

Kennis van eigen kunnen

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, oktober 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Doel van de nota	7
1.2 Afbakening van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksmethode	8
2. Beschrijving van de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur	9
2.1 Schets van de inrichting van de controle.....	9
2.2 Rollen van de betrokken actoren.....	10
2.3 Informatiebronnen die PS ter beschikking (kunnen) staan	13
3. Conclusies en aanbevelingen	21
3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid	21
3.2 Vergroten van inzicht in doelmatigheid	25
3.3 Vergroten van inzicht in rechtmatigheid	30
3.4 Verantwoordelijkheden voor 217a-onderzoek beter definiëren.....	34
3.5 Versterken van de (positie van de) auditfunctie	36
3.6 Benutten van de controle-instrumenten door PS	39
4. Samenvatting conclusies en aanbevelingen	43
Reactie Gedeputeerde Staten	45
Nawoord Rekenkamer	49



VOORWOORD

In toenemende mate wordt van overheidsorganisaties gevraagd dat zij verantwoording afleggen over de vraag of zij de goede dingen doen (doeltreffendheid), of zij de dingen goed doen (doelmatigheid) en of zij daarbij voldoen aan wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Dit betekent dat het, ook voor de provincie, van groot belang is inzicht te hebben in de kwaliteit van het eigen handelen. Provinciale Staten zijn daarbij verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur en Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de controle van de provincie op het gevoerde bestuur. Dit onderzoek heeft twee doelen:

1. Het verstrekken van inzicht in de wijze waarop de provincie de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen controleert. Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft welke actoren zijn betrokken bij de controle op het gevoerde bestuur, welke informatiebronnen over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid aan Provinciale Staten ter beschikking staan en welke mogelijkheden Provinciale Staten hebben om daar invloed op uit te oefenen.
2. Het doen van aanbevelingen om de controle op het gevoerde bestuur te verbeteren. In Hoofdstuk 3 worden de conclusies van het onderzoek beschreven en worden aanbevelingen geformuleerd om stapsgewijs de informatievoorziening over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid te verbeteren. De conclusies en aanbevelingen voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten worden in Hoofdstuk 4 in tabelvorm samengevat.

Uit het onderzoek blijkt dat in de provincie Noord-Holland in beperkte mate inzicht bestaat in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur:

- Op het gebied van doeltreffendheid zijn het vooral incidentele onderzoeken (van de Eenheid Concern Controlling en de sector Kennis en Beleidsevaluatie) die inzicht bieden; de informatievoorziening over doeltreffendheid in de reguliere verantwoordingsrapportages is beperkt.
- Op het gebied van doelmatigheid zijn meerdere informatiebronnen beschikbaar (reguliere verantwoordingsrapportages en auditrapporten), maar wordt niet of nauwelijks onderzoek gedaan dat aannemelijk maakt dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.
- Op het gebied van rechtmatigheid wordt gerapporteerd over de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren; rechtmatigheidscijfers worden echter niet regulier gerapporteerd.

De Rekenkamer heeft aanbevelingen voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten geformuleerd om stapsgewijs de informatievoorziening over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid te verbeteren.

De Rekenkamer hoopt met dit rapport bij te dragen aan het functioneren van de provincie, met als beoogd resultaat dat doeltreffend, doelmatig en rechtmatig wordt gehandeld binnen de provincie.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek gedaan en interviews gehouden. De Rekenkamer wil graag alle geïnterviewden hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Mirjam van het Loo, mr. Iris Brugman en drs. Arjan Wiggers (directielid).

Prof.dr. Bart Noordam
Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Van overheidsorganisaties, en dus ook van provincies, wordt gevraagd dat zij verantwoording afleggen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Provinciale Staten (PS) hebben daarbij een controlerende rol en Gedeputeerde Staten (GS) leggen verantwoording af over het door hen gevoerde bestuur. De Randstedelijke Rekenkamer vindt het belangrijk inzicht te bieden in de wijze waarop PS en GS invulling geven aan deze rollen en in de bestuurlijke informatie die dit oplevert. Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksmethode.

1.1 Doel van de nota

Het doel van deze nota is:

- Hoofdstuk 2: Het verstrekken van inzicht in de wijze waarop de provincie de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen controleert. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de informatiebronnen die PS daarvoor ter beschikking (kunnen) staan.
- Hoofdstuk 3: Het presenteren van de conclusies van het onderzoek en het doen van aanbevelingen om de controlemogelijkheden te verbeteren. Deze worden in Hoofdstuk 4 in tabelvorm samengevat.

De centrale onderzoeksvraag luidt: "Op welke wijze controleert de provincie de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen?" Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende subvragen:

- Wie verzamelen informatie over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid ten behoeve van (a) de controlerende rol van PS; en (b) het afleggen van verantwoording door GS?
- Welke instrumenten staan PS ter beschikking bij het invullen van hun controlerende rol en welke informatie over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid levert dit op?
- Welke instrumenten staan GS en de ambtelijke organisatie ter beschikking bij het verwerven van inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en welke informatie levert dit op?
- Welke informatie wordt binnen de provincie als geheel verzameld over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en wie ontvangen deze informatie?
- Welke verschillen bestaan er tussen de provincies in de controle op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en wat kunnen de provincies op dat gebied van elkaar leren?

1.2 Afbakening van het onderzoek

Gezien de potentiële omvang van dit onderzoek, is ervoor gekozen het onderzoek als volgt af te bakenen:

- Het onderzoek richt zich op de situatie na de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Provinciebestuur (maart 2003).
- Het onderzoek beperkt zich tot de inrichting van de controle op en de informatievoorziening over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Het onderzoek beschrijft hoe

de controle is vormgegeven en welke informatie er wordt gegenereerd; de kwaliteit daarvan wordt niet geanalyseerd.

- Het onderzoek concentreert zich op de actoren die een expliciete taak hebben op het gebied van controle op het provinciaal bestuur.
- Het onderzoek spitst zich toe op de controlerende rol van PS en op de activiteiten van GS en de ambtelijke organisatie op het gebied van controle. Het toezicht van het Rijk op de provincie en het toezicht van de provincie op bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen en externe uitvoerders vallen buiten het kader van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2005 tot april 2006. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincie Noord-Holland controleert op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen, zijn interviews gehouden met de betrokken actoren en zijn relevante documenten¹ verzameld en bestudeerd. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de bestuurlijke informatie, die binnen de provincie wordt gegenereerd, inzicht oplevert in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

De onderzoeksbevindingen zijn vastgelegd in een Nota van Bevindingen die voor ambtelijke wederhoor is voorgelegd.² In deze Bestuurlijke Nota worden, op basis van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn gebaseerd op:

- Toetsing van de bevindingen aan een door de Rekenkamer ontwikkeld normenkader. De normen die aan de inrichting van de controle worden gesteld, zijn in dit onderzoek gebaseerd op de Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG).
- Een provinciale vergelijking van de bevindingen voor de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De overeenkomsten en verschillen tussen de provincies zijn in kaart gebracht en er is geanalyseerd welke lessen de provincies van elkaar kunnen leren.

¹ Onder andere relevante wet- en regelgeving, verslagen van vergaderingen van PS en statencommissies, onderzoeksplannen en jaarverslagen van de auditfunctie en sturings- en verantwoordingsrapportages van PS, GS, sectoren en afdelingen.

² Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Noord-Holland: Inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen*, Amsterdam, 7 juli 2006.

HOOFDSTUK 2

BESCHRIJVING VAN DE INRICHTING VAN DE CONTROLE OP HET GEVOERDE BESTUUR

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de provincie Noord-Holland de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen controleert. We gaan in op de informatie die PS ter beschikking staat en op de wijze waarop PS kaders kunnen stellen met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur.

2.1 Schets van de inrichting van de controle

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de controle op het gevoerde bestuur in de provincie Noord-Holland is ingericht:

- Paragraaf 2.1 geeft een globale schets van de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur;
- Paragraaf 2.2 beschrijft vervolgens in meer detail de rollen van de betrokken actoren; en
- Paragraaf 2.3 gaat tenslotte in op de beschikbare informatiebronnen, op de toegankelijkheid van deze bronnen voor PS en op de kaders die PS kunnen stellen met betrekking tot de informatievoorziening.

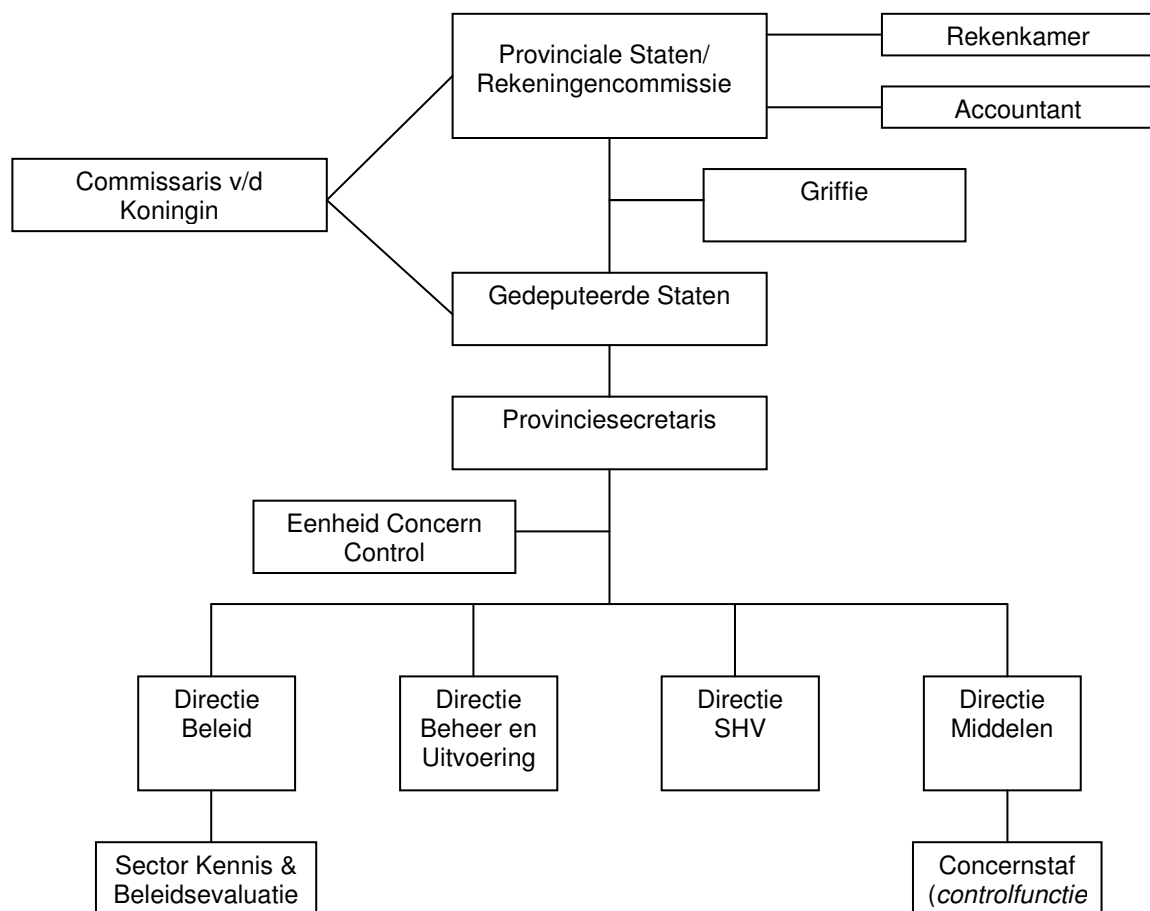
Tabel 1 geeft een overzicht van de actoren die in alle provincies betrokken zijn bij het verwerven van inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Naast de genoemde actoren zijn in sommige provincies ook andere actoren betrokken.

Tabel 1 Betrokken actoren en hun rol

Actor	Rol
Provinciale Staten	PS hebben een controlerende rol; zij controleren of het door PS vastgestelde beleid door GS goed is uitgevoerd. Er staan PS een aantal instrumenten ter beschikking om invulling te geven aan die rol.
Statencommissie(s)	Binnen PS kunnen een of meer statencommissies worden toegerust met specifieke taken ten behoeve van het invullen van de controlerende rol van PS.
Griffie	De griffie verzorgt de meer algemene ondersteuning van PS en de statenleden. Hieronder vallen onder andere bijstand van PS en informatievoorziening.
Accountant	De accountant doet, in opdracht van PS, onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening.
Rekenkamer	De Rekenkamer doet onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal bestuur. Ook kan de Rekenkamer onderzoek doen naar rechtmatigheid, niet zijnde de rechtmatigheid van de jaarrekening.
Gedeputeerde Staten	GS zijn verantwoordelijk voor de inrichting en werking van de reguliere sturings- en verantwoordingscycli binnen de ambtelijke organisatie (de controlfunctie). Ook zijn GS verantwoordelijk voor het uitvoeren van periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (deze taak is vaak belegd bij de auditfunctie).
Controlfunctie	De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus coördineert. De controlfunctie is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse en periodieke rapportages waarin wordt verantwoord over de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering.
Auditfunctie	De auditfunctie is een afdeling of auditpool binnen de provinciale organisatie die zich bezig houdt met <i>ad hoc</i> toetsen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het provinciaal bestuur. De auditfunctie kan steekproefsgewijs specifieke onderdelen van de organisatie doorlichten.

Het is van belang dat de informatie die de betrokken actoren gezamenlijk genereren een goed beeld geeft van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Door de controlfunctie wordt regulier informatie verzameld ten behoeve van: (a) de besturing en beheersing van de organisatie; en (b) het afleggen van verantwoording. Hoe beter deze reguliere informatievoorziening is, hoe minder aanvullend onderzoek door andere actoren noodzakelijk is, en omgekeerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat hoe beter de informatievoorziening vanuit de controlfunctie is, hoe minder groot de rol van de auditfunctie hoeft te zijn; of hoe beter de interne controle van de provincie is, hoe kleiner de rol van de accountant en de rekenkamer kan zijn.

Figuur 1 beschrijft de huidige organisatie van de provincie Noord-Holland.



SHV = Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening

Figuur 1 Organogram van de provincie Noord-Holland

2.2 Rollen van de betrokken actoren

2.2.1 Statencommissies

Elke provincie kent meerdere statencommissies. Deze hebben als hoofdtaken het voorbereiden van de besluitvorming van PS en overleg met gedeputeerden en de CvdK. Alle statencommissies zijn, op hun specifieke beleidsterrein, betrokken bij het houden van toezicht op de uitvoering van het door PS vastgestelde beleid.

Daarnaast zijn in de provincie Noord-Holland enkele specifieke taken met betrekking tot de controlerende rol van PS belegd bij de Rekeningencommissie, namelijk:

- De Rekeningencommissie voert de financieel-technische beoordeling van de jaarrekening uit, met hulp van de accountant. De vakcommissies zijn verantwoordelijk voor de bestuurlijk-inhoudelijke beoordeling.
- De Rekeningencommissie bereidt de aanbesteding van de accountant voor en is ook verantwoordelijk voor de aansturing van de accountant (o.a. vaststellen van goedkeurings- en rapportagetoleranties, vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole en evalueren van het functioneren van de accountant). De accountant woont alle vergaderingen van de Rekeningencommissie bij.
- De Rekeningencommissie bespreekt het onderzoeksplan en het jaarverslag van de Eenheid Concern Controlling (zie Paragraaf 2.2.7 voor een beschrijving van deze eenheid).
- De Rekeningencommissie bereidt de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer voor.
- In het jaar 2005 had de Rekeningencommissie een onderzoeksbudget van €47.900 tot haar beschikking. Dit budget blijft voor het jaar 2006 in principe gelijk; inflatiecorrectie vindt wel plaats.

Naast de Rekeningencommissie, heeft ook de Commissie Financiën en Bestuurlijke Organisatie een controlerende rol. Deze commissie adviseert onder andere over de wijze waarop uitgaven in de begroting gedekt moeten worden en bespreekt accountantsrapportages en de jaarlijkse rekening waarin GS zich verantwoorden voor de inkomsten en uitgaven van het voorafgaande jaar.

2.2.2 Griffie

De griffie ondersteunt PS in haar controlerende taak, onder andere door: (a) de begeleiding van de provinciale accountant; (b) het vervullen van een schakelfunctie met de ambtelijke organisatie, onder andere bij het geven van invulling aan de actieve informatieplicht van GS; en (c) het ontwikkelen van een nieuwe Nota PS-Commissie die moet leiden tot verbetering van de ambtelijke voorbereiding en zo tot efficiëntere behandeling van de bespreekpunten in de vergaderingen van de statencommissies.

2.2.3 Accountant

- De accountant is verantwoordelijk voor de getrouwheidscontrole en de rechtmatigheidscontrole en de daarover af te geven accountantsverklaringen:
- In de getrouwheidscontrole wordt nagegaan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de financiële positie van de provincie.
- In de rechtmatigheidscontrole wordt nagegaan of de baten en lasten en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Deze controle richt zich met name op financiële rechtmatigheid, dat wil zeggen op handelingen en beslissingen van financiële aard.

PS zijn de opdrachtgever van de accountant en stellen de kaders op voor de reguliere accountantscontrole. Deze kaders worden beschreven in de Controleverordening provincie Noord-Holland. In aanvulling op deze controle, kunnen PS ook extra opdrachten meegeven aan de accountant. In 2005 heeft de Rekeningencommissie de accountant gevraagd in de controle extra aandacht te besteden aan de projecten N242 en Wieringerrandmeer.

2.2.4 Rekenkamer

De rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur³. De rekenkamer heeft geen taak bij de controle op de jaarrekening. PS van

³ Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben gezamenlijk gekozen voor het instellen van de Randstedelijke Rekenkamer⁴. De Rekenkamer is in 2005 opgericht.

2.2.5 Gedeputeerde Staten

De leden van GS zijn tezamen en ieder afzonderlijk aan PS verantwoording schuldig voor het door GS gevoerde bestuur. Twee specifieke taken die GS daarbij hebben, zijn:

- De actieve informatieplicht⁵. GS hebben de plicht om uit zichzelf alle inlichtingen te verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Zij moeten dus tijdig de informatie leveren die nodig is voor de controlerende functie van PS.
- Het uitvoeren van 217a-onderzoeken. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de zogenaamde 217a-onderzoeken, dat wil zeggen de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur.⁶ PS stellen bij verordening vast op welke wijze GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Noord-Holland is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de Eenheid Concern Controlling.

2.2.6 Controlfunctie

De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus (de P&C-cyclus) coördineert. De controlfunctie is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse en periodieke rapportages waarin wordt verantwoord over de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering. In de provincie Noord-Holland is de sector Concernstaf, die onderdeel is van de Directie Middelen, verantwoordelijk voor een goede werking van de P&C-cyclus. Met ingang van januari 2006 heeft de sector Concernstaf de volgende kerntaken: (a) kaderstelling en innovatie van de bedrijfsvoering; (b) organisatie van de bestuurlijke P&C-activiteiten; en (c) ondersteuning van de provinciesecretaris. In aanvulling op de sector Concernstaf is er binnen elke directie een directiecontroller aangesteld, die verantwoordelijk is voor de P&C-cyclus binnen die directie.

Momenteel werkt de provincie Noord-Holland aan verbetering van de rapportagestructuur. Daarbij worden de volgende doelstellingen nagestreefd: (a) een betere aansluiting tussen externe en interne verantwoordingscycli; en (b) verbetering van het proces van interne verantwoording zodat dataverzameling onderdeel wordt van het reguliere werkproces in plaats van een 'incident' bij het opstellen van bestuurlijke rapportages.

2.2.7 Auditfunctie

De auditfunctie is een afdeling of auditpool binnen de ambtelijke organisatie van de provincie die zich bezig houdt met *ad hoc* toetsen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het provinciaal bestuur. De auditfunctie in de provincie Noord-Holland is in 2002 opgezet. Er is gekozen voor een afdeling met full-time medewerkers, de Eenheid Concern Controlling (ECC) genaamd. In de Verordening Financieel beheer zijn de hoofdtaken van de ECC als volgt benoemd: (a) beleids-, operational- en financial audits; (b) ontwikkeling van de administratieve organisatie; en (c) toetsen van de P&C-instrumenten. In het totaal zijn circa 4000 onderzoeken beschikbaar. De ECC valt ambtelijk gezien rechtstreeks onder de provinciesecretaris. Bestuurlijk gezien is de CvdK portefeuillehouder.

⁴ Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

⁵ Artikel 167 Provinciewet.

⁶ Artikel 217a Provinciewet.

Het hoofd ECC stelt jaarlijks een groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen samen en ontwikkelt een concept-onderzoeksprogramma. Dit concept wordt door de provinciesecretaris getoetst op relevantie en uitvoerbaarheid en uiteindelijk wordt het programma door GS vastgesteld. Het hoofd ECC kan gedurende het jaar het onderzoeksprogramma aanpassen wanneer daar aanleiding toe is. Met ingang van het jaar 2006 zijn de onderzoeksrapporten van de ECC openbaar. In het verleden werden de belangrijkste bevindingen samengevat in een jaarverslag en werd alleen het jaarverslag openbaar.

2.2.8 Overige activiteiten

Naast de controlfunctie en de auditfunctie kunnen binnen een provincie andere organisatieonderdelen bestaan die informatie over de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het gevoerde bestuur genereren. In de provincie Noord-Holland is dit inderdaad het geval, namelijk de sector Kennis en Beleidsevaluatie. Deze houdt zich onder andere bezig met het uitvoeren van monitors op diverse beleidsterreinen, met het adviseren van beleidsdirecties met betrekking tot het aanbesteden van onderzoek en met datavoorziening. Met ingang van 1 januari 2006 behoren ook beleidsevaluaties tot het takenpakket van de sector Kennis en Beleidsevaluatie.

Verder worden ook activiteiten uitgevoerd die zijn gericht op verbetering van de prestaties op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Het is niet mogelijk een uitputtend overzicht te geven van al deze activiteiten. Ter illustratie beschrijven we twee relevante initiatieven binnen de provincie Noord-Holland:

- De provincie werkt aan de introductie van *balanced scorecards*, een methode die organisaties in staat stelt om hun visie en strategie te vertalen in concrete prestaties en indicatoren om die prestaties te meten. In de provincie Noord-Holland zijn vijftien doelstellingen geformuleerd met daarbij behorende prestatie-indicatoren en normen voor de periode 2006-2008. Een deel van deze prestatie-indicatoren heeft betrekking op doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid.
- Onderzoek rechtmatigheid 2005. In 2005 is een plan van aanpak op het gebied van rechtmatigheid opgesteld en is een budget van ongeveer € 100.000 beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het plan. Een projectteam, bestaande uit medewerkers van de provincie en externen, heeft begin 2006 dossiercontroles uitgevoerd van 180 subsidie- en aanbestedingsdossiers. Voor deze steekproef van dossiers is nagegaan hoeveel dossiers onvolledig zijn, welk type fouten zich voordoen, etc. Uit de beoordeling van de dossiers is gebleken dat een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring over het jaar 2005 niet haalbaar was. Derhalve hebben GS in april 2006 besloten tot een groot aantal verbeteracties.

Tenslotte worden op incidentele basis worden door de beleidsdirecties beleidsevaluaties uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld een evaluatie uitgevoerd van de maatregelen die de provincie heeft genomen naar aanleiding van de droogte in 2003.

2.3 Informatiebronnen die PS ter beschikking (kunnen) staan

Deze paragraaf beschrijft welke informatie PS ontvangen over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur en welke mogelijkheden PS hebben om daar invloed op uit te oefenen. Tabel 2 presenteert de bevindingen in samengevatte vorm en onder de tabel worden deze in meer detail beschreven.

Tabel 2 Informatie over de kwaliteit van het gevoerde bestuur

#	Welke mogelijke bronnen van informatie zijn er?	Is deze informatie beschikbaar en toegankelijk voor PS?	Hoe kunnen PS kaders stellen met betrekking tot de informatievoorziening?
1.	Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS kunnen in de begroting concrete afspraken opnemen over de prestaties op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, waarover GS zich gedurende het jaar en na afloop van het jaar moeten verantwoorden. ▪ PS kunnen met GS afspraken maken over de opzet en inhoud van de voor- en najaarsnota en de jaarstukken.
2.	Rapportages 217a-onderzoeken	Met ingang van 2006 zijn de rapportages openbaar; deze worden aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben een "Verordening financieel beheer 2004" opgesteld. In deze verordening staan de wensen van PS met betrekking tot de informatievoorziening over 217a-onderzoeken. PS kunnen deze verordening aanpassen.
3.	Rapportages van andere onderzoeken	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De sector Kennis en Beleidsevaluatie voert monitors en beleidsevaluaties uit. PS hebben geen invloed op de onderzoeksprogrammering. ▪ Ook de ambtelijke organisatie voert incidenteel onderzoeken uit of laat deze extern uitvoeren.
4.	Door GS verstrekte informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GS hebben een actieve informatieplicht. ▪ PS hebben een richtlijn actieve informatieplicht opgesteld waarin zij met GS afspraken maken over de wijze waarop zij door GS willen worden geïnformeerd. Zonodig kunnen PS deze richtlijn aanpassen.
5.	Door PS opgevraagde informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statenleden kunnen mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan GS over het door GS gevoerde bestuur. ▪ Statenleden kunnen moties indienen waarin zij afspraken over informatievoorziening kunnen opnemen. ▪ Statenleden hebben het recht van interpellatie waarmee zij onderwerpen op de agenda van PS kunnen plaatsen.
6.	Rapportages van onderzoeken uitgevoerd door of namens PS	Deze informatie is 'eigendom' van PS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben het recht van onderzoek, dat wil zeggen het recht om vanuit PS een onderzoekscommissie in te stellen die onderzoek doet naar het door GS gevoerde bestuur. Dit is een zwaar instrument. ▪ PS kunnen zelf ook onderzoek (laten) uitvoeren naar het gevoerde bestuur, bijvoorbeeld door middel van beleidsevaluaties die door statencommissies worden geïnitieerd.
7.	Accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	De verklaring en het rapport van bevindingen zijn openbaar en worden aan PS toegestuurd. De management letter gaat ter kennisname naar PS.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben een Controleverordening opgesteld en formuleren de controleopdracht aan de accountant. Hierin worden afspraken over accountantscontrole vastgelegd, bijvoorbeeld over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. ▪ PS stellen een normen- en toetsingskader rechtmatigheid vast waarin vooraf wordt beschreven wanneer handelingen en beslissingen wel of niet rechtmatig zijn.
8.	Rapportages over extra opdrachten aan de accountant	Dit betreft onderzoek in opdracht van PS en is dus 'eigendom' van PS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken.
9.	Brieven en onderzoeksrapporten van de Rekenkamer	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via de leden van de programmaraad kunnen PS aan de Rekenkamer onderwerpen voor onderzoek aandragen. De Rekenkamer beslist of zij deze onderwerpen in de onderzoeksprogrammering opneemt. ▪ PS kunnen een verzoek tot een bijzonder onderzoek indienen.

2.3.1 Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken

Huidige inrichting van de controle. In de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarstukken leggen GS (tussentijdse) verantwoording af over de geleverde prestaties. De prestaties kunnen betrekking hebben op het behalen van maatschappelijke effecten, maar ook op het verbeteren van de bedrijfsvoering of de beheersing van de rechtmatigheid. Over 2005 bieden deze rapportages nauwelijks of geen inzicht in doeltreffendheid. Op het gebied van doelmatigheid wordt vooral inzicht geboden in de mate waarin budgetten zijn uitgeput. Op het gebied van rechtmatigheid bieden de rapportages inzicht in de activiteiten die binnen de provincie Noord-Holland zijn ondernomen om de prestaties op het gebied van rechtmatigheid te verbeteren.

Sturingsmogelijkheden PS. PS hebben het budgetrecht, dat wil zeggen het recht tot het vaststellen van de provinciale begroting. PS stellen een programmabegroting vast die zij gebruiken bij het sturen op maatschappelijke effecten; in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre deze effecten zijn bereikt. Via het vaststellen van deze begroting worden dus afspraken met GS gemaakt over de prestaties die in het volgende jaar geleverd moeten worden en de verantwoording daarover.

In aanvulling op deze concrete prestatieafspraken, kunnen PS in algemene zin aangeven op welke wijze in de voor- en najaarsnota en de jaarstukken over het door GS gevoerde beleid moet worden gerapporteerd.

2.3.2 Informatie uit de 217a onderzoeken

Huidige inrichting van de controle. GS dienen periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (de zogenaamde 217a-onderzoeken). PS zijn wettelijk verplicht een verordening op te stellen waarin nadere regels worden gesteld aan dit onderzoek.⁷ PS hebben de "Verordening financieel beheer 2004" opgesteld.

In de provincie Noord-Holland is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de Eenheid Concern Controlling. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken. Wij gaan er derhalve van uit dat alle door de Eenheid Concern Controlling uitgevoerde audits kunnen worden gezien als 217a-onderzoeken. Voor deze audits geldt het volgende:

- Het merendeel van de audits van de Eenheid Concern Controlling heeft betrekking op doelmatigheid; daarnaast zijn enkele audits uitgevoerd die zich richten op doeltreffendheid of rechtmatigheid.
- Met ingang van 2006 worden de auditrapporten integraal aan PS aangeboden; vóór 2006 werden alleen de belangrijkste bevindingen uit de audits in de vorm van een jaarverslag aan PS aangeboden.
- Tot dusverre zijn in de provincie Noord-Holland ruim veertig audits uitgevoerd.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de "Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur" aanpassen wanneer zij specifieke wensen hebben met betrekking tot de 217a-onderzoeken.

⁷ Provinciewet, artikel 217a.

2.3.3 Informatie uit andere onderzoeken van de provincie

Huidige inrichting van de controle. Binnen de provincie Noord-Holland worden, naast de audits, onderzoeken uitgevoerd door de sector Kennis en Beleidsevaluatie en worden incidenteel ook onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed door de directies.

De monitors van de sector Kennis en Beleidsevaluatie leveren vooral inzicht op in de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd. Met ingang van 2006 zal de sector ook beleidsevaluaties gaan uitvoeren. Deze evaluaties hebben ten doel een beleidsmatig oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van beleid en zouden meer inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur moeten bieden dan de monitors.

Vanuit de directies worden incidenteel onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed. Deze onderzoeken zijn divers van aard en leveren inzicht op in de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van onderdelen van het gevoerde bestuur. Er bestaat echter geen overzicht van alle uitgevoerde onderzoeken waardoor het niet mogelijk is een goed beeld te krijgen van de mate waarin inzicht bestaat in de kwaliteit van het gevoerde bestuur.

Noch de onderzoeken van de sector Kennis en Beleidsevaluatie noch de onderzoeken van de directies komen automatisch bij PS terecht.

Sturingsmogelijkheden PS. PS hebben beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de informatie die zij krijgen over de resultaten van de sector Kennis en Beleidsevaluatie en de onderzoeken die door de directies zijn uitgevoerd of uitbesteed. PS kunnen met GS algemene afspraken maken over het soort informatie dat zij willen ontvangen van GS en de wijze waarop zij die informatie willen ontvangen (zie ook paragraaf 2.3.4).

2.3.4 Door GS verstrekte informatie

Huidige inrichting van de controle. GS hebben een actieve informatieplicht, dat wil zeggen dat GS uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. GS moeten PS dus tijdig de informatie leveren die nodig is voor de controlerende functie. PS kunnen met GS afspraken maken over het invullen van de actieve informatieplicht. In de provincie Noord-Holland hebben PS een "richtlijn actieve informatieplicht GS" opgesteld.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen andere afspraken met GS maken over het invullen van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld door het wijzigen van de richtlijn. Ook kunnen in vergaderingen van PS en/of statencommissies afspraken worden gemaakt over de wijze waarop PS worden geïnformeerd over specifieke projecten of onderwerpen.

2.3.5 Door PS opgevraagde informatie

Huidige inrichting van de controle. Er staan PS verschillende instrumenten ter beschikking om informatie op te vragen bij GS, wanneer zij van mening zijn dat zij over een bepaald onderwerp onvoldoende zijn geïnformeerd. Deze instrumenten worden in Tabel 3 beschreven.

Tabel 3 Instrumenten van PS ten behoeve van hun controlerende rol

Mondeling en schriftelijk vragenrecht	<p>Statenleden kunnen aan GS inlichtingen vragen over de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het door GS gevoerde bestuur.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mondelinge vragen kunnen worden gesteld tijdens de PS-vergadering, voor zover dat niet bij geagendeerde onderwerpen aan de orde komt. ▪ Bij schriftelijke vragen kunnen statenleden aan GS inlichtingen vragen over het door hen gevoerde bestuur.
Recht van interpellatie	<p>Statenleden kunnen een verzoek indienen tot het houden van een interpellatie. Het gaat hier om het recht van een statenlid om over een niet-geagendeerd onderwerp inlichtingen aan GS te vragen. Daarvoor is wel verloop van PS nodig. Het recht van interpellatie is zwaarder dan het vragenrecht. De interpellatie wordt, na toestemming van PS, als apart agendapunt behandeld.</p>
Indienen van moties	<p>Een motie is een korte en gemotiveerde verklaring of uitspraak door een statenlid/fractie over een onderwerp waarover een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken.</p>
Recht op ambtelijke bijstand	<p>Het recht op ambtelijke bijstand is zowel aan PS als aan elk individueel statenlid toegekend. Bij ambtelijke bijstand gaat het om:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het geven van feitelijke informatie van geringe omvang, het verstrekken van een kopie of het laten inzien van een stuk (ook wel feitelijke vragen genoemd). ▪ Het geven van bijstand bij het opstellen van amendementen, moties en dergelijke (ook wel ambtelijke ondersteuning genoemd).

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de bovengenoemde instrumenten inzetten ten behoeve van hun controlerende rol. PS zijn, op basis van de provinciewet, verplicht een reglement van orde voor hun vergaderingen en andere werkzaamheden vast te stellen.⁸ In dat reglement wordt beschreven hoe deze instrumenten kunnen worden ingezet. Wanneer zij dit nodig achten, kunnen PS besluiten het reglement aan te passen.

2.3.6 Onderzoeksbevindingen van PS

Huidige inrichting van de controle. PS kunnen zelf ook onderzoeken (laten) uitvoeren. Tabel 4 beschrijft welke mogelijkheden PS ter beschikking staan.

Tabel 4 Mogelijkheden van PS om zelf onderzoek te doen

Recht van onderzoek	<p>PS hebben het recht van onderzoek, dat wil zeggen het recht om vanuit PS een onderzoekscommissie in te stellen die onderzoek doet naar het door GS gevoerde bestuur. PS zijn daarbij vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek, mits het onderwerp betrekking heeft op een onderdeel van het door GS gevoerde bestuur. Het recht van onderzoek is een zwaar instrument; het inzetten van dit instrument is arbeidsintensief en de consequenties voor de betrokkenen en de politieke gevolgen kunnen groot zijn. Het recht van onderzoek kan worden ingezet wanneer GS niet toereikend hebben gereageerd op andere verzoeken om inlichtingen (zie 2.3.5) en PS besluiten de kwestie 'hoog op te nemen'.</p>
Overige onderzoeken	<p>PS of statencommissies kunnen ook onderzoeken (laten) uitvoeren zonder dat sprake is van het inzetten van het 'recht van onderzoek'. Het gaat hier om onderzoek dat minder ingrijpend van aard is. Zo kunnen statencommissies bijvoorbeeld beleidsevaluaties (laten) uitvoeren om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het provinciale beleid.</p>

⁸ Provinciewet, art. 16.

Sturingsmogelijkheden PS. PS dienen, alvorens zij besluiten tot het instellen van een onderzoekscommissie, bij verordening nadere regels met betrekking tot deze onderzoeken te stellen. Dit betreft onder andere regels over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de onderzoekscommissie.⁹

PS kunnen budget reserveren voor het instellen van een onderzoekscommissie of budget vrijmaken voor het (laten) uitvoeren van een andersoortig onderzoek door PS of door statencommissies.

2.3.7 Bevindingen uit de accountantscontrole

Huidige inrichting van de controle. De accountant verstrekt aan PS een verklaring over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. De accountant rapporteert in diverse typen documenten over de resultaten van de controle.

Tabel 5 Rapportages van de accountant

Informatiebron	Type informatie
Accountantsverklaring	De verklaring waarin de accountant zijn oordeel uitspreekt over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening.
Rapport van bevindingen	Dit rapport beschrijft de belangrijkste bevindingen uit de accountantscontrole. Daarbij wordt onder andere ingegaan op bevindingen met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële rechtmatigheid: er is bijvoorbeeld aandacht voor inkoop- en aanbestedingenbeleid en subsidies; en ▪ De doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de provincie.
Management letter	Dit rapport beschrijft gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen die niet direct van belang zijn voor de af te geven accountantsverklaring. De management letter is primair bestemd voor het management van de provincie en GS. In de provincie Noord-Holland is afgesproken dat de management letter ook ter kennisgeving aan PS wordt aangeboden.
Rapportage over extra opdrachten	PS kunnen extra opdrachten aan de accountant meegeven, waarover soms in afzonderlijke documenten wordt gerapporteerd.

De doeltreffendheid van het gevoerde bestuur is geen aandachtspunt in de accountantscontrole.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen invloed uitoefenen op onderdelen van de accountantscontrole door het vaststellen van:

- De controleverordening en controle-opdracht: PS kunnen via de Controleverordening en de controleopdracht aan de accountant afspraken maken over de inrichting van de accountantscontrole, bijvoorbeeld over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. Bij de opdrachtverstrekking aan de accountant kan er voor worden gekozen dat de accountant een management letter uitbrengt.
- Het normen- en toetsingskader rechtmatigheid: In het normen- en toetsingskader rechtmatigheid wordt vooraf vastgelegd wanneer handelingen en beslissingen rechtmatig zijn. De accountant toetst de handelingen en beslissingen van de provincie aan dit kader. PS stellen het normen- en toetsingskader rechtmatigheid vast en kunnen zo bepalen waaraan de accountant moet toetsen. De vrijheid van PS is hierbij echter beperkt, omdat de Kadernota Rechtmatigheid¹⁰ richtlijnen geeft ten aanzien van de wetten en

⁹ Provinciewet, art. 151a, lid 8.

¹⁰ Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, *Kadernota Rechtmatigheid*, 10 oktober 2005.

bepalingen die in acht moeten worden genomen. PS kunnen het normen- en toetsingskader wel beïnvloeden door de daarin opgenomen provinciale verordeningen in te trekken of te wijzigen.

2.3.8 Aanvullende onderzoeksrapportages van de accountant

Huidige inrichting van de controle. De accountant kan, in aanvulling op de reguliere accountantscontrole, onderzoeken doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van specifieke onderdelen van het provinciaal beleid of de bedrijfsvoering. De uitkomsten van deze extra onderzoeken kunnen worden opgenomen in het rapport van bevindingen of in een afzonderlijke rapportage.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken. In de provincie Noord-Holland maakt de Rekeningencommissie gebruik van deze mogelijkheid om extra opdrachten mee te geven aan de accountant.

2.3.9 Brieven en onderzoeksrapportages van de rekenkamer

Huidige inrichting van de controle. De Rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (niet zijnde de rechtmatigheid van de jaarrekening) van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek worden aan PS gerapporteerd. Afhankelijk van de aard van het onderzoek, gebeurt dit in de vorm van brieven of onderzoeksrapportages.

Sturingsmogelijkheden PS. Een programmaraad, bestaande uit statenleden uit provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, adviseert de Rekenkamer over de onderzoeksprogrammering. Via leden van de programmaraad kunnen PS bij de Rekenkamer onderwerpen voor onderzoek aandragen. De Rekenkamer neemt deze onderwerpen in overweging, maar beslist zelfstandig welke onderwerpen zij in de onderzoeksprogrammering opneemt.

De deelnemers aan de “Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland” kunnen de Rekenkamer verzoeken een bijzonder onderzoek in te stellen.¹¹

¹¹ Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, artikel 16, lid 1.

HOOFDSTUK 3

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer met betrekking tot de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur in de provincie Noord-Holland. In elke paragraaf wordt eerst ingegaan op de gehanteerde norm en het belang daarvan en vervolgens op de huidige situatie in de provincie Noord-Holland en in de andere onderzochte provincies. Tenslotte wordt beschreven welke stappen de provincie kan nemen om verbeteringen in de huidige situatie aan te brengen.

3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid

3.1.a Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?

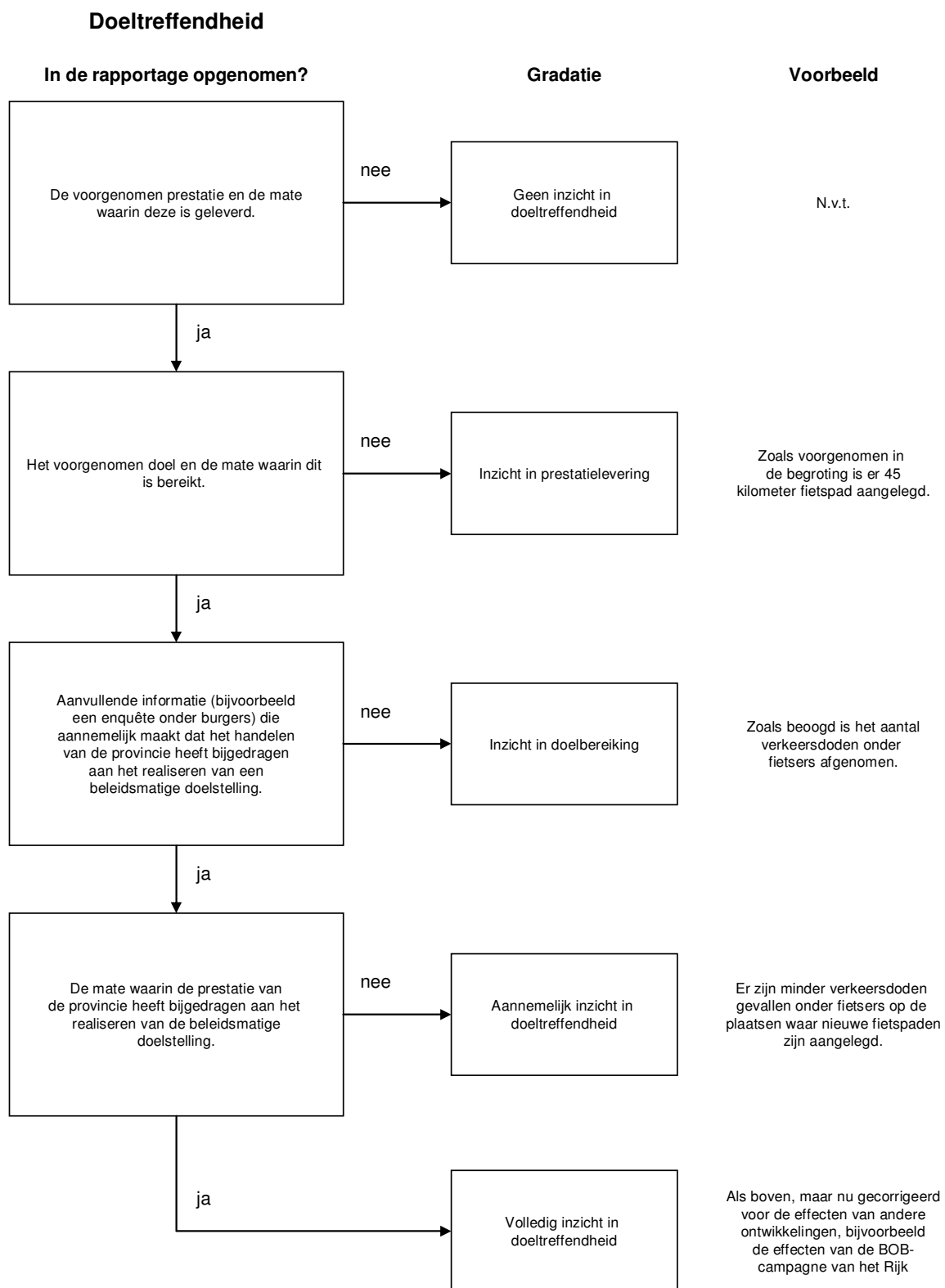
Inzicht in de mate waarin het door de provincie uitgevoerde beleid de gewenste gevolgen heeft (gehad), is belangrijk voor PS om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest en voortgezet of gewijzigd moet worden.

Doeltreffendheid betreft de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen en verrichtte activiteiten de gewenste gevolgen hebben in de maatschappij. Allereerst is het noodzakelijk inzicht te hebben in de prestaties van de provincie met het oog op het bereiken van een bepaalde doelstelling. Vervolgens moet worden vastgesteld of de beoogde doelstelling is bereikt. Het meest lastige is tenslotte aannemelijk te maken, of zelfs te bewijzen, dat het bereiken van de beoogde doelstelling ook (mede) een gevolg is van het provinciale beleid.

Informatie over de doeltreffendheid van beleid is belangrijk voor de kaderstellende rol van PS. Inzicht in de mate waarin het door de provincie uitgevoerde beleid (bijvoorbeeld beleid op het gebied van het aanleggen van fietspaden) de gewenste gevolgen (bijvoorbeeld een daling van het aantal verkeersdoden met 5% in het jaar 2005) heeft (gehad), is belangrijk voor PS om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest en voortgezet of gewijzigd moet worden.

Het is echter niet eenvoudig voor al het provinciaal beleid vast te stellen of dit doeltreffend is geweest, aangezien het vaak moeilijk is een verband aan te tonen tussen het beleid (de prestatie) en de doelstelling. De Rekenkamer vindt het echter belangrijk dat de provincie voor alle beleidsterreinen ten minste informatie verzamelt over de door de provincie beoogde en de geleverde prestaties (de aangelegde fietspaden) en, zoveel mogelijk, ook over de beoogde en bereikte effecten (daling van het aantal verkeersdoden). Deze informatie moet zowel gedurende het jaar (bijvoorbeeld in de voor- en najaarsnota) als na afloop van het jaar (in de jaarstukken) worden gerapporteerd. Informatievoorziening gedurende het jaar is van belang om tussentijds te kunnen bijsturen, mocht dat nodig zijn.

Daarnaast vindt de Rekenkamer het van belang dat de provincie elk jaar op enkele beleidsterreinen diepgaander onderzoek uitvoert, zodat in ieder geval voor die beleidsterreinen aannemelijk kan worden gemaakt of bewezen kan worden in hoeverre de bereikte effecten het gevolg zijn van het beleid van de provincie. De provincie zou bijvoorbeeld een onderzoek kunnen uitvoeren dat inzichtelijk maakt of de daling van het aantal verkeersdoden in de provincie een gevolg is geweest van de aanleg van een fietspad of bijvoorbeeld van een landelijke campagne tegen alcoholgebruik in het verkeer.



Figuur 2 Gradaties in informatievoorziening over doeltreffendheid

3.1.b Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Noord-Holland beschikt over diverse informatiebronnen die incidenteel inzicht bieden in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. In de reguliere verantwoordingsrapportages wordt niet gerapporteerd over doeltreffendheid.

Deze conclusie is gebaseerd op de onderstaande bevindingen:¹²

De externe verantwoordingsrapportages (voor- en najaarsnota en jaarstukken) van de provincie Noord-Holland bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 2, geen inzicht in doeltreffendheid. De voorjaars- en de najaarsnota rapporteren wel over de geleverde prestatie, maar relateren deze niet aan de beoogde prestatie. In het algemeen wordt niet gerapporteerd over de mate waarin het beleidsmatige doel is gerealiseerd. In de jaarstukken worden de gerealiseerde doelen niet gerelateerd aan de beoogde doelen. De interne rapportages bieden inzicht in prestatielevering; deze beschrijven de voortgang van de te leveren prestatie, maar rapporteren niet over de mate waarin het beleidsmatige doel is gerealiseerd.

De auditfunctie heeft in 2005 één onderzoek uitgevoerd dat zich specifiek richtte op de doeltreffendheid van beleid, namelijk een onderzoek naar de effecten van het programma Kop en Munt op de economische structuur in de Kop van Noord-Holland. Ook voor 2006 staan audits op het programma die inzicht kunnen opleveren in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Op enkele specifieke beleidsterreinen leveren beleidsevaluaties die de sectoren of afdelingen binnen die sectoren uitzetten wel enig inzicht in doeltreffendheid. Er bestaat binnen de provincie vooralsnog geen overzicht van alle beleidsevaluaties die de provincie uitvoert of laat uitvoeren en het is daarom ook moeilijk inzicht te krijgen in de mate waarin deze beleidsevaluaties bijdragen aan inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De sector Kennis en Beleidsevaluatie zal echter een coördinerende rol op dit gebied gaan vervullen en in de toekomst zal bij deze sector een volledig beeld moeten ontstaan van alle beleidsevaluaties die binnen de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd.

In de toekomst zal mogelijk meer informatie over de doeltreffendheid van het door de provincie Noord-Holland gevoerde bestuur worden gegenereerd, namelijk:

- De sector Kennis en Beleidsevaluatie zal met ingang van het jaar 2006 beleidsevaluaties uitvoeren.
- Met ingang van 2006 wordt het werken met *balanced scorecards* en kritische prestatie-indicatoren over de provinciale organisatie 'uitgerold' en wordt elk kwartaal gerapporteerd over de stand van zaken.
- De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doeltreffendheid. In de toekomst zal de Rekenkamer dergelijk onderzoek waarschijnlijk wel gaan doen.

3.1.c Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Alleen in de provincie Zuid-Holland bieden de reguliere verantwoordingsrapportages inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Daarentegen wordt in de provincies Utrecht en Noord-Holland, meer dan in de andere twee provincies, informatie uit incidentele onderzoeken gerapporteerd aan PS. In de provincie Flevoland wordt niet regulier en nauwelijks incidenteel gerapporteerd over doeltreffendheid.

¹² Deze bevindingen zijn in meer detail beschreven in de Nota van Bevindingen: Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Noord-Holland: Inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen*, Amsterdam, 7 juli 2006.

Tabel 6 beschrijft welke informatie in de vier onderzochte provincies over doeltreffendheid wordt gegenereerd en in hoeverre deze informatie beschikbaar is voor PS.

Tabel 6 De mate waarin PS in de vier provincies zijn geïnformeerd over doeltreffendheid (2005)

Produceert de actor informatie over doeltreffendheid die toegankelijk is voor PS?				
Actor	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
PS	Nee	Nee	Ja	Nee
Statencommissie	Nee	Nee	Nee	Nee
Accountant	Nee	Nee	Nee	Nee
Rekenkamer ¹³	Nee	Nee	Nee	Nee
GS	Nee	Ja: 217a-onderzoek door auditfunctie	Nee	Nee
Controlfunctie	Nee	Nee	Nee	Ja: inzicht in prestatielevering (jaarrekening en najaarsnota)
Auditfunctie	Nee	Ja: vóór 2006: alleen jaarverslag; m.i.v. 2006: integrale onderzoeksrapporten	Nee	Nee
Onderzoeksafdeling	Nee	Soms: onderzoeksrapporten sector Kennis en Beleidsevaluatie	Soms: onderzoeksrapporten cluster Informatie en Onderzoek	Nee
Beleidsdirecties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties

3.1.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste de beoogde prestaties op te nemen en te rapporteren over de mate waarin deze zijn gerealiseerd.

Toelichting

De Rekenkamer beveelt aan de informatievoorziening over doeltreffendheid op alle beleidsterreinen stapsgewijs te verbeteren. Dit betekent dat in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste de beoogde prestaties moeten worden opgenomen en moet worden gerapporteerd over de mate waarin deze zijn gerealiseerd. In de jaarstukken 2005 van Zuid-Holland is de verantwoording over de prestaties bijvoorbeeld in een overzichtelijke tabel opgenomen en is aangegeven in hoeverre de prestatie is gerealiseerd.

¹³ De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen doeltreffendheidsonderzoeken afgerond.

De Rekenkamer waardeert het dat de Eenheid Concern Controlling en de sector Kennis en Beleidsevaluatie op specifieke beleidsterreinen aanvullende onderzoeken uitvoeren of gaan uitvoeren die inzicht bieden in de doeltreffendheid van beleid en benadrukt het belang hiervan. De Rekenkamer geeft in overweging om GS te vragen de informatie die dit onderzoek oplevert te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages, zodat informatie over doeltreffendheid van het provinciaal beleid bij elkaar wordt gebracht en gemakkelijk is te raadplegen.

Tenslotte waardeert de Rekenkamer ook het voornemen om, binnen de sector Kennis en Beleidsevaluatie, informatie te verzamelen over alle beleidsevaluaties die worden uitgevoerd.

3.2 Vergroten van inzicht in doelmatigheid

3.2.a Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?

Wanneer uit onderzoek zou blijken dat doelmatiger handelen mogelijk is, betekent dit dat hogere ambities kunnen worden gesteld of dat middelen kunnen worden vrijgemaakt om andere doelen te realiseren.

Doelmatigheid betreft de vraag of: (a) de prestaties of effecten niet met de inzet van minder middelen hadden kunnen worden gerealiseerd; of (b) niet méér prestaties of effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Allereerst moet er inzicht zijn in de middelen die zijn gebruikt om de prestaties of effecten te bereiken. Vervolgens is het ook noodzakelijk vast te stellen in hoeverre de vooraf beoogde prestaties zijn geleverd en/of de beoogde effecten zijn bereikt. Het meest lastige is tenslotte aannemelijk te maken, of zelfs te bewijzen, dat doelmatig is gehandeld.

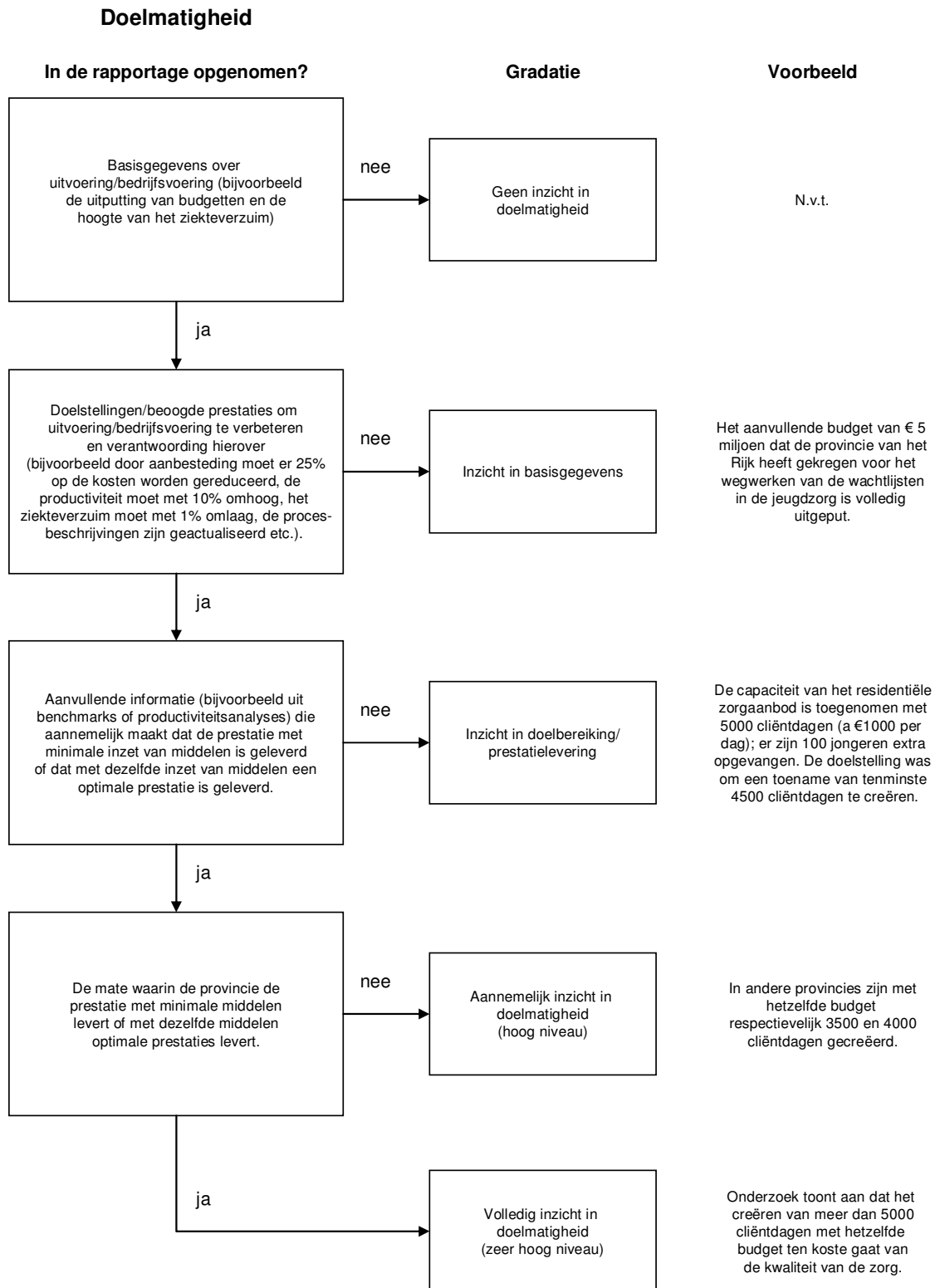
Informatie over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering van de provincie is belangrijk voor de kaderstellende rol van PS. Het is belangrijk inzicht te hebben in de vraag of de beoogde beleidseffecten (bijvoorbeeld een toename in het aanbod van jeugdzorg met 10%) kunnen worden bereikt met dezelfde inzet van middelen (dat wil zeggen een gelijkblijvend budget voor jeugdzorg). Wanneer uit onderzoek zou blijken dat doelmatiger handelen mogelijk is, betekent dit dat hogere ambities kunnen worden gesteld of dat middelen kunnen worden vrijgemaakt om andere doelen te realiseren.

Het is niet eenvoudig na te gaan of de uitvoering van het provinciale beleid en de bedrijfsvoering van de provincie doelmatig is. De Rekenkamer vindt het echter van belang dat de provincie ten minste informatie verzamelt over de beoogde inzet van middelen en de uitputting van deze budgetten en, zoveel mogelijk, over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd of de beoogde doelstellingen zijn bereikt. Hierover moet zowel gedurende het jaar (bijvoorbeeld in de voor- en najaarsnota) als na afloop van het jaar (in de jaarstukken) worden gerapporteerd. Informatievoorziening gedurende het jaar is van belang om tussentijds te kunnen bijsturen, mocht dat nodig zijn.

Daarnaast vindt de Rekenkamer het van belang dat op enkele beleidsterreinen of onderdelen van de bedrijfsvoering diepgaander onderzoek wordt uitgevoerd, zodat in ieder geval op die gebieden aannemelijk kan worden gemaakt of kan worden bewezen in hoeverre doelmatig is gehandeld. De provincie zou bijvoorbeeld een vergelijkend onderzoek kunnen uitvoeren dat inzicht biedt in de doelmatigheid van jeugdzorginstellingen in verschillende provincies.

Figuur 3 beschrijft de verschillende gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid die door de Rekenkamer worden onderscheiden, namelijk: geen inzicht in doelmatigheid, inzicht in basisgegevens, inzicht in

doelbereiking/prestatielevering, aannemelijk inzicht in doelmatigheid en volledig inzicht in doelmatigheid. De Rekenkamer acht het van belang dat de provincie inzicht heeft in de doelmatigheid van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering, maar realiseert zich tegelijkertijd dat het onmogelijk is op al deze gebieden een volledig of aannemelijk inzicht in doelmatigheid te bereiken. Met het onderstaande figuur wil de Rekenkamer de provincie echter ondersteunen bij het stapsgewijs verbeteren van de informatievoorziening over doelmatigheid.



Figuur 3 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid

3.2.b Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

De Rekenkamer stelt vast dat in 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering (zoals de uitputting van budgetten), maar niet over de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd. De management letter van de accountant en een groot aantal auditrapporten bieden, op incidentele basis, inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Er vinden weinig productiviteitsanalyses of vergelijkende onderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Noord-Holland bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 3, inzicht in basisgegevens over doelmatigheid. In het algemeen komt in de rapportages de mate waarin de begroting is uitgeput aan de orde, maar worden geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. In de voorjaars- en najaarsnota komt alleen de uitputting van de begroting aan de orde als er sprake is van grote afwijkingen. De bijstellingen en financiële consequenties hiervan worden in een apart hoofdstuk behandeld.

Het merendeel van de onderzoeken van de auditfunctie in de provincie Noord-Holland richt zich op vraagstukken gericht op doelmatigheid. Soms betreft dit onderzoek naar de vraag of processen binnen de provincie zodanig ingericht dat op doelmatigheid kan worden gestuurd en soms betreft dit onderzoeken waarin wordt nagegaan of de ingezette middelen efficiënt zijn besteed.

Tenslotte maakt de accountant in de management letter opmerkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de provincie, waaronder opmerkingen op het gebied van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De belangrijkste aandachtspunten uit de management letter zijn ook opgenomen in het rapport van bevindingen.

In de toekomst zal de Rekenkamer, die in 2005 is opgericht, waarschijnlijk ook onderzoek gaan doen dat inzicht oplevert in doelmatigheid.

3.2.c Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Net als in de provincie Noord-Holland, zijn in de reguliere verantwoordingsrapportages in Flevoland en Utrecht basisgegevens over de bedrijfsvoering opgenomen. Alleen in de provincie Zuid-Holland bieden de reguliere verantwoordingsrapportages ook inzicht in de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd. In alle provincies wordt incidenteel onderzoeken op het gebied van doelmatigheid uitgevoerd.

Deze conclusie is gebaseerd op de informatie uit Tabel 7. Deze tabel beschrijft welke informatie in de vier onderzochte provincies over doelmatigheid wordt gegenereerd en in hoeverre deze informatie beschikbaar is voor PS.

Tabel 7 De mate waarin PS in de vier provincies zijn geïnformeerd over doelmatigheid (2005)

Actor	Produceert de actor informatie over doelmatigheid die toegankelijk is voor PS?			
	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
PS	Nee	Nee	Nee	Ja
Statencommissie	Nee	Nee	Nee	Nee
Accountant	Ja: rapport van bevindingen	Ja: rapport van bevindingen en management letter	Ja: rapport van bevindingen en management letter	Ja: rapport van bevindingen en management letter
Rekenkamer ¹⁴	Nee	Nee	Nee	Nee
GS	Nee	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie
Controlfunctie (voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening)	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in doelbereiking/prestatielevering (m.u.v. voorjaarsnota die inzicht biedt in basisgegevens)
Auditfunctie	Nee: auditrapporten zijn niet toegankelijk voor PS	Ja: vóór 2006: alleen jaarverslag; m.i.v. 2006: integrale onderzoeksrapporten	Soms: over 217a-onderzoeken wordt gerapporteerd bij het jaarverslag; interne audits zijn niet toegankelijk voor PS	Ja: alleen jaarverslag
Directies	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken

3.2.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Vraag GS om, in aanvulling op de informatie over basisgegevens, ten minste ook regulier te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd.
2. Vraag GS om de auditfunctie meer onderzoek te laten uitvoeren dat 'aannemelijk inzicht' biedt in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering.

Toelichting

1. De Rekenkamer beveelt aan de informatievoorziening over doelmatigheid van het provinciaal beleid en de bedrijfsvoering stapsgewijs te verbeteren. Dit betekent dat, in aanvulling op de informatie over basisgegevens, ten minste ook moet worden gerapporteerd over de mate waarin de beoogde prestaties en/of

¹⁴ De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen doelmatigheidsonderzoeken afgerond.

doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd. Deze informatie zou zowel in de jaarstukken als in tussentijdse verantwoordingsrapportages moeten worden opgenomen; dit laatste is belangrijk om ook gedurende het jaar te kunnen bijsturen wanneer de doelmatigheidsinformatie daartoe aanleiding geeft. In de najaarsnota 2005 van de provincie Zuid-Holland zijn bijvoorbeeld de beoogde prestaties in de Bedrijfsvoeringsparagraaf in een overzichtelijke tabel opgenomen. Er wordt antwoord gegeven op de vraag "Wat hebben we het eerste halfjaar gedaan en wat zijn eventuele bijstellingen?". Tevens wordt de stand van zaken weergegeven door middel van een +, een ± of een – teken. Hier is dus sprake van inzicht in doelbereiking/prestatievering.

2. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan dat de auditfunctie frequenter onderzoeken gaat uitvoeren die 'aannemelijk inzicht' bieden in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering. Dit betreft bijvoorbeeld benchmarkonderzoeken of productiviteitsanalyses die antwoord geven op de vraag of een prestatie met minimale inzet van middelen is geleverd of dat met dezelfde inzet van middelen een optimale prestatie is geleverd. De Rekenkamer geeft in overweging GS te vragen om de informatie die dit onderzoek oplevert te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages, zodat informatie over doelmatigheid bij elkaar wordt gebracht en gemakkelijk te raadplegen is.

3.3 Vergroten van inzicht in rechtmatigheid

3.3.a *Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?*

Inzicht in rechtmatigheid is belangrijk om na te gaan of de provincie conform wet- en regelgeving handelt. Onrechtmatigheid kan leiden tot klachten, bezwaren en schadeclaims.

Rechtmatigheid betreft de vraag of provincie handelt conform wet- en regelgeving. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen financiële en niet-financiële rechtmatigheid:

- Bij financiële rechtmatigheid gaat het om de rechtmatigheid van handelingen en beslissingen van financiële ;
- Bij niet-financiële rechtmatigheid gaat het om handelingen en beslissingen van niet-financiële aard, zoals het naleven van wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening of archivering.

Inzicht in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid kan op twee manieren tot stand komen, namelijk:

- Door het verzamelen en rapporteren van rechtmatigheidscijfers (bijvoorbeeld cijfers over de rechtmatigheid van subsidieverstrekingen en onkostenvergoedingen);
- Door het formuleren van verbeteracties op het gebied van rechtmatigheid en het rapporteren over de mate waarin deze zijn uitgevoerd (bijvoorbeeld het aanpassen van provinciale verordeningen).

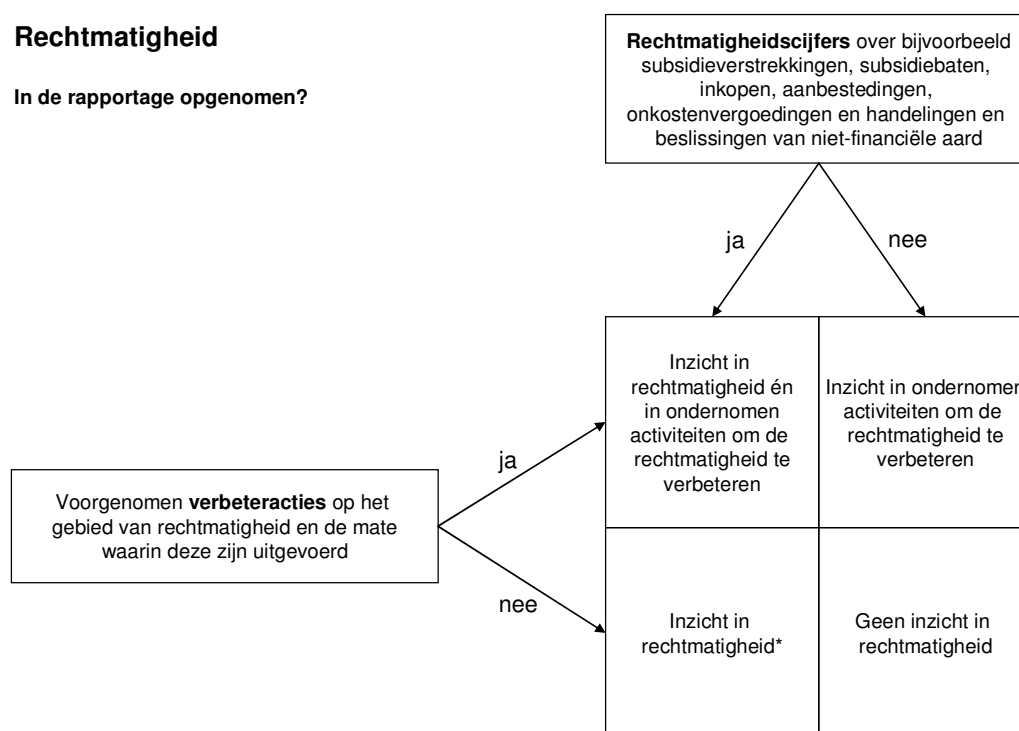
De Rekenkamer vindt het van belang dat op ten minste één van de bovengenoemde manieren en bij voorkeur op beide manieren wordt gerapporteerd over de rechtmatigheid van het handelen van de provincie. Het is belangrijk dat de provincie niet onrechtmatig handelt omdat:

- Wet- en regelgeving is niet voor niets opgesteld¹⁵ en het is dan ook belangrijk na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd;

¹⁵ Het is echter ook mogelijk dat (delen van) provinciale verordeningen gewijzigd moeten worden om de uitvoering daarvan te vereenvoudigen of om rechtmatig handelen mogelijk te maken.

- Onrechtmatigheden van financiële aard kunnen leiden tot een afkeurende verklaring van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekening en dit kan er toe leiden dat de provincie onder toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt geplaatst;
- Tenslotte verhogen onrechtmatige handelingen of beslissingen de kans op klachten, bezwaren, schadeclaims, etc. van gemeenten, bedrijven en burgers in de provincie. Dit kan financiële gevolgen hebben voor de provincie, maar kan bijvoorbeeld ook leiden tot imagoschade.

Figuur 4 beschrijft de verschillende gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid die door de provincie worden onderscheiden en is bedoeld om de provincie te ondersteunen bij het stapsgewijs verbeteren van de informatievoorziening over rechtmatigheid.



* De mate waarin er inzicht in rechtmatigheid is, is afhankelijk van het aantal onderdelen waarover wordt gerapporteerd.

Figuur 4 Gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid

3.3.b Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

De Rekenkamer stelt vast dat PS gedurende het jaar inzicht hebben in de ondernomen activiteiten om financiële rechtmatigheid te verbeteren. Verder doet de accountant jaarlijks een onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening en is in 2005, op initiatief van GS, een afzonderlijk onderzoek naar financiële rechtmatigheid uitgevoerd. Tenslotte verschijnt er incidenteel een auditrapport dat zich richt op de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.

De externe verantwoordingsrapportages van de provincie Noord-Holland bieden gedurende het jaar, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 4, inzicht in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren. Gedurende het jaar 2005 zijn in de externe verantwoordingsrapportages geen cijfers over rechtmatigheid gepresenteerd. In de jaarrekening 2005 wordt gerapporteerd over rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingenbeleid en van subsidies. In de interne verantwoordingsrapportages werd in de afgelopen jaren niet over rechtmatigheid gerapporteerd.

In de provincie Noord-Holland heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekeningen 2004 en 2005. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid heeft de accountant niet gerapporteerd.

GS hebben in september 2005 een plan van aanpak rechtmatigheid vastgesteld. Het uitgevoerde onderzoek heeft inzicht opgeleverd in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid in het algemeen en heeft informatie opgeleverd over de rechtmatigheid van subsidies en aanbestedingen.

Tenslotte heeft de auditfunctie in de provincie Noord-Holland enkele audits uitgevoerd waarin rechtmatigheid aandacht krijgt, bijvoorbeeld een onderzoek naar de rechtmatigheid van onkostenregelingen en onkosten- en overwerkdeclaraties. In de meerderheid van de audits is echter nauwelijks of geen aandacht voor rechtmatigheid. PS hebben met ingang van 2006 inzicht in de integrale auditrapporten.

In de toekomst zal de Rekenkamer, die in 2005 is opgericht, mogelijk ook onderzoek gaan doen dat inzicht oplevert in rechtmatigheid.

3.3.c. Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

In de provincie Flevoland zijn PS voor informatievoorziening volledig afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. In de provincie Utrecht bieden, evenals in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland, incidentele onderzoeken ook inzicht in financiële rechtmatigheid. Alleen in de provincie Noord-Holland wordt in tussentijdse verantwoordingsrapportages over rechtmatigheid.¹⁶

Tabel 8 beschrijft welke informatie in de vier onderzochte provincies over rechtmatigheid wordt gegenereerd en in hoeverre deze informatie beschikbaar is voor PS.

¹⁶ De provincie Noord-Holland is de enige van de vier onderzochte provincies die geen goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van de rechtmatigheid van de jaarrekening 2005 heeft.

Tabel 8 De mate waarin PS in de vier provincies zijn geïnformeerd over rechtmatigheid (2005)

Produceert de actor informatie over rechtmatigheid die toegankelijk is voor PS?				
Actor	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
PS	Nee	Nee	Nee	Nee
Statencommissie	Nee	Nee	Nee	Nee
Accountant	Ja: accountantsverklaring en rapport van bevindingen	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter
Rekenkamer	Nee	Nee	Nee	Nee
GS	Nee	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie + Onderzoek Rechtmatigheid 2005	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie
Controloffunctie (voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening)	Nee	Ja: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren (alle rapportages).	Ja: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren (jaarrekening)	Ja: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren (jaarrekening)
Auditfunctie	Nee: auditrapporten zijn niet toegankelijk voor PS	Ja: vóór 2006: alleen jaarverslag; m.i.v. 2006: integrale onderzoeksrapporten	Soms: over 217a- onderzoeken wordt gerapporteerd bij het jaarverslag; interne audits zijn niet toegankelijk voor PS.	Ja: alleen jaarverslag.

3.3.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Overweeg of u de huidige informatievoorziening op het gebied van financiële rechtmatigheid voldoende vindt.
2. Laat GS weten welke informatie u over niet-financiële rechtmatigheid wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.

De Rekenkamer maakt in haar aanbevelingen en onderscheid tussen financiële en niet-financiële rechtmatigheid:

- **Financiële rechtmatigheid:** De Rekenkamer beveelt aan dat PS overwegen of zij de huidige informatievoorziening op het gebied van financiële rechtmatigheid voldoende vinden. De Rekenkamer suggereert dat PS, wanneer zij de informatievoorziening onvoldoende vinden, aangeven over welke aspecten van financiële rechtmatigheid zij meer informatie willen ontvangen (bijvoorbeeld tussentijdse rapportage van cijfers over de rechtmatigheid van subsidieverstrekking, subsidiebatens, inkoop en aanbesteding en onkostenvergoedingen).

- **Niet-financiële rechtmatigheid:** De Rekenkamer beveelt aan dat PS aangeven welke informatie zij over niet-financiële rechtmatigheid willen ontvangen (bijvoorbeeld informatie over de rechtmatigheid van vergunningverlening) en met welke frequentie zij die informatie willen ontvangen.

3.4 Verantwoordelijkheden voor 217a-onderzoek beter definiëren

3.4.a *Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?*

GS zijn wettelijk verplicht onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur uit te voeren en de resultaten openbaar te maken.

In de paragrafen 3.1.a en 3.2.a is uitgelegd wat het belang van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur is. De toelichting op de Provinciewet benadrukt dat toetsing op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal beleid van groot belang is voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid en beschrijft de verantwoordelijkheden van PS en GS als volgt: “Het behoort daarom tot de verantwoordelijkheid van PS en GS dat periodiek getoetst wordt of bij de tenuitvoerlegging van het provinciaal beleid, bijvoorbeeld inzake milieu, leefbaarheid, openbaar vervoer en volkshuisvesting, wordt voldaan aan deze eisen. Ook dient periodiek te worden onderzocht of de inrichting van de provinciale organisatie – in brede zin, de personeelsinformatie, de informatievoorziening, de administratieve organisatie – aan de gestelde eisen voldoet.” GS dienen schriftelijk verslag uit te brengen aan PS van de resultaten van de 217a-onderzoeken. In deze paragraaf gaan we expliciet in op de wettelijke taak die GS op dit gebied hebben en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven.

3.4.b *Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?*

In de provincie Noord-Holland worden 217a-onderzoeken uitgevoerd; met ingang van 2006 worden de integrale onderzoeksrapporten aan PS aangeboden. De uitvoering van de 217a-onderzoeken is belegd bij de Eenheid Concern Controlling. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken. De nadruk van de eenheid ligt op onderzoeken naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur.

PS hebben in 2004 een “Verordening financieel beheer” opgesteld. In hoofdstuk 8 van deze verordening worden de taken en bevoegdheden de Eenheid Concern Controlling beschreven. Daarbij wordt aangegeven dat de regeling voldoet aan de eisen die de Provinciewet stelt aan 217a-onderzoeken. De Eenheid Concern Controlling heeft in de afgelopen jaren een groot aantal onderzoeken uitgevoerd. Het is echter niet duidelijk of deze als 217a-onderzoeken kunnen worden bestempeld. Tot dusverre ligt de nadruk bij de uitgevoerde onderzoeken op doelmatigheid; er is slechts een beperkt aantal onderzoeken uitgevoerd waarin de doeltreffendheid van beleid aandachtspunt is. Met ingang van januari 2006 zijn de resultaten van alle onderzoeken van de Eenheid Concern Controlling openbaar.

3.4.c Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Tabel 9 beschrijft de status van de uitvoering van 217a-onderzoeken in de vier onderzochte provincies. De tabel beschrijft in hoeverre de wettelijk verplichte verordening is opgesteld en of er eind 2005 217a-onderzoeken waren afgerond.

Tabel 9 Provinciale vergelijking uitvoering 217a-onderzoek

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Verordening opgesteld?	Ja	Ja	Ja (maar summier)	Ja
217a-onderzoek uitgevoerd (2005)?	Nee	Ja (maar niet expliciet benoemd)	Ja	Ja (maar niet expliciet benoemd)

In de provincie Zuid-Holland wordt, evenals in Noord-Holland, geen expliciet onderscheid gemaakt tussen 217a-onderzoeken en andere onderzoeken. In de provincie Zuid-Holland heeft de auditfunctie de verantwoordelijkheid gekregen voor het uitvoeren van 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en voor het coördineren van doeltreffendheidsonderzoeken. Deze laatste rol is nog niet uitgewerkt; dit staat voor 2006 op de agenda.

In de provincie Utrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen 217a-onderzoeken en interne audits. Er is een afzonderlijk onderzoeksprogramma voor 217a-onderzoeken opgesteld en in 2005 zijn de eerste twee onderzoeken uitgevoerd. De aandacht voor doeltreffendheid in de 217a-onderzoeken is tot dusverre beperkt.

In de provincie Flevoland is een verordening met betrekking tot 217a-onderzoeken opgesteld. Tot dusverre is er echter geen onderzoeksprogrammering opgesteld en zijn dus ook nog geen onderzoeken uitgevoerd.

3.4.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Vraag aan GS om expliciet aan te geven waar de uitvoering van de 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur is belegd.

De Rekenkamer beveelt aan dat GS expliciet aangeven waar de uitvoering van de 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur is belegd, zodat op voorhand duidelijk is welke onderzoeksresultaten voor PS zijn bedoeld. Daarbij moet duidelijk worden:

- in hoeverre de audits die door de Eenheid Concern Controlling worden uitgevoerd, kunnen worden gezien als 217a-onderzoeken; en
- of de beleidsevaluaties die met ingang van 2006 worden uitgevoerd door de sector Kennis & Beleidsevaluatie kunnen worden gezien als 217a-onderzoeken naar doeltreffendheid.

3.5 Versterken van de (positie van de) auditfunctie

3.5.a Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?

De toegevoegde waarde van de auditfunctie is het grootst wanneer:

- (a) de onafhankelijkheid van de auditfunctie is gewaarborgd;
- (b) prioriteiten systematisch worden gesteld, bij voorkeur met behulp van een provinciebrede risicoanalyse;
- (c) de toegang van auditmedewerkers tot de benodigde informatie is gewaarborgd; en
- (d) is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditresultaten worden gerapporteerd.

Het doel van de auditfunctie is het doen van onderzoek naar de bedrijfsvoering en de uitvoering van beleid om inzicht te bieden in de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Hieronder worden enkele normen ten aanzien van de positionering en de werkwijze van de auditfunctie beschreven. De toegevoegde waarde van een auditfunctie binnen een provincie is het grootst wanneer de auditfunctie volgens deze normen opereert.

- (a) Ten eerste is het, om adequaat toezicht te kunnen houden op het functioneren van het provinciaal bestuur, belangrijk dat er waarborgen zijn voor de onafhankelijkheid van de auditfunctie, zoals:
 - Onafhankelijke positionering: De Rekenkamer vindt het belangrijk dat de auditfunctie een interne onafhankelijke functie op centraal niveau is.
 - 'Op centraal niveau' wil zeggen dat de auditfunctie gesitueerd moet zijn onder de hoogste ambtelijke leiding van de provincie.
 - 'Onafhankelijk' wil zeggen dat de auditfunctie functioneel en organisatorisch niet ressorteert onder het lijnmanagement van de te controleren sectoren en afdelingen

Het is van belang dat wordt beschreven welke escalatieprocedures er zijn, mochten zich verschillen van mening voordoen.

- Vrijheid (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen: De Rekenkamer vindt het belangrijk dat de auditfunctie ten minste een deel van de onderzoeksprogrammering vast kan stellen om te voorkomen dat bepaalde zwaktes (on)bewust niet aan onderzoek worden onderworpen.
- (b) Ook is het belangrijk dat de auditfunctie bij het opstellen van het onderzoeksprogramma gebruik maakt van een systematische wijze van prioriteren, bij voorkeur inclusief een provinciebrede risicoanalyse. 'Provinciebreed' wil zeggen dat de risicoanalyse plaatsvindt op het niveau van de provincie als geheel. Een systematische wijze van prioriteren, op basis van een risicoanalyse, garandeert dat audits plaatsvinden op die terreinen waar zich de grootste risico's voordoen en waar een onderzoek derhalve de grootste toegevoegde waarde kan hebben.
- (c) Ten derde is het belangrijk dat is gewaarborgd dat de auditfunctie toegang heeft tot de benodigde informatie. Om het verwerven van de benodigde informatie te vereenvoudigen, is het nuttig als in de provinciale verordeningen is vastgelegd welke rechten de auditfunctie heeft bij het verwerven van informatie. Toegang tot alle benodigde informatie is essentieel om onderzoek van hoge kwaliteit te kunnen uitvoeren.
- (d) Tenslotte vindt de Rekenkamer het belangrijk dat is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditfunctie verslag doet van de resultaten van audits. Dit is belangrijk om te garanderen dat de resultaten van onderzoek terecht komen bij die personen in de organisatie voor wie deze informatie van belang is.

3.5.b Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

- (a) De onafhankelijkheid van de auditfunctie in de provincie Noord-Holland is voldoende gewaarborgd;
- (b) Prioriteiten worden systematisch gesteld, maar niet met behulp van een provinciebrede risicoanalyse.
- (c) Er is vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers hebben bij het verwerven van informatie; en
- (d) er is vastgelegd op welke wijze en aan wie over de auditresultaten wordt gerapporteerd.

- (a) De auditfunctie in de provincie Noord-Holland is onder de provinciesecretaris gesitueerd en heeft dus de gewenste onafhankelijke positie. Alhoewel het onderzoeksprogramma wordt vastgesteld door GS, heeft het hoofd van de auditfunctie wel invloed op het concept-onderzoeksprogramma en kan hij/zij gedurende het jaar het programma aanpassen wanneer daar aanleiding toe is. Bovendien kan het hoofd van de auditfunctie zich rechtstreeks tot PS richten, indien het provinciebelang dit naar zijn/haar oordeel vereist en gehoord GS.
- (b) Prioriteiten in de onderzoeksprogrammering worden systematisch gesteld. Daarbij wordt echter geen gebruik gemaakt van een provinciebrede risico-analyse.
- (c) In de relevante provinciale verordening is vastgelegd welke bevoegdheden medewerkers van de auditfunctie hebben bij het verwerven van informatie.
- (d) Ook is vastgelegd op welke wijze en aan wie de resultaten van audits moeten worden gerapporteerd.

3.5.c Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

In Tabel 10 worden kort de bevindingen met betrekking tot de auditfunctie in de provincie Flevoland beschreven en is informatie over de drie andere onderzochte provincies opgenomen om te illustreren welke overeenkomsten en verschillen er tussen provincies zijn met betrekking tot de inrichting van de auditfunctie. Met de tabel wil de Rekenkamer de provincie inzicht bieden in de keuzes die kunnen worden gemaakt bij de inrichting van de auditfunctie.

Tabel 10 Inrichting auditfunctie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Wat is ons oordeel over onafhankelijkheid?	Niet geheel onafhankelijk.	Onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.
Hoe worden prioriteiten gesteld?	Prioriteiten systematisch gesteld; provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten worden gesteld a.d.h.v. helder omschreven selectiecriteria. Geen gebruik van een provinciebrede risicoanalyse.	Prioriteiten worden systematisch gesteld, met een provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten gesteld a.d.h.v. helder omschreven selectiecriteria. Vooralsnog geen gebruik van een provinciebrede risicoanalyse.
Is de toegang tot informatie vastgelegd?	Nee	Ja	Nee	Nee, m.u.v. onderzoeksbevoegdheden t.b.v. integriteitsonderzoek.
Is vastgelegd op welke wijze en aan wie wordt gerapporteerd?	Ja (provinciale verordening en handboek).	Ja (provinciale verordening).	Ja (zeer summier in provinciale verordening; meer informatie in documenten van de auditpool).	Ja (provinciale verordening en handboek).

3.5.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Overweeg om aan GS te vragen om een provinciebrede risicoanalyse als input te gebruiken bij het stellen van prioriteiten in de onderzoeksprogrammering van de Eenheid Concern Controlling.

De Rekenkamer waardeert de huidige positionering en werkwijze van de auditfunctie in de provincie Noord-Holland en raadt dan ook aan deze te behouden. De Rekenkamer suggereert wel om bij het prioriteren van onderzoek, naast de reeds gehanteerde selectiecriteria, ook gebruik te maken van een provinciebrede risicoanalyse.

3.6 Benutten van de controle-instrumenten door PS

3.6.a Wat is de norm en waarom is het belangrijk daaraan te voldoen?

PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur en hebben een aantal wettelijke rechten en plichten bij het invullen van deze rol.

PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur. De Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten beschrijven welke taken PS hebben bij de controle op het gevoerde bestuur, namelijk:

- PS stellen bij verordening regels vast die waarborgen dat de **rechtmatigheid** van het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. PS stellen het normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole vast.
- PS stellen bij verordening regels op over periodiek onderzoek naar **doelmatigheid en doeltreffendheid**.
- PS hebben specifieke taken ten aanzien van de **inrichting van de controle op het provinciaal handelen**, zoals een verantwoordelijkheid voor het aanstellen van een accountant voor de provincie en voor het instellen van een rekenkamer of rekenkamerfunctie.

PS zijn wettelijk verplicht de bovengenoemde taken uit te voeren. Naast deze plichten hebben PS als geheel en/of individuele statenleden ook de beschikking gekregen over een breed scala aan instrumenten om hun controlerende taak in te vullen. Aangezien de toepassing van deze instrumenten een recht van PS is, kunnen daar geen normen voor worden opgesteld. Wel vindt de Rekenkamer het belangrijk dat PS optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die de wetgever hen ter beschikking heeft gesteld. Hieronder geeft de Rekenkamer haar visie op de toepassing van enkele van deze instrumenten:

- **Recht van onderzoek:** Het recht van onderzoek is een krachtig, maar ook zwaar instrument dat door PS kan worden ingezet om het door GS gevoerde bestuur te controleren. Krachtig omdat dit instrument een diepgaand onderzoek naar het door GS gevoerde bestuur mogelijk maakt en omdat de betrokkenen verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek en inzage te geven in relevante informatie. Zwaar omdat dit instrument het mogelijk maakt getuigen onder ede in een openbare zitting te horen. Het is derhalve belangrijk dat het recht van onderzoek op de juiste wijze en op het juiste moment wordt ingezet; het moet duidelijk zijn in welke situaties het nuttig is een dergelijke onderzoekscommissie in te stellen.
- **Vragen, interpellaties en moties:** Het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het recht van interpellatie kunnen door PS worden ingezet om GS of de CvdK inlichtingen te vragen over het door hen of hem gevoerde bestuur. Moties kunnen worden ingezet voor het uitspreken van een wens, maar ook voor het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen.

- **Actieve informatieplicht GS:** Ter ondersteuning van de controlerende rol van PS is in 2003 de actieve informatieplicht van GS geïntroduceerd. Deze houdt in dat Gedeputeerden en de CvdK uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Hoewel dit in principe een plicht van GS betreft, hebben PS hierbij ook een rol te vervullen. Zij moeten erop toezien dat zij daadwerkelijk voldoende worden geïnformeerd om hun taken uit te oefenen en statenleden kunnen GS ter verantwoording roepen en om aanvullende informatie vragen wanneer zij niet of onvoldoende worden geïnformeerd.
- **Ondersteuning door de accountant:** De accountant is wettelijk verplicht een verklaring over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening van de provincie af te geven. Daarnaast kunnen PS of een statencommissie de accountant vragen de provincie te ondersteunen door middel van incidentele aanvullende werkzaamheden, bijvoorbeeld:
 - PS (of een statencommissie) kunnen de accountant vragen tijdens de controle van de jaarrekening een aantal onderwerpen met meer diepgang te bekijken;
 - PS kunnen de accountant vragen om een workshop voor statenleden te organiseren, bijvoorbeeld een workshop over het lezen van de jaarrekening;
 - Een statencommissie kan de accountant vragen om commissievergaderingen bij te wonen, zodat de accountant in de vergadering vragen van commissieleden kan beantwoorden.

3.6.b Wat is de huidige situatie in de provincie Noord-Holland?

1. De Rekenkamer concludeert dat PS invulling hebben gegeven aan de **plichten** die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur.
2. De Rekenkamer concludeert dat PS in de provincie Noord-Holland gebruik maken van de **instrumenten** die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen.

Toelichting

1. Het onderzoek maakt duidelijk dat PS invulling hebben gegeven aan de, in de vorige paragraaf beschreven, **plichten** die zij hebben op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en de inrichting van de controle op het bestuur.
 - PS hebben de noodzakelijke verordeningen ten behoeve van de controle op het gevoerde bestuur opgesteld. Tabel 11 geeft een overzicht van deze door PS opgestelde verordeningen.
 - PS hebben een accountant aangesteld.
 - Door de provincie Noord-Holland is, gezamenlijk met de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland, een rekenkamer ingesteld.

Tabel 11 Relevante verordeningen in de provincie Noord-Holland

Provinciale verordeningen	Datum	Uitwerking
Verordening financieel beheer Noord-Holland 2004	mei 2004	Provinciewet art. 216 en 217a
Controleverordening provincie Noord-Holland 2004	mei 2004	Provinciewet art. 217

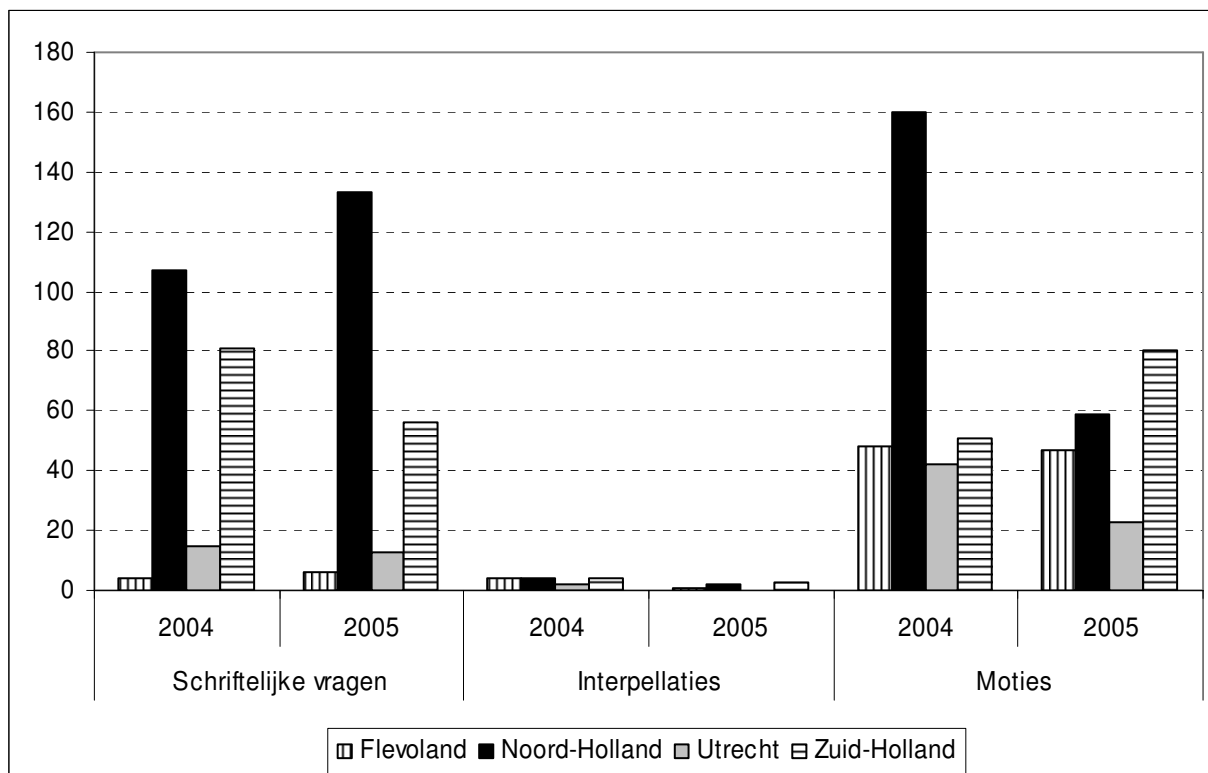
2. PS maken gebruik van de instrumenten die zij hebben om invulling te geven aan hun controlerende rol:
- **Recht van onderzoek.** PS hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.
 - **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Noord-Holland is een richtlijn actieve informatieplicht opgesteld.
 - **Ondersteuning door de accountant.** PS hebben een accountant aangesteld en maken gebruik van de mogelijkheid om, bij de controle van de jaarrekening, extra opdrachten mee te geven aan de accountant. Bij de controle van de jaarrekening 2005 is door de Rekeningencommissie aan de accountant gevraagd extra aandacht te besteden aan de projecten N242 en Wieringerrandmeer. De accountant van de provincie is bij alle vergaderingen van de Rekeningencommissie aanwezig.

3.6.c Wat is de huidige situatie in de andere provincies?

Alle provincies voldoen aan de plichten die zij hebben met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur. De mate waarin zij gebruik maken van de instrumenten verschilt sterk per provincie. In de provincie Noord-Holland wordt, meer dan in de andere provincies, gebruik gemaakt van het schriftelijk vragenrecht. In de provincies Utrecht en Zuid-Holland is, in tegenstelling tot in de provincies Noord-Holland en Flevoland, gebruik gemaakt van het recht van onderzoek.

- **Recht van onderzoek.** In twee van de onderzochte provincies, namelijk de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland, hebben PS gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.¹⁷ De provincie Zuid-Holland heeft inmiddels het onderzoek afgerond en een verslag met leerervaringen opgesteld.
- **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Zuid-Holland is, evenals in Noord-Holland, een richtlijn actieve informatieplicht GS opgesteld; in de andere twee onderzochte provincies bestaat een dergelijke richtlijn niet.
- **Ondersteuning door de accountant.** In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben PS gebruik gemaakt van de mogelijkheid extra opdrachten mee te geven aan de accountant. In de provincie Flevoland niet.
- **Schriftelijke vragen, interpellaties en moties.** In het onderzoek hebben we informatie verzameld over het aantal schriftelijke vragen dat door PS is gesteld, het aantal interpellaties dat is aangevraagd en het aantal moties dat is ingediend. We hebben in het kader van dit onderzoek niet kunnen nagaan of deze instrumenten zijn ingezet ter controle op het gevoerde bestuur of voor andere doeleinden (bijvoorbeeld kaderstelling). Toch lijkt het ons nuttig een overzicht te geven van de informatie die dit heeft opgeleverd in de vier onderzochte provincies. Figuur 5 laat zien dat grote verschillen bestaan tussen de vier onderzochte provincies, met name met betrekking tot het aantal gestelde schriftelijke vragen. In 2004 en 2005 liep het aantal gestelde vragen uiteen van respectievelijk 4 en 6 in de provincie Flevoland tot 107 en 133 in de provincie Noord-Holland.

¹⁷ Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, april 2005; Provincie Utrecht: Commissie Onderzoek Bouwstagnatie, *Eindrapport Commissie Onderzoek Bouwstagnatie*, mei 2006.



Figuur 5 Aantal schriftelijke vragen, interpellaties en moties in de vier provincies (2004 en 2005)

3.6.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan.

De Rekenkamer suggereert aan PS om het onderstaande in overweging te nemen:

- **Recht van onderzoek.** De Rekenkamer geeft PS in overweging kennis te nemen van de ervaringen in de andere provincies hebben opgedaan met het recht van onderzoek, te evalueren of het terecht is dat dit instrument tot dusverre niet is ingezet en te definiëren in welke situaties PS het wenselijk of noodzakelijk achten dat een onderzoekscommissie wordt ingesteld.
- **Schriftelijk vragenrecht.** Hoewel er geen richtlijn is voor een adequaat gebruik van het schriftelijk vragenrecht, geeft de Rekenkamer aan PS in overweging de opvallende verschillen tussen de provincies in PS te bespreken en af te wegen of dit instrument in de provincie Flevoland adequaat wordt ingezet.

HOOFDSTUK 4

SAMENVATTING CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Tabel 12 Conclusies en aanbevelingen

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
1.	Inzicht in doeltreffendheid van beleid, dat wil zeggen in de mate waarin het door de provincie uitgevoerde beleid de gewenste gevolgen heeft gehad, is belangrijk voor PS om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest en voortgezet of gewijzigd moet worden.	De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Noord-Holland beschikt over diverse informatiebronnen die incidenteel inzicht bieden in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. In de reguliere verantwoordingsrapportages wordt niet gerapporteerd over doeltreffendheid.	Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste de beoogde prestaties op te nemen en te rapporteren over de mate waarin deze zijn gerealiseerd.
2.	Informatie over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering van de provincie is belangrijk voor de kaderstellende rol van PS. Het is belangrijk inzicht te hebben in de vraag de beoogde beleidseffecten kunnen worden bereikt met dezelfde inzet van middelen. Wanneer uit onderzoek zou blijken dat doelmatiger handelen mogelijk is, betekent dit dat hogere ambities kunnen worden gesteld of dat middelen kunnen worden vrijgemaakt om andere doelen te realiseren.	De Rekenkamer stelt vast dat in 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering (zoals de uitputting van budgetten), maar niet over de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd. De management letter van de accountant en een groot aantal auditrapporten bieden, op incidentele basis, inzicht in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Er vinden weinig productiviteitsanalyses of vergelijkende onderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag GS om, in aanvulling op de informatie over basisgegevens, ten minste ook regulier te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd. 2. Vraag GS om de auditfunctie meer onderzoek te laten uitvoeren dat 'aannemelijk inzicht' biedt in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering.
3.	Inzicht in rechtmatigheid is belangrijk om na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en om te voorkomen dat de provincie onder toezicht wordt geplaatst of wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld klachten, bezwaren en schadeclaims.	De Rekenkamer stelt vast dat PS gedurende het jaar inzicht hebben in de ondernomen activiteiten om financiële rechtmatigheid te verbeteren. Verder doet de accountant jaarlijks een onderzoek naar de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening en is in 2005, op initiatief van GS, een afzonderlijk onderzoek naar financiële rechtmatigheid uitgevoerd. Tenslotte verschijnt er incidenteel een auditrapport dat zich richt op de	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overweeg of u de huidige informatievoorziening op het gebied van <u>financiële</u> rechtmatigheid voldoende vindt. 2. Laat GS weten welke informatie u over <u>niet-financiële rechtmatigheid</u> wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
		rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.	
4.	GS zijn wettelijk verplicht onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur uit te voeren en de resultaten openbaar te maken.	In de provincie Noord-Holland worden 217a-onderzoeken uitgevoerd; met ingang van 2006 worden de integrale onderzoeksrapporten aan PS aangeboden. De uitvoering van de 217a-onderzoeken is belegd bij de Eenheid Concern Controlling. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken. De nadruk van de eenheid ligt op onderzoeken naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur.	Vraag aan GS om expliciet aan te geven waar de uitvoering van de 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur is belegd.
5.	De toegevoegde waarde van de auditfunctie is het grootst wanneer: (a) de onafhankelijkheid van de auditfunctie is gewaarborgd; (b) prioriteiten systematisch worden gesteld, bij voorkeur met behulp van een provinciebrede risicoanalyse; (c) de toegang van auditmedewerkers tot de benodigde informatie is gewaarborgd; en (d) is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditresultaten worden gerapporteerd.	(a) De onafhankelijkheid van de auditfunctie is voldoende gewaarborgd; (b) prioriteiten worden systematisch gesteld, maar niet met behulp van een provinciebrede risicoanalyse; (c) er is vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers hebben bij het verwerven van informatie; en (d) er is vastgelegd op welke wijze en aan wie over de auditresultaten wordt gerapporteerd.	Overweeg aan GS te vragen om een provinciebrede risicoanalyse als input te gebruiken bij het stellen van prioriteiten in de onderzoeksprogrammering van de Eenheid Concern Controlling.
6.	PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur en hebben een aantal wettelijke rechten en plichten bij het invullen van deze rol.	<ol style="list-style-type: none"> 1. De Rekenkamer concludeert dat PS invulling hebben gegeven aan de plichten die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur. 2. PS maken gebruik van de instrumenten die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen. 	Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan

REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Met waardering hebben wij kennis genomen van uw rapport “Kennis van eigen kunnen”. Uw rapport heeft een heldere onderzoeksopzet en is ook helder in haar conclusies en aanbevelingen.

Niettemin willen we een kanttekening maken. We hebben te maken met het feit dat een deel van de provinciale taken immaterieel is en geen harde fysieke producten kent. Bovendien hebben we te maken met een dynamische politieke omgeving, waardoor de wensen en de eisen die aan ons gesteld worden aan verandering onderhevig kunnen zijn. Dat betekent naar onze mening dat de effecten die wij nastreven in deze complexe omgeving soms niet te vatten zijn in mathematisch aandoende rekenregels.

Wij hebben indringend gesproken over de inhoud van uw rapport, en over de vraag of wij als college geroepen zijn om inhoudelijk te reageren. Uw adviezen richten zich immers in overgrote mate tot Provinciale Staten van Noord-Holland.

Ons college meent een bijdrage te moeten leveren aan de discussie op basis van de nota. Mogelijk ter ondersteuning van de standpuntbepaling door PS, maar zeker ook omdat mogelijke verschillen in benadering tussen PS en GS dan duidelijker tot uiting komen, en zo de basis kunnen vormen voor veranderingen die in het voordeel zijn van het functioneren van het provinciaal bestuur.

In onze reactie volgen wij de systematiek zoals die is opgenomen in de samenvatting op pagina 38 en 39 van uw rapport. Per onderwerp geven wij onze reactie .

1	Belang	GS is het er mee eens dat inzicht in de doeltreffendheid van beleid belangrijk is om, zowel voor GS als voor PS te kunnen laten bepalen of het gevoerde beleid succesvol is geweest.
	Conclusie	GS deelt de conclusie niet volledig. De P&C instrumenten van de provincie, waaronder de Voor- en de Najaarsrapportage, bevatten steeds een rapportage over de inhoudelijke voortgang van projecten en programma's. Erkend wordt dat dit nog niet in alle gevallen een duidelijk beeld oplevert over de doeltreffendheid van beleid. In dat kader wordt gewerkt aan verbetering van de systematiek door het invoeren van beleidsindicatoren en door ervaring op te doen met het werken met de doelenboom. Hierbij wordt aangetekend dat het ook niet in alle gevallen mogelijk is om de doeltreffendheid te meten. Soms zijn de provinciale doelstellingen noodzakelijkerwijs te diffuus om tot een juiste beoordeling van de doeltreffendheid te komen en zijn de effecten niet te meten.
	Aanbeveling	Wij onderzoeken regelmatig of en in hoeverre wij de reguliere P&C rapportages zoveel als mogelijk en zinvol is kunnen verbeteren, o.a. door de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn gerealiseerd, op te nemen. De laatste jaren hebben wij de reguliere P&C rapportages ontwikkeld vanuit een duaal perspectief. Dit betekent dat we voor Provinciale Staten planning- en verantwoordingsdocumenten opstellen die aansluiten op het strategische sturingsniveau, de kaderstellende en controlerende rol van PS. Dit betekent in eerste instantie outcome-gericht en waar nodig aangevuld met outputinformatie over de strategisch belangrijke beleidsthema's. De P&C-rapportages, die voor ons college opgesteld worden, sluiten aan op het tactische sturingsniveau waarop ons college dagelijks handelt. Dit betekent dat de informatie meer outputgericht is en gericht is op de meer concrete prestaties.

		<p>We hebben vastgesteld dat we bovenstaande scheiding niet strikt kunnen hanteren omdat enerzijds in een aantal gevallen de outcome-informatie onvoldoende om op een goed strategisch niveau te rapporteren aan PS, en anderzijds dat PS vanuit haar kaderstellende en controlerende rol op een ad hoc basis behoefte heeft aan meer gedetailleerde informatie.</p> <p>Het blijft voor ons college van belang de reguliere P&C rapportages, in samenspraak met PS, verder te ontwikkelen. Daardoor zullen PS nog beter in staat worden gesteld hun strategische rol te vervullen. Tevens willen we de ruimte creëren voor meer gedetailleerde informatie in functie van de politiek-bestuurlijke actualiteit</p> <p>Op zijn minst is daarvoor nodig dat wij, in samenspraak met PS, nagaan in hoeverre wij doelstellingen van beleid, en beleidsindicatoren, concreter (meer SMART) kunnen formuleren, zodanig dat rapporteren over de vraag in hoeverre beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn, ook mogelijk en zinvol is.</p> <p>De ervaring leert dat het zo concreet mogelijk formuleren van beleidsdoelstellingen geen eenvoudige opgave is, die veel tijd en energie kost.</p> <p>Immers, een deel van de provinciale taken zijn immaterieel en geen harde fysieke producten. Daarnaast kunnen meerdere maatregelen hetzelfde effect hebben. Deze effecten en de relaties zijn in de complexe omgeving soms niet te vatten in mathematisch aandoende rekenregels.</p> <p>Wij zullen de onderzoeken die worden uitgevoerd door de Eenheid Concern Controlling en de sector Kennis en Beleidsevaluatie zoveel mogelijk gebruiken bij onze discussie met PS.</p>
--	--	---

2	Belang	<p>Wij zijn het eens met de stelling van de Rekenkamer dat informatie over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering van de provincie belangrijk is voor de kaderstellende rol van PS.</p>
	Conclusie	<p>In de beleidsmatige evaluatie en in de analyse van de rekening van baten en lasten staan de redenen vermeld voor afwijkingen t.o.v. de begroting, alsook de mate van realisatie van de reguliere taken en van grotere projecten.</p> <p>De aantallen gerealiseerde producten, beleidsnota's enz. worden bij diverse beleidsonderdelen ook vermeld in relatie tot de begroting en de uitputting van middelen, hetgeen op zich een indicator voor doelmatig handelen is.</p> <p>Onze rapportages over de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering geleverd worden, zijn vatbaar voor verbetering. Auditrapporten kunnen daarvoor input leveren.</p>
	Aanbeveling	<p>1. Allereerst wijzen wij erop dat binnen de provincie recent een grondige reorganisatie is doorgevoerd die ondermeer tot een aanzienlijke reductie in fte's heeft geleid.</p> <p>Een van de achterliggende doelen van deze reorganisatie is het verbeteren van de doelmatigheid van werken.</p> <p>Als de organisatie volledig op sterkte is, zullen wij stapsgewijs nagaan of extra aandacht voor rapportages m.b.t. de doelmatigheid van ons handelen over de te leveren prestaties op het gebied van de bedrijfsvoering gewenst en/of haalbaar is.</p> <p>Wij zullen dan de reguliere rapportages van de provincie Zuid-Holland raadplegen op de toepasbaarheid van die benadering voor onze provincie.</p> <p>2. Uitbreiding geven aan de auditfunctie op het gebied van de doelmatigheid van beleid van de bedrijfsvoering kan alleen aan de orde zijn als de organisatie volledig op sterkte is. Alsdan zullen wij nagaan wat de mogelijkheden zijn.</p>

3	Belang	Wij zijn het eens met de stelling van de rekenkamer
	Conclusie	We zijn verheugd dat ook de Rekenkamer constateert dat PS gedurende het jaar inzicht hebben in de ondernomen activiteiten om de financiële rechtmatigheid te verbeteren. Aan niet-financiële rechtmatigheid (waarmee bijvoorbeeld bedoeld wordt het naleven van wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en de archivering) wordt door ons soms aandacht besteed bij audits van Concern Controlling (projectorganisatie en dossiervorming subsidieverlening)
	Aanbeveling	Wij menen dat wij PS voldoende informeren over rechtmatigheid, o.a. door middel van de voortgangsrapportages inzake het Plan van Aanpak rechtmatigheid. Ten aanzien van de niet-financiële rechtmatigheid zullen wij t.z.t. bezien of en in hoeverre wij daar nadere invulling aan moeten en kunnen geven.

4	Belang	Wij zijn het eens met de stelling.
	Conclusie	Wij wijzen er op dat in artikel 8.6. van de Verordening financieel beheer een overzicht van alle taken van concern-controlling is opgenomen. Daaruit blijkt o.a. dat naast doelmatigheidsonderzoeken, ook onderzoek naar de doeltreffendheid van het gevoerde beleid tot de taak behoort, en dat overigens ook onderzoeken naar financiële- juridische-, personele- en procedurele aspecten van beleids- en bedrijfsprocessen binnen de organisatie daartoe worden gerekend.
	Aanbeveling	Wij zullen in het vervolg duidelijker aangeven wanneer een onderzoek beschouwd kan worden als een onderzoek als bedoeld in art. 217a Provinciewet. 217a onderzoeken zijn belegd bij Concern-controlling.

5	Belang	Wij delen datgene dat de Rekenkamer aangeeft. Wij zien evenwel niet de noodzaak (punt b.) om de prioriteiten in alle gevallen te baseren op de provinciebrede risicoanalyse.
	Conclusie	Het stellen van prioriteiten wordt voor het onderzoeksplan wel systematisch gedaan, elk voorjaar voorafgaand aan het controlejaar. Voor de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controleplan (ICP) wordt uitgegaan van een risicoanalyse van de posten-proces analyse van de jaarrekening en de begroting van de provincie (als uitwerking van het Plan van Aanpak rechtmatigheid)
	Aanbeveling	Uiteraard gebruiken wij de risicoanalyse zoals die tweemaal per jaar in de stukken voor PS wordt opgesteld (bij begroting en jaarrekening) om prioriteiten te stellen. Echter kunnen er omstandigheden zijn om het onderzoeksprogramma niet uitsluitend te baseren op deze risicoanalyse. Deze suggestie van de rekenkamer nemen we derhalve niet onverkort over.

6	Belang	Wij zijn het eens met de stelling
	Conclusie	Wij zijn het eens met de conclusies
	Aanbeveling	In het voorgaande heeft het college al aangegeven op welke wijze de rapportages aan PS, al of niet op termijn, verbeterd kunnen worden. Het antwoord op de vraag of dat voldoende is laten we verder aan PS over.

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de interprovinciale vergelijking die u voor de vier betrokken provincies heeft gemaakt met betrekking tot de zes onderzochte onderwerpen. Onze conclusie daaruit is - zonder afbreuk te doen aan de constatering en aanbevelingen die u heeft gedaan- dat de provincie Noord-Holland bij deze vergelijking de toets der kritiek kan doorstaan.



NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten. Wij zijn verheugd dat GS het belang van het onderzoek onderschrijven en zich grotendeels kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De Rekenkamer waardeert het dat al diverse activiteiten worden ondernomen om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur te vergroten. Wij hopen dan ook dat Provinciale Staten met GS afspraken maken over concrete verbeterstappen en over het tijdpad waarbinnen deze gerealiseerd dienen te worden. Wij willen graag reageren op de onderstaande punten uit de bestuurlijke reactie.

Rapporteren over de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur

De Rekenkamer begrijpt dat het niet eenvoudig is om op alle beleidsterreinen concrete doelstellingen te formuleren. De Rekenkamer is van mening dat als eerste verbeterstap op de beleidsterreinen waarvoor concrete doelen of prestaties zijn geformuleerd, meer inzicht in doeltreffendheid kan worden geboden door in de verantwoordingsrapportages de gerealiseerde doelen of prestaties te relateren aan de beoogde doelen of prestaties.

Gebruiken van een provinciebrede risicoanalyse

De Rekenkamer vindt, net als GS, dat een provinciebrede risicoanalyse een belangrijke input vormt voor het stellen van prioriteiten met betrekking tot het onderzoeksprogramma. Wij hebben niet willen suggereren dat prioriteiten uitsluitend op basis van deze risicoanalyse moeten worden gesteld.

