

Jaarverslag 2023 van de Eenheid Audit en Advies

1. Karakter jaarverslag

Als onpartijdige en onafhankelijke eenheid draagt de Eenheid Audit en Advies (EAA) bij aan een continue verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de provincie. Daartoe toetst en onderzoekt de EAA de sturing en beheersing van processen, projecten en programma's en adviseert hierover. Over de bevindingen rapporteert de EAA aan haar 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 EAA invulling aan deze verplichting.

Opbouw

In het jaarverslag maken we een onderscheid tussen (1) onderzoeken en adviezen waarvan de reikwijdte zich beperkt tot de interne organisatie en bedrijfsvoering en (2) onderzoeken en adviezen waarvan we de uitkomsten op hoofdlijnen brengen aan 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, behalve met het noemen van het onderwerp, ook met het jaarverslag beknopt informeren over de bestuurlijke boodschap. In het onderstaande overzicht van in 2023 afgeronde opdrachten geven we daartoe aan 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 EAA heeft de bestuurlijke boodschap geformuleerd in samenspraak met haar opdrachtgevers.

2. Taken Eenheid Audit en Advies

Tot de taken van de EAA 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 heeft de EAA in de aanloop naar het onderzoeksplan 2024 gesprekken gevoerd met het directieteam, de directeuren, de concerncontroller en ambtelijk opdrachtgevers, P-managers en ambtelijk opdrachtnemers. Een deel van deze gesprekken heeft de EAA vanuit efficiencyoverwegingen samen met het kernteam Risicomanagement gevoerd. Centraal in deze gesprekken stonden de risico's rondom de onderwerpen waarbij de gesprekspartners zijn betrokken. Daarbij heeft de EAA per onderwerp een onderscheid gemaakt in het inherente risico en het restrisico. Om het inherente risico te bepalen, zijn 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 van fraude. Het restrisico betreft het deel van de inherente risico's dat niet met maatregelen wordt afgedekt.

Vervolgens heeft de EAA de informatie uit de gesprekken verwerkt in een zogeheten onderzoeks-universe, Dit is een overzicht van alle relevante systemen, opdrachten, thema's en processen van de provinciale organisatie. Aansluitend heeft de EAA 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.

Klankborden met kernteam Risicomanagement

Tot op heden heeft de EAA de onderzoeksuniverse alleen gebruikt voor de programmering van opdrachten. Sinds 2023 overlegt de EAA met het kernteam Risicomanagement over hoe de onderzoeksuniverse van de EAA kan bijdragen aan de methodologie voor het risicomanagement voor de gehele provincie. Het kernteam Risicomanagement coördineert en voert regie over de verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen de provinciale organisatie. Het streven is dat het kernteam naast de uitvoeringsrisico's ook de risico's op strategisch niveau in de organisatie in beeld brengt. Deze laatstgenoemde risico's vormen input voor het onderzoeksplan van de EAA.

B. Uitvoeren van onderzoeken en adviezen

Voor 2023 waren 27 opdrachten gepland (13 overlopende opdrachten uit 2022 en 14 nieuwe opdrachten voor 2023). Aanvullend heeft de EAA in 2023 2 nieuwe opdrachten geaccepteerd en verviel een overlopende opdracht uit 2022. Dat laatste omdat de doelstellingen van het te onderzoeken programma onduidelijk waren in het licht van de nieuwe coalitie, waardoor een onderzoek in dit stadium van het programma weinig waarde zou toevoegen. Een beperkt aantal uren dat de EAA in 2023 had gereserveerd voor het gevraagd en ongevraagd adviseren over ontwikkelingen bij de verdere vormgeving van het opgavegerichte werken, is niet ingevuld. In 2023 heeft de EAA 11 van de 27 opdrachten afgerond. De overige 16 opdrachten rondt de EAA in 2024 af.

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 2022		
Volwassenheid AVG*	FG	Januari
Rechtsbescherming*	AOG	Januari
Integriteit in relatie tot opgavegericht werken (deel I)	DT	Januari
Beheer dienstauto's*	AOG	Februari
Reflectie managementbijeenkomst	Directeur M&O	Februari
DigiID-audit 2022	AOG	April
Wet politiegegevens 2022	Directeur	Mei
Softwareontwikkeling en -testen	AOG	Mei
Organisatorische randvoorwaarden programma stikstofaanpak*	AOG	Oktober
Integriteit in relatie tot opgavegericht werken (deel II)	DT	Oktober
Elektriciteit en gebouwde omgeving	AOG	Vervallen
Actieonderzoek Professioneel werken in transities	Concerndirecteur	Naar 2024
In-, door- en uitstroom van medewerkers	AOG	Naar 2024
Opdrachten uit het onderzoeksplan 2023 / Nieuwe opdrachten 2023		

Onderwerp	Opdrachtgever	Maand van Oplevering
Begeleiding onderzoek Veer Maasluis – Rozenburg	AOG	Oktober

Zoals hiervoor aangegeven, rondt de EAA 16 opdrachten, waarvan 2 overlopend uit 2022, in 2024 af. Het gaat om de volgende opdrachten:

Onderwerp	Opdrachtgever
Actieonderzoek Professioneel werken in transities	Concerndirecteur
In-, door- en uitstroom van medewerkers	AOG
Evaluatie Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit	AOG
Weerbaarheid tegen ondermijning (inclusief BIBOB)	AOG
Arbeidscapaciteit	DT
Doorontwikkeling samenwerking omgevingsdiensten	AOG
Voortgangsrapportages als stuurinstrument	AOG
Natuurnetwerk Zuid-Holland	AOG
Klimaatakkoord en veenweidestrategie	Programmadirecteur
Zuid-Hollands programma Landelijk Gebied	Programmadirecteur
Transitie Haven en Industrie	Programmadirecteur
Juridisch advies	AOG
Dwarsdoorsnijdende thema's	DT
Waterbeschikbaarheid en -kwaliteit	AOG
Wet politiegegevens 2023	AOG
DigiD-audit 2023	AOG

C. Verbeteren en monitoren van de opvolging van aanbevelingen

Het beeld over de mate waarin opdrachtgevers de aanbevelingen van de EAA opvolgen, is wisselend. Aanbevelingen naar aanleiding van opdrachten met bestuurlijk-politiek gevoeligheid worden over het algemeen voortvarend opgepakt. Het oppakken van aanbevelingen die voortkomen uit andere opdrachten verloopt minder snel. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen: de waan van de dag regeert, de aanpak van gedragsoorzaken vergt een lange adem en capaciteitsproblemen bij de opdrachtgever verhinderen dat deze aanbevelingen snel kan (laten) oppakken. Indien dergelijke situaties zich voordoen, bespreekt de EAA deze met de opdrachtgever. Mocht dit geen soelaas bieden, dan kan worden geëscaleerd naar de provinciesecretaris. Dit laatste heeft zich tot op heden bijna nooit voorgedaan. Tot slot blijkt dat het opdrachtgeverschap voor een van de onderzoeken, achteraf gezien, op een hoger niveau had moeten worden belegd om te voorkomen dat een opdrachtgever teveel inhoudelijk betrokken is in het proces of object. Om meer grip op de opvolging van de aanbevelingen te krijgen heeft de EAA een procesvoorstel opgesteld dat het directieteam heeft goedgekeurd. In de doorontwikkeling van de EAA-werkwijze is een verplichting opgenomen om aanbevelingen op te volgen (comply) of uit te leggen waarom dit niet (volledig) kan (explain). Daarnaast zal de EAA gradaties in haar aanbevelingen aanbrengen ('zeer sterk aanbevolen', 'sterk aanbevolen' en 'aanbeveling/verbetering'). De EAA zal de verantwoordelijke opdrachtgever na elk afgerond onderzoek om een concreet verbeterplan vragen waarin zoveel mogelijk per aanbeveling (1) de genomen maatregel(en), (2) de verantwoordelijke persoon en (3) de datum gereed, gespecificeerd worden. Een half jaar na afronding van het onderzoek plannen de betrokken

EAA-onderzoekers een gesprek met de opdrachtgever in om de stand van zaken van het verbeterplan te vernemen.

D. Afstemmen onderzoeksplan

Het hoofd EAA heeft het concept-onderzoeksplan 2023 afgestemd met de provinciesecretaris, de concerndirecteur en de gedeputeerde Middelen. Daarnaast is het ter kennisname voorgelegd aan de concerncontroller, het opgavendomeinberaad en het personeelsberaad. Aansluitend heeft GS dit plan - met bijbehorend auditcharter - op 14 februari 2023 vastgesteld en is het ter kennisname aan PS aangeboden.

Voldoen aan gedrags- en beroepsregels

De medewerkers van de EAA zijn individueel gehouden aan de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisaties waaraan zij zijn verbonden. Daarnaast is de EAA als auditdienst geaccrediteerd door het samenwerkingsverband Kwaliteitsonderzoek Overheidsauditors (KOA). Het KOA verplicht de EAA 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 EAA voldoet aan de regels.

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 EAA voldoet aan hun regelgeving.

Den Haag, 21 maart 2024

Aad Zoeteman

Waarnemend hoofd Eenheid Audit en Advies

Volwassenheid AVG

Aanleiding

In mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht geworden. Eveneens in 2018 heeft de EAA een onderzoek (nulmeting) naar het volwassenheidsniveau van de implementatie van de AVG binnen de PZH uitgevoerd. In 2022 is een vervolgonderzoek (éénmeting) uitgevoerd om te bezien op welk volwassenheidsniveau de provinciale organisatie zich op dat moment bevond.

Bestuurlijke boodschap en advies

Tussen het eerste en tweede onderzoek zijn diverse stappen gezet om het volwassenheidsniveau te vergroten. Zo is er een functionaris voor gegevensbescherming (FG) aangewezen, is in 2022 de Eenheid Privacy opgericht, zijn er privacy-ambassadeurs binnen de organisatie ingesteld en is het verwerkingsregister in gebruik genomen. Het volwassenheidsniveau bleek tussen het eerste en tweede onderzoek niet beduidend gegroeid. Naar aanleiding van het tweede onderzoek adviseerde de EAA onder meer om de intrinsieke motivatie van medewerkers voor de AVG te verhogen en een privacybeleid op te stellen zodat duidelijkheid ontstaat over wat van de organisatie verwacht wordt voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Ook adviseerde de EAA om een juiste en heldere verhouding tussen de FG en de Eenheid Privacy te bepalen en om zorg te dragen voor aansluiting vanuit de opdracht privacy op de ontwikkelingen en inrichting van het opgabegegerichte werken. Ook het bindend advies van de functionaris gegevensbescherming FG in diens reglement zou volgens de EAA heroverwogen dienen te worden, omdat een bindend advies volgens de AVG niet vereist is en er volgens de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ruimte gelaten mag worden om tegen het advies in te gaan.

Genomen acties

In zijn reactie heeft de opdrachtgever aangegeven dat het creëren van bewustzijn voor privacy een doorlopend punt van aandacht is, maar door gebrek aan tijd en capaciteit in het algemeen onder druk staat. Er is inmiddels een eerste concept privacybeleid opgesteld en besproken. De eenheid Privacy is momenteel bemenst en is bezig zijn weg in de organisatie te vinden. Het bindend advies van de FG vormt voor dit moment de spreekwoordelijke 'stok achter de deur' zolang de privacyvolwassenheid van de organisatie nog niet op het gewenste niveau is. Een herziening van het FG-reglement is aan Gedeputeerde Staten. Het aansluiten op en bereiken van alle opgaven en opdrachten in het opgabegegerichte werken vormt een uitdaging en is niet zonder risico bij een kritische blik van de AP.

Rechtsbescherming

Aanleiding

Het onderzoek naar het proces voor Rechtsbescherming is geselecteerd voor het onderzoeksplan op basis van een door de EAA uitgevoerde provinciebrede risicoanalyse. De afhandeling van formele bezwaren en klachten van burgers, bedrijven en instanties tegen een besluit van Gedeputeerde Staten doorloopt een formeel proces dat is gebonden aan wettelijke termijnen.

Bestuurlijke boodschap en advies

De afhandeling van formele bezwaren en klachten is toereikend binnen de provincie geborgd. De aanbevelingen die de EAA heeft afgegeven zagen voor het merendeel op

issues die op instructieniveau konden worden afgehandeld (bijvoorbeeld evaluatie dossiers, documentbeheer en archivering). De EAA heeft daarnaast geadviseerd dat de leden van de bezwarencommissie stukken beveiligd uitwisselen en op te nemen dat nieuwe leden voorafgaande aan hun benoeming een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) overleggen.

Genomen acties

De opdrachtgever heeft aangegeven acties te hebben ondernomen om de aanbevelingen van de EAA te implementeren. Naast dat de leden van de bezwarencommissie zoals te doen gebruikelijk hun vergaderstukken bekijken in het programma iBabs, gebruiken zij nu ook het emailbeveiligingsprogramma Zivver voor het versleuteld verzenden van stukken per email. Nieuwe leden van de bezwarencommissie overleggen een VOG. De werkinstructie inzake de bezwaarprocedure is van een update voorzien.

Beheer van dienstauto's

Aanleiding

Een invulling van de regels voor integriteit en de kernwaarden van de provinciale organisatie 'dienstbaarheid' en 'verantwoordelijkheid' vereist een zorgvuldige handelwijze en het afleggen van verantwoording bij het gebruik van dienstauto's. Het doel van het onderzoek is om de mate van beheersing rondom het gebruik van dienstauto's inzichtelijk te maken, met het oog op het risico op oneigenlijk gebruik en naheffing door de Belastingdienst.

Bestuurlijke boodschap en advies

De EAA adviseert om het (controle)proces voor het gebruik van dienstauto's door medewerkers evenals voor het dienstauto- en taxigebruk van bestuurders te versterken. Ook de ICT-ondersteuning van het controleproces kan worden verbeterd. De procesgang bij onverklaarbare ritten van poolauto's dient transparant gemaakt te worden en hier dienen opvolgbare afspraken over gemaakt te worden. De bescherming van (persoons)gegevens kan eveneens verbeterd worden.

Genomen acties

De opdrachtgever heeft aangegeven dat er controles voor het gebruik van dienstauto's plaatsvinden onder meer door het reserveringssysteem. Het dienstrooster voor de chauffeurs van de bestuurders komt bij de provincie Zuid-Holland te liggen. De ICT-ondersteuning van het gebruik van dienstauto's kan efficiënter. De chauffeurs van de bestuurders hebben een goed zicht op de dienstritten evenals op de ritten van de poolauto's. Het zicht op de ritten van de Dienst Beheer Infrastructuur kan beter. Het maken van afspraken over het aantal kilometers dat vrij van belasting kan worden gereden heeft de aandacht. De bescherming van (persoons)gegevens ten aanzien van het gebruik van dienstauto's heeft eveneens de aandacht van de opdrachtgever. Hier zullen verplichte Data Protection Impact Assessments voor worden uitgevoerd.

Organisatorische randvoorwaarden programma stikstofaanpak

Aanleiding

Het onderzoek naar het programma stikstofaanpak komt voort uit de door de EAA uitgevoerde provinciebrede risicoanalyse. Het onderwerp stikstof heeft daarnaast aanzienlijke maatschappelijke aandacht. Op grond hiervan is het onderwerp geselecteerd voor het EAA-onderzoeksplan. Het doel van het onderzoek is om aanvullende zekerheid te bieden over de mate waarin de stikstofaanpak door de provinciale organisatie beheerst

verloopt en er zorg wordt gedragen voor een toereikende invulling van de benodigde organisatorische randvoorwaarden.

Bestuurlijke boodschap en advies

De stikstofproblematiek kende ten tijde van het onderzoek en ook nu nog, op nationaal niveau veel politieke en juridische onzekerheden en weifelingen. Deze werkten en werken door tot op provinciaal niveau. Ondanks deze externe factoren konden de sturing op en beheersing van het programma stikstofaanpak beter. Zo waren nog niet alle opdrachten in beeld met een stikstofcomponent. Dit zorgde ervoor dat de regie op het bereiken van de stikstofdoelen niet compleet was. De periodieke structurele informatievoorziening kon eveneens beter. Het dynamische karakter van het programma stikstofaanpak en de complexe opdracht van het Zuid-Holland Programma Landelijk Gebied alsmede de onduidelijke rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen beide programma's zorgen voor een complexe stuurrelatie. Op onderdelen was de capaciteit voor het programma stikstofaanpak schaars. De arbeidsmarkt werkte hierin niet mee.

Genomen acties

De opdracht Stikstofaanpak is in de begroting opgenomen onder de beleidsprestatie 5.1.4 Stikstofreductie en hieraan is budget gekoppeld. Inzicht en sturing op de NO_x-gerelateerde opgaven en opdrachten is ingeregeld. Binnen de actielijn Stikstof-Haven Industrieel Complex (HIC) is een stikstofdepositiebank opgericht waarmee ontwikkelingen binnen het HIC gerealiseerd kunnen worden die ook voor de energietransitie noodzakelijk zijn. De actielijn Stikstof-Verduurzaming Stedelijk Netwerk & Mobiliteit (VSNM) is geactualiseerd waardoor een duidelijker onderscheid is gemaakt tussen het Stedelijk Netwerk (inclusief wonen) en Mobiliteit en inzichtelijk is welke behoefte aan stikstofruimte nodig is en verkregen wordt en welke maatregelen binnen deze domeinen binnen de invloedssfeer van de provincie liggen. De maatregelen in de actielijn Stikstof-Natuurherstel zijn opgenomen in het programma Natuur. De maatregelen in de actielijn Stikstof-Transitie landbouw zijn ondergebracht in de opdracht Transitie landbouw. De uitvoering van beide laatstgenoemde actielijnen worden gebiedsgericht vormgegeven in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied. De sturing op en coördinatie van het realiseren van de stikstofreductie binnen de opdracht Transitie landbouw wordt vanuit de opdracht Stikstof in een separate functie vormgegeven. Voor de bemensing van de opdracht Stikstofaanpak wordt momenteel geworven.