn helder geformuleerd in de Energieagenda. Er is een duidelijke probleemstelling en de Energieagenda laat zien wat Zuid-Holland doet om de CO₂ in de atmosfeer te beperken. Ten aanzien van de reikwijdte van de Energieagenda wordt een helder uitgangspunt afgegeven: we doen alleen de dingen waar de PZH het verschil kan maken.

De meerwaarde en kernwaarden van het programmateam zijn nog impliciet. Aanbevolen werd om de meerwaarde van het Energieteam te verduidelijken en kernwaarden te benoemen die als leidraad kunnen dienen voor de aanpak.

De strategische besturing van het programma, gericht op het realiseren van de missie en visie, verdient meer aandacht. Zo bevat de Energieagenda een verzameling van doelen, aandachtsgebieden, ambities, strategieën en acties, maar is niet aangegeven hoe ze samenhangen. Aanbevolen werd om door middel van een Doelen-Inspanningen-Middelen (DIM)-netwerk de relaties weer te geven tussen de doelen die in het programma worden gesteld (wat wil je bereiken), de daarop gerichte projecten/activiteiten (hoe wil je dat doen) en de daarvoor noodzakelijke middelen.

Stakeholders(groepen) waren ten tijde van het onderzoek geïnventariseerd en het portfolio van projecten en activiteiten was toen ook in beeld gebracht, maar deze elementen vormden (nog) onvoldoende basis voor de besturing. Geadviseerd werd om - gezien het grote belang van goede samenwerking met anderen voor het behalen van programmadoelen - het

stakeholdermanagement meer vorm te geven en periodiek een portfolio-analyse uit te voeren, teneinde blijvend de juiste dingen te doen.

Ten slotte ontbraken gestructureerde risicoanalyses voor het programma als geheel. Aanbevolen werd om het risicomangement meer structuur te geven, door eerst voor de belangrijkste programmadoelen in kaart te brengen welke risico's de realisatie van deze doelen in de weg staan.

Genomen acties

Op het Binnenplein is informatie over meerwaarde toegevoegd aan de groep Energietransitie. De kernwaarden zijn in een sessie met de leden van het kernprogrammamateam en de ambtelijk opdrachtgever opgesteld.

De aanbeveling om een DIM-netwerk op te stellen is niet opgevolgd: het programma is volgens de programmamanager te dynamisch en wordt gestuurd aan de hand van de doelenboom.

Een stakeholderanalyse voor het gehele programma is niet opgesteld. Wel is een vergelijkbare analyse gemaakt op basis van de zogeheten factor C-methode, waarbij stakeholders centraal staan in de communicatie (de factor C) door de provincie. Per deelopgave wordt een analyse gemaakt van de betrokkenen bij de aanpak en invulling van het beleid. Portfolioanalyses worden per deelopgave op passende wijze door de behandelend ambtenaar van die deelopgave uitgevoerd.

Risicomangement is voor de deelopgaven warmte en wind in gang gezet.

Overgang van Groenservice Zuid-Holland naar Staatsbosbeheer (3^e fase)

Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 hebben Gedeputeerde Staten (GS) zich uitgesproken voor een afbouw van de Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H). Inmiddels is de G.Z-H per 1 januari 2017 overgegaan naar Staatsbosbeheer (SBB).

In 2016 heeft de opdrachtgever de Eenheid Audit en Advies (EAA) verzocht om op een drietal momenten, voorafgaande aan de (formele) overdracht van G.Z-H naar SBB te toetsen of gedacht is aan alle aangelegenheden die voor een goede overgang relevant zijn. Over de eerste twee fasen is in het jaarverslag 2016 gerapporteerd.

Boodschap en advies

De centrale conclusie voor het 3e deelonderzoek dat is afgerond in juni 2017, luidt dat het voltooiingsproces grotendeels beheerst is verlopen, maar dat een gedegen afsluiting van het overgangstraject nog aandacht verdient. Met name werd aanbevolen om de verplichtingen voor de komende jaren in kaart te brengen, alle interne en externe afspraken met betrekking tot het overgangsproces vindbaar te archiveren, en te zorgen voor een "warme" (kennis)overdracht van de programmaorganisatie naar de lijnorganisatie.

Het succesvolle overgangstraject waarin de G.Z-H door SBB is overgenomen, heeft voor beide organisaties meerwaarde opgeleverd. Het overgangstraject wordt gekenmerkt door een sterke gerichtheid op alle belangen, alsmede een transparante communicatie met alle betrokkenen. Het feit dat tussen de partners een sterke strategische complementariteit te onderkennen was en het ruime financiële mandaat van GS, heeft het traject op momenten gefaciliteerd en flexibiliteit mogelijk gemaakt.

Genomen acties door het programmamangement

Nagenoeg alle adviezen van het derde deelonderzoek zijn inmiddels uitgevoerd. Met SBB is een financiële afrekening van de transitiekosten overeengekomen en is de werking van de

risicobuffer bepaald. Alleen bij onverwachte omstandigheden waardoor een partij onevenredig bevoor- of benadeeld wordt, zullen partijen opnieuw in overleg gaan om te bezien of nadere afspraken gemaakt dienen te worden. Daarnaast is het beperkte aantal acties voor de provincie voor de looptijd van de overeenkomst met SBB (tot 2021) in kaart gebracht en aan de lijnorganisatie overgedragen.

Sturen op integrale opgaven in de praktijk

Aanleiding

De provinciale organisatie wil met opgavegericht werken, vanuit haar behoefte om toegevoegde waarde aan de maatschappij te leveren, beter toegerust zijn op de veranderende samenleving. In deze werkwijze staat (het denken vanuit en de realisatie van) de opgave centraal. De werkstijl en organisatie zijn ondersteunend aan de opgave, die meer samen met private en publieke derden wordt opgepakt. Van de provinciale organisatie, die altijd een hiërarchische lijnstructuur gekend heeft en sectoraal gericht is, verlangt dit een verandering naar een meer integrale wijze van werken. Met name voor de bemensing en financiering brengt dit met zich mee dat een beroep moet worden gedaan op de bereidheid van afdelingen om een deel van hun middelen in te zetten ten bate van prioritaire, integrale, provinciebrede opgaven.

In opdracht van de provinciesecretaris heeft de EAA nagegaan wat de ervaringen zijn in de praktijk met de systematiek van het alloceren van mensen en middelen en verantwoordend over integrale opgaven.

Boodschap en advies

De huidige werkwijze heeft geholpen om van onbewust naar bewust onbekwaam te komen. Er is veel tijd en energie met de vernieuwing van het programmeerproces voor concernopgaven gemoeid, maar het proces begint vorm te krijgen.

Nieuw in de afdelingsplannen zijn de 14 concernopgaven naast de overige integrale opgaven. De argumentatie achter de keuze voor deze 14 opgaven is niet voor iedereen duidelijk, waardoor deze arbitrair lijkt. Het is nog niet binnen alle afdelingen duidelijk wat wel en niet binnen een concernopgave valt. De allocatie van capaciteit is vooral gericht op de concernopgaven en heeft enigszins het karakter van een inzamelingsactie. De afdelingen werken op meerdere onderdelen aan optimalisatie van het allocatieproces, maar zijn nog zoekende naar de juiste vorm voor de onderlinge samenhang die moet leiden tot een werkend geheel. De allocatie voor de afdelingsoverstijgende opgaven (integrale opgaven buiten de concernopgaven) komt nauwelijks aan de orde, evenmin worden deze opgaven inhoudelijk besproken. Aanbevolen wordt om een systeemsprong in het allocatieproces te maken. Kern ervan is om de verantwoordelijkheid voor de allocatie van mensen en middelen aan integrale opgaven op concernniveau te beleggen en niet op afdelingsniveau. Dit kan worden gerealiseerd door de begroting leidend te laten zijn voor de integrale (concernbrede en afdelingsoverstijgende) opgaven, in plaats van deze naast de begroting ook in concern- en/of afdelingsplannen te vervatten. Budgetteer voor integrale opgaven behalve personele ook de bijbehorende materiële middelen en durf in de programmering keuzes te maken door deze opgaven te prioriteren.

Genomen acties

De EAA werd gevraagd om de discussies in de programmeertafels van 6 december 2017 en 24 januari 2018 te observeren, waar toen de afdelingsplannen stonden geagendeerd. Gebleken is dat een systeemsprong nog niet is gemaakt, maar wel een stap vooruit is gezet.

Zo is het denken vanuit gezamenlijkheid vanzelfsprekender geworden. Het opgavegericht begroten heeft nog geen aandacht in het gesprek, maar is wel geagendeerd. Van een echte prioritering is nog geen sprake, wel worden de inhoud van de opgaven en hun onderlinge verbanden meer openlijk gedeeld en verkend.

Integraliteit van beleid

Aanleiding

Eén van de concernopgaven van de Provincie van Waarde is het programma IMAGO inzake Omgevingsbeleid. Eén van de doelen is om integraler te werken, niet alleen omdat de nieuwe Omgevingswet dit voorschrijft maar ook omdat de maatschappij dat van de provincie verlangt. Uiteindelijk moet beleid landen in drie producten die worden samengesteld uit de reeds aanwezige beleidsstukken, in een modulaire opbouw. De drie beleidsproducten zijn de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en het omgevingsbeleid. In het zicht van deze ontwikkelingen wordt van de medewerkers verlangd om op een integrale manier te werken. De noodzaak om integraler te werken leeft al jaren bij de provincie, maar er is nog geen duidelijk beeld hoe dit bij de medewerkers opgepakt wordt. De programmamanager heeft aan de EAA gevraagd een beeld te schetsen van wat provinciale medewerkers onder integraal werken verstaan, hoe zij de stand van zaken binnen de provincie ervaren met betrekking tot integraal werken en op welke wijze dit kan worden verbeterd.

Boodschap en advies

De voordelen van integraal werken worden gezien. Medewerkers menen dat integraal werken bijdraagt aan samenwerking en beter beleid. Altijd integraal werken, zo vroeg mogelijk in het proces, met als doel een gemeenschappelijk nieuw doel op te stellen, heeft daarbij de voorkeur. Medewerkers vinden wel dat de provincie nog relatief weinig doet aan integraal werken. Een gemeenschappelijk nieuw doel wordt nog zelden geformuleerd. Ook kunnen maatschappelijke partijen meer en eerder worden betrokken in het proces van beleidsontwikkeling. Die hebben evenwel niet dezelfde urgentie als de provincie om met haar samen te werken. Ook ontbreekt het aan voldoende tijd en kennis over andere sectoren en partijen, en wordt geld vooraf te veel sectoraal bestemd. Steun van de politiek en het bestuur wordt over het algemeen wel als voldoende ervaren.

Aanbevolen wordt om meer tijd te maken voor integraal beleid, een goede balans te vinden tussen korte en lange termijndoelen, naar het bestuur en de sectoren toe de gemaakte keuzes te beargumenteren, en daarbij het krachtenveld tussen nieuw en bestaand beleid te benoemen. Integraal beleid is vooral interactie met de ander. Geadviseerd wordt dan ook maatschappelijke partijen uit te nodigen om te reageren op de eigen probleemanalyse, burgers te betrekken bij de beleidsontwikkeling, en een beleidsevaluatie aan te grijpen om te communiceren met de buitenwereld.

Genomen acties

Om het integraal werken te bevorderen is in het kader van het programma IMAGO een inventarisatie gedaan van al het provinciaal beleid en mogelijke spanning daartussen. Dit beleid wordt overgezet naar een database en beschikbaar gesteld via een digitale raadpleegomgeving waarbij de nadruk ligt op het inzichtelijk maken van onderlinge verbanden om zo de behandelend ambtenaren te ondersteunen bij het integraal werken. De database dient tevens om naar de omgeving toe inzicht te bieden in het provinciaal beleid en de onderlinge samenhang.

Om de omgeving actief te betrekken zijn een aantal pilots gedaan met verschillende participatievormen zoals een summerschool en een online panel. Daarnaast geldt voor alle

nieuwe beleidsontwikkelingen de verplichting om aan te geven op welke wijze de betrokkenheid van de omgeving wordt vorm gegeven.

Innovatieagenda duurzame landbouw

Aanleiding

De provincie heeft gekozen voor een nieuwe koers om de positie van de landbouw te vernieuwen: De Sprong naar Duurzame Landbouw". Deze koersverandering wil de provincie bereiken met een transitieaanpak. Centraal hierin staat het zoeken naar en leren over oplossingen voor grootschalige problemen. Hiervoor is een transitiearena (Open Netwerk Voedsel Innovatie Zuid-Holland) ingericht, waarin gezamenlijk wordt gewerkt aan een probleemdefinitie en een visie. Aansluitend worden coalities gevormd en wordt samengewerkt aan transitieplaatjes en een gezamenlijke transitieagenda, met daaraan gekoppeld een kennis- en ontwikkelprogramma en proeftuinen voor de uitvoering van duurzame innovaties.

Het is de eerste keer dat transitie management op deze manier binnen de provincie wordt toegepast. Daarom had de betrokken ambtelijk opdrachtgever behoefte om de transitieaanpak rond de duurzame landbouw te evalueren om tips te krijgen voor de fase waarin de transitie zich ten tijde van het onderzoek bevond. Tevens wilde hij handreikingen ontvangen voor soortgelijke transities, waarin de provincie een rol voor haar ziet weggelegd.

Boodschap en advies

Inzake de Innovatieagenda Duurzame Landbouw is in behoorlijke mate sprake van netwerkend werken volgens de transitieaanpak. De transitieaanpak is organisch gegroeid en pas later is hier expliciet voor gekozen.

Het Platform Duurzame Landbouw heeft zich als netwerk geworteld, waarbij aandacht nodig is voor het voorkomen van opportunistisch gedrag, het blijven inzetten op gezamenlijke winsten en het krijgen van zicht op doel en resultaat. De duurzaamheid van het Platform als netwerk, door de afhankelijkheid van de provincie in menskracht en geld, loopt een reëel risico. Informatie-uitwisseling tussen de verschillende beleidsterreinen is nog niet optimaal. Het draagvlak onder de verschillende externe achterbannen kan een aandachtspunt zijn. Aanbevolen werd om de politiek te blijven voeden met informatie over de ontwikkelingen en het gedachtengoed en de gevolgen van de transitieaanpak uit te dragen. Ter promotie van de transitie werd voorts geadviseerd om alle relevante informatie over de leden van het Platform via de eigen site, inclusief een actuele agenda, digitaal te ontsluiten. Teneinde in de toekomst meer afstand te kunnen nemen van het platform, wordt in overweging gegeven om voor het Platform te zijner tijd een autonoom bestuur te creëren.

De concept transitieagenda voldoet nog niet aan alle indicatoren om succesvol genoemd te mogen worden, mede als gevolg van opgelegde tijdsdruk. Het ontbreken van concrete proeftuinen is wellicht het grootste gemis. Zo kunnen deze proeftuinen meer houvast bieden voor het formuleren van actiepunten, waardoor de verantwoordelijkheid ook beter genomen kan worden. Aanbevolen werd om energie in te zetten op het komen tot aansprekende resultaten vanuit de leden van het Platform.

Voor een volgende casus volgens de transitieaanpak wordt aanbevolen een weloverwogen keuze te maken om voor een transitieaanpak te gaan, en vanaf het begin in te zetten op het verkrijgen van een zo sterk mogelijke transitiearena. Neem de politiek mee in het transitieproces, maar voorkom hierbij tijdsdruk richting de transitiearena vanuit het bestuur en politiek door bijvoorbeeld de besluitvormingscyclus of provinciale regelingen. Ten slotte

werd aanbevolen om aandacht te besteden aan de interne uitwisseling van (beleids)informatie.

Genomen acties/vervolg

Inmiddels is er een website www.voedselfamilies.nl (met eigen agenda), aangevuld met twitter en facebook voor onderlinge communicatie.

Het Platform Duurzame Landbouw is conform plan verzelfstandigd. Ook is de Stichting Zuid-Hollandse Voedselfamilies opgericht, met een eigen programmaraad. Zij krijgt een begrotingssubsidie van de Provincie Zuid-Holland.

In 2017 zijn voorbereidingen getroffen voor een tweede ronde voor proeftuinen met POP3 subsidie. Deze proeftuinen kunnen in 2018 starten.

Het EAA-rapport is aanleiding geweest tot een discussie binnen de afdeling Water en Groen over de vraag op welke wijze het transitieproces verder moet worden vormgegeven.

Concrete besluiten zijn nog niet genomen.

Aan het managementteam van de afdeling is het voorstel gedaan om in 2018 op basis van het EAA-rapport een workshop te organiseren voor mensen die de transitieaanpak willen gaan gebruiken voor hun opgaven en willen leren van de aanpak van Duurzame landbouw.

Coolport

Aanleiding

In 2009 is in een MIRT-overleg de kiem gelegd voor de ontwikkeling van een Coolport in het Zuid-Hollandse havengebied. Dit heeft in 2011 geleid tot een verzoek van de PZH aan het ministerie van Economische Zaken voor subsidiëring van een maatregelenpakket van € 10 miljoen voor een Coolport in de Rotterdamse Waal- en Eemhaven. Deze subsidiëring vond plaats op basis van de provinciale Subsidieregeling Kwaliteitsnet Goederenvervoer Zuid-Holland 2013 en het hierbij behorende (geactualiseerde) maatregelenpakket 'Masterplan Coolport 2016', waarvan alleen het Havenbedrijf Rotterdam gebruik kan maken.

Naar aanleiding van signalen van externen vroeg gedeputeerde Vermeulen aan de EAA om aanvullende zekerheid over de juistheid van de regeling en de uitvoering daarvan.

Boodschap en advies

De werkwijze van de provincie met betrekking tot de invulling en uitvoering van de Subsidieregeling Kwaliteitsnet Goederenvervoer Zuid-Holland 2013 voor een Coolport in de Waal- en Eemhaven is rechtmatig. Daarnaast is expliciet vastgesteld dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Genomen acties

Niet van toepassing.