

# Kennis van eigen kunnen

Provincie Utrecht

Amsterdam, oktober 2006



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Doel van de nota .....	7
1.2 Afbakening van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksmethode .....	8
<b>2. Beschrijving van de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur</b> .....	<b>9</b>
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
<b>3. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>21</b>
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 217a-onderzoeken uitgevoerd.....	34
3.5 Versterken van de (positie van de) auditfunctie .....	35
3.6 Benutten van de controle-instrumenten door PS .....	39
<b>4. Samenvatting conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>45</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten</b> .....	<b>47</b>
<b>Nawoord Rekenkamer</b> .....	<b>51</b>





# 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 van groot belang is, ook voor de provincie, 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 Utrecht 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 auditpool en het cluster Informatie en Onderzoek) 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 leggen Gedeputeerde Staten jaarlijks verantwoording af aan Provinciale Staten (via de jaarrekening en de accountantscontrole), maar wordt geen tussentijdse informatie verstrekt.

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:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 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.</li><li>▪ 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.</li></ul> |
|--|

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 Utrecht controleert op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen, zijn interviews gehouden met de betrokken actoren en zijn relevante documenten<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Utrecht: 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 Utrecht 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 Utrecht 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.

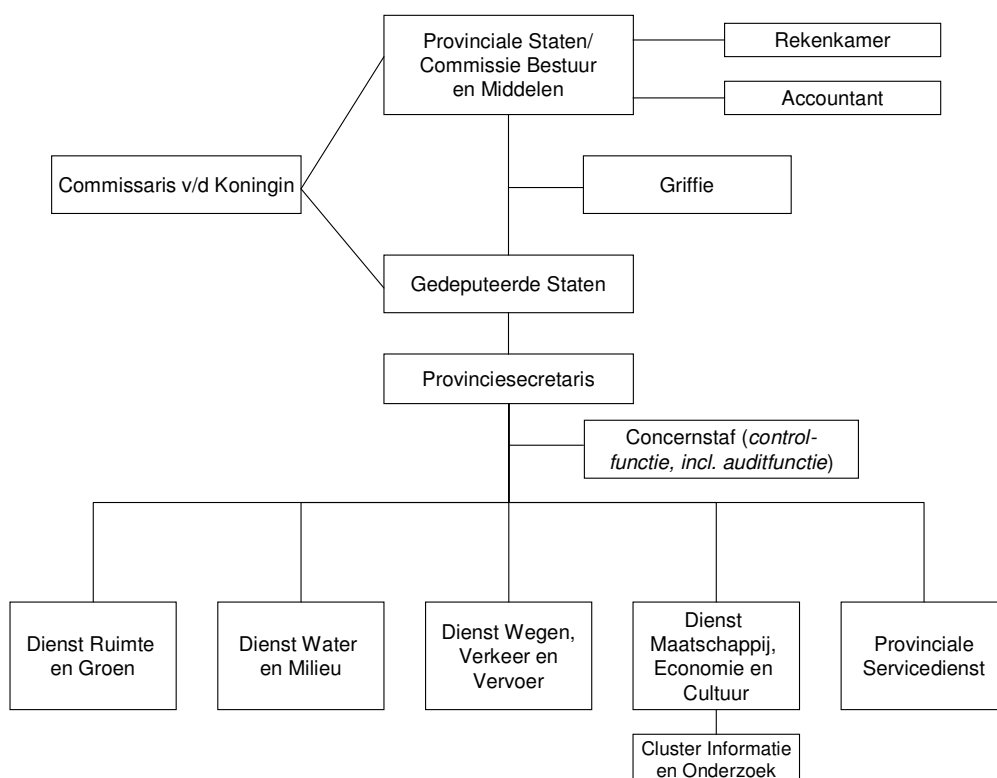
Tabel 1 geeft een overzicht van de actoren die in alle provincies betrokken zijn bij het verwerven van inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Naast de genoemde actoren zijn in sommige provincies ook andere actoren betrokken.

Tabel 1 Betrokken actoren en hun rol

Actor	Rol
<b>Provinciale Staten</b>	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.
<b>Statencommissie(s)</b>	Binnen PS kunnen een of meer statencommissies worden toegerust met specifieke taken ten behoeve van het invullen van de controlerende rol van PS.
<b>Griffie</b>	De griffie verzorgt de meer algemene ondersteuning van PS en de statenleden. Hieronder vallen onder andere bijstand van PS en informatievoorziening.
<b>Accountant</b>	De accountant doet, in opdracht van PS, onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening.
<b>Rekenkamer</b>	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.
<b>Gedeputeerde Staten</b>	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).
<b>Controlfunctie</b>	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.
<b>Auditfunctie</b>	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 rekenkamer en de accountant kan zijn.

Figuur 1 beschrijft de huidige organisatie van de provincie Utrecht.



Figuur 1 Organogram van de provincie Utrecht

## 2.2 Rollen van de betrokken actoren

### 2.2.1 Statcommissies

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 Utrecht enkele specifieke taken met betrekking tot de controlerende rol van PS belegd bij de Commissie Bestuur en Middelen en de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening. De portefeuille van de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening omvat de volgende taken:

- Het uitvoeren van een financieel-technische beoordeling van de jaarrekening. De beoordeling van de beleidsinhoudelijke aspecten van de jaarrekening vindt plaats binnen andere commissies.

- Het adviseren van de Commissie Bestuur en Middelen over de aanbesteding van de accountant. Ook is de subcommissie verantwoordelijk voor de aansturing van de accountant, zoals het verstrekken van de opdracht aan de accountant en het vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole.
- Het voorbereiden van de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer.
- Het opstellen van de provinciale verordening naar aanleiding van Provinciewet artikelen 216, 217 en 217a en van het reglement voor de instelling van een Commissie voor de Beleidsaudits.

De Commissie Bestuur en Middelen en de subcommissie hebben geen eigen onderzoeksbudget en in het verleden is geen onderzoek vanuit deze commissies geïnitieerd. Op initiatief van de subcommissie tot Onderzoek van de Jaarrekening is een *ad hoc* Commissie voor Beleidsaudits ingesteld. Deze commissie heeft geen vaste bemensing. Elk statenlid kan onderwerpen voor een audit aandragen en er is een meerderheid binnen PS nodig om daadwerkelijk tot onderzoek over te gaan. In de vorige statenperiode hebben vanuit deze commissie enkele onderzoeken plaatsgevonden, zoals een onderzoek naar maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg.<sup>3</sup> In de huidige statenperiode heeft (nog) geen enkel onderzoek plaatsgevonden.

### **2.2.2 Griffie**

De griffie ondersteunt PS in hun controlerende taak, onder andere door: (a) het begeleiden van de aanbesteding van de accountant; (b) het ondersteunen van statencommissies, waaronder de subcommissie tot Onderzoek van de Jaarrekening, de Commissie Bestuur en Middelen en de Commissie Onderzoek Bouwstagnatie; en (c) het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van de Rekenkamer.

### **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 accountantscontrole. Deze kaders worden beschreven in de Verordening interne zaken provincie Utrecht.

### **2.2.4 Rekenkamer**

De rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur<sup>4</sup>. De rekenkamer heeft geen taak bij de controle op de jaarrekening. PS van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben gezamenlijk gekozen voor het instellen van de Randstedelijke Rekenkamer<sup>5</sup>. De Rekenkamer is in 2005 opgericht.

---

<sup>3</sup> Provincie Utrecht: Commissie voor de beleidsaudits, *Rapportage beleidsaudit 2002. Maatschappelijke Participatie en Maatschappelijke Zorg*, 19 december 2002.

<sup>4</sup> Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

<sup>5</sup> Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

### **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 informatieplicht<sup>6</sup>. 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.<sup>7</sup> PS stellen bij verordening vast op welke wijze GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Utrecht is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de auditpool; in 2005 zijn de eerste twee 217a-onderzoeken uitgevoerd.

### **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. De concernstaf heeft vier aandachtsgebieden: (1) planning & control (inclusief uitvoering van audits); (2) financiën; (3) juridische zaken; en (4) financieel toezicht lagere overheden.

De concerncontroller, het hoofd van de concernstaf, heeft een regisserende, adviserende en toezichhoudende rol met betrekking tot organisatiebrede besturings- en beheersingsvraagstukken in het algemeen en met betrekking tot Financiën in het bijzonder. Hij fungeert als eerste adviseur voor de provinciesecretaris en GS. De dienstcontrollers verrichten de controlfunctie binnen de diensten. De dienstcontrollers hebben momenteel geen functionele of hiërarchische relatie met de concerncontroller, maar vallen onder de dienstdirecteur. Wel is er wekelijks een controlleroverleg waaraan de concerncontroller en de dienstcontrollers deelnemen. Met ingang van 1 januari 2007 wordt de controlfunctie gecentraliseerd en worden de dienstcontrollers functioneel aangestuurd vanuit concerncontrol. Aanleiding voor deze verandering in de organisatiestructuur zijn:

- Meer grip op dienstcontrol en een meer onafhankelijke positie: in de huidige situatie bestaat het gevaar dat dienstcontrollers te zeer verbonden zijn met de dienstdirecteuren;
- Meer efficiency: in de huidige situatie bestaat het gevaar dat dubbel werk wordt gedaan doordat binnen verschillende directies het wiel opnieuw wordt uitgevonden.

### **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 Utrecht is in 2005 opgezet. Er is gekozen voor een auditpool, waarbinnen ook auditors vanuit de diensten werkzaam zijn. In 2005 bestond de auditpool uit één coördinator en een pool van vier auditors uit de diensten. Met ingang van het jaar 2006 bestaat de auditpool uit één coördinator en zes auditors, drie uit de diensten en drie uit de concernstaf. Voor 2006 staan elf onderzoeken op het programma. Daarvoor heeft de auditpool 2148 uur beschikbaar, waarvan 1800 directe onderzoeksuren. De auditfunctie is ondergebracht bij de concerncontroller.

---

<sup>6</sup> Artikel 167 Provinciewet.

<sup>7</sup> Artikel 217a Provinciewet.

De concerncontroller en de auditcoördinator bereiden de auditkalender voor. De auditcoördinator inventariseert met de auditpool jaarlijks de wensen voor audits en stelt een concept auditkalender op. De concerncontroller legt de auditkalender aan de provinciesecretaris voor en de directieraad adviseert de provinciesecretaris daarover. De provinciesecretaris stelt de uiteindelijke kalender vast. Het onderzoeksprogramma bestaat uit algemene concernbrede audits (circa 70% van het budget), onderzoeken in opdracht van de provinciesecretaris, *ad hoc* onderzoeken en 217a-onderzoeken (gezaamenlijk circa 30% van het budget). Door een budget te reserveren voor *ad hoc* onderzoek is flexibiliteit ingebouwd om gedurende het jaar in te spelen op actuele onderwerpen.

Voor 217a-onderzoek stellen GS het onderzoeksplan vast en GS informeren PS daar vóór het einde van het voorgaande jaar over. Wanneer er een capaciteitsgebrek bij de auditpool ontstaat, krijgen 217a-onderzoeken voorrang, aangezien deze in opdracht van GS plaatsvinden.

### **2.2.8 Overige activiteiten**

Naast de controlfunctie en de auditfunctie, genereert ook het Cluster Informatie en Onderzoek (I&O) binnen de Dienst Maatschappij, Economie en Cultuur (MEC) informatie over de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Dit cluster houdt zich onder andere bezig met het uitvoeren van beleidsevaluaties in opdracht van de sectoren binnen de Dienst MEC, het beheren van een aantal basisbestanden die actuele gegevens over de sociaal-economische staat van de provincie bevatten en het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Het hoofd van het cluster functioneert als Coördinatie Punt Onderzoek (CPO), dat zowel provinciebrede onderzoeken uitvoert als onderzoeken op verzoek van de diensten. Voor het cluster I&O en het CPO zijn gezamenlijk 6075 uur beschikbaar.

Daarnaast vinden ook andere activiteiten plaats gericht op verbetering van de prestaties op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid. Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk een uitputtend overzicht te geven van al deze activiteiten. Ter illustratie beschrijven we enkele initiatieven die de provincie Utrecht op dit gebied neemt. Op het gebied van doeltreffendheid is bijvoorbeeld door de dienst Wegen Verkeer en Vervoer een monitor ontwikkeld om de ontwikkelingen te volgen ten aanzien van de beleidsdoelen die in het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU) zijn geformuleerd. Ook op het gebied van doelmatigheid worden door de diensten extern onderzoeken uitgevoerd. Zo heeft de dienst MEC momenteel een onderzoek naar de doelmatigheid van de jeugdzorg uitbesteed. Tenslotte wordt, in een projectmatige aanpak, gewerkt aan rechtmatigheid. Daarbij zijn in 2005 onder andere de volgende activiteiten ondernomen: het afronden van het normen- en toetsingskader rechtmatigheid, het inbouwen van rechtmatigheid in de P&C-cyclus, het uitvoeren van reparatiewerkzaamheden en het nagaan in hoeverre de introductie van rechtmatigheid aanleiding geeft tot het opschonen van verordeningen. Dit heeft geleid tot een goedkeurende verklaring van de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid van de jaarrekening 2005.

## **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, halfjaarrapportage en jaarstukken	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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.</li> <li>▪ PS kunnen met GS afspraken maken over de opzet en inhoud van de voorjaarsnota, de halfjaarrapportage en de jaarstukken.</li> </ul>
2.	Rapportages 217a-onderzoeken	Tot dusverre zijn twee 217a-onderzoeken uitgevoerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PS hebben een “Verordening interne zaken” opgesteld waarin onder andere invulling wordt gegeven aan periodiek onderzoek door GS naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur. PS kunnen deze verordening aanpassen.</li> </ul>
3.	Rapportages van andere onderzoeken (bijv. interne audits)	De interne audits komen niet bij PS terecht; de resultaten van andere onderzoeken soms wel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De auditpool voert jaarlijks diverse onderzoeken uit waarin aandacht is voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en voor rechtmatigheid.</li> <li>▪ Ook de ambtelijke organisatie voert incidenteel onderzoeken uit of laat deze extern uitvoeren.</li> </ul>
4.	Door GS verstrekte informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GS hebben een actieve informatieplicht.</li> <li>▪ PS kunnen met GS afspraken maken over de wijze waarop en waarover PS door GS willen worden geïnformeerd, bijvoorbeeld in de vorm van een richtlijn actieve informatieplicht.</li> </ul>
5.	Door PS opgevraagde informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Statenleden kunnen mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan GS over het door GS gevoerde bestuur.</li> <li>▪ Statenleden kunnen moties indienen waarin zij afspraken over informatievoorziening kunnen opnemen.</li> <li>▪ Statenleden hebben het recht van interpellatie waarmee zij onderwerpen op de agenda van PS kunnen plaatsen.</li> </ul>
6.	Rapportages van onderzoeken uitgevoerd door of namens PS	Deze informatie is ‘eigendom’ van PS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PS hebben het recht van onderzoek, dat wil zeggen het recht om vanuit PS een onderzoeksc commissie in te stellen die onderzoek doet naar het door GS gevoerde bestuur. Dit is een zwaar instrument.</li> <li>▪ PS kunnen zelf ook onderzoek (laten) uitvoeren naar het gevoerde bestuur, bijvoorbeeld door middel van beleidsevaluaties die door statencommissies worden geïnitieerd.</li> </ul>
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"> <li>▪ PS hebben een “Verordening interne zaken” opgesteld en formuleren de controleopdracht aan de accountant. In de verordening en de controle-opdracht worden afspraken over accountantscontrole vastgelegd, zoals over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties.</li> <li>▪ PS stellen een normen- en toetsingskader rechtmatigheid vast waarin vooraf wordt beschreven wanneer handelingen en beslissingen wel of niet rechtmatig zijn.</li> </ul>
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"> <li>▪ PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken.</li> </ul>
9.	Brieven en onderzoeksrapporten van de Rekenkamer	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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.</li> <li>▪ PS kunnen een verzoek tot een bijzonder onderzoek indienen.</li> </ul>

### **2.3.1 Voorjaarsnota, halfjaarrapportage en jaarstukken**

**Huidige inrichting van de controle.** In de voorjaarsnota, de halfjaarrapportage 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 biedt de jaarrekening inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om 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 voorjaarsnota, de halfjaarrapportage 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.<sup>8</sup> PS hebben dit opgenomen in de “Verordening interne zaken provincie Utrecht”. Daarin is vastgelegd dat GS jaarlijks een plan vaststellen voor periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur en dat zij voor 31 december van het voorafgaande jaar PS van het plan in kennis stellen. Tot dusverre zijn in de provincie Utrecht twee 217a-onderzoeken verricht. De uitvoering van 217a-onderzoeken is belegd bij de auditpool. Van de 217a-onderzoeken wordt een rapportage gemaakt voor GS. Verslaglegging aan PS van de resultaten van onderzoek vindt plaats bij de jaarrekening.

**Sturingsmogelijkheden PS.** PS kunnen de “Verordening interne zaken provincie Utrecht” aanpassen wanneer zij specifieke wensen hebben met betrekking tot de 217a-onderzoeken.

### **2.3.3 Informatie uit andere onderzoeken van de provincie**

**Huidige inrichting van de controle.** Binnen de provincie Utrecht voert de auditpool, naast 217a-onderzoeken, ook interne audits uit. Deze leveren vooral inzicht in de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering. De audits worden uitgevoerd ten behoeve van de opdrachtgever. De inhoud ervan gaat niet verder dan de directieraad en wordt niet doorgespeeld naar GS. Ook de auditkalender en het kwaliteitsverslag blijven ‘intern’ en gaan niet naar GS. Tot dusverre hebben de onderzoeken van de auditpool geen inzicht opgeleverd in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur en in de vraag of doelmatig wordt gehandeld; wel zijn enkele onderzoeken uitgevoerd die inzicht bieden in aspecten van rechtmatigheid.

---

<sup>8</sup> Provinciewet, artikel 217a.

Vanuit de ambtelijke organisatie worden incidenteel onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed. Deze onderzoeken zijn divers van aard en leveren inzicht op in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van onderdelen van het gevoerde bestuur. Er bestaat echter geen overzicht van alle uitgevoerde onderzoeken waardoor het niet mogelijk is een overzicht te krijgen van de mate waarin inzicht bestaat in de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Ook deze onderzoeken komen niet 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 interne audits en van de onderzoeken die door de ambtelijke organisatie 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.

**Sturingsmogelijkheden PS.** PS kunnen met GS afspraken maken over het invullen van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld door richtlijnen te ontwikkelen ten aanzien van de informatie die zij graag van GS ontvangen. 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 door GS zijn geïnformeerd. Deze instrumenten worden in Tabel 3 beschreven.

**Tabel 3 Instrumenten van PS ten behoeve van hun controlerende rol**

<b>Mondeling en schriftelijk vragenrecht</b>	<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"> <li>▪ Mondelinge vragen kunnen worden gesteld tijdens de PS-vergadering, voor zover dat niet bij geagendeerde onderwerpen aan de orde komt.</li> <li>▪ Bij schriftelijke vragen kunnen statenleden aan GS inlichtingen vragen over het door hen gevoerde bestuur.</li> </ul>
<b>Recht van interpellatie</b>	<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 verlot van PS nodig. Het recht van interpellatie is zwaarder dan het vragenrecht. De interpellatie wordt, na toestemming van PS, als apart agendapunt behandeld.</p>
<b>Indienen van moties</b>	<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>
<b>Recht op ambtelijke bijstand</b>	<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"> <li>▪ 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).</li> <li>▪ Het geven van bijstand bij het opstellen van amendementen, moties en dergelijke (ook wel ambtelijke ondersteuning genoemd).</li> </ul>



**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.<sup>9</sup> 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**

<b>Recht van onderzoek</b>	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'.
<b>Overige onderzoeken</b>	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 een beleidsevaluatie uitvoeren met als doel inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het provinciale beleid.

**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.<sup>10</sup>

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.

<sup>9</sup> Provinciewet, art. 16.

<sup>10</sup> Provinciewet, art. 151a, lid 8.

Tabel 5 Rapportages van de accountant

Informatiebron	Type informatie
<b>Accountantsverklaring</b>	De verklaring waarin de accountant zijn oordeel uitspreekt over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening.
<b>Rapport van bevindingen</b>	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"> <li>▪ Financiële rechtmatigheid: er is bijvoorbeeld aandacht voor de stand van zaken, voor de noodzakelijke verbeteracties en voor begrotingsrechtmatigheid; en</li> <li>▪ De doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de provincie.</li> </ul>
<b>Management letter</b>	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 Utrecht is afgesproken dat de management letter ook ter kennisgeving aan PS wordt aangeboden.
<b>Rapportage over extra opdrachten</b>	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 Verordening interne zaken provincie Utrecht 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 Rechtmatigheid<sup>11</sup> richtlijnen geeft ten aanzien van de wetten en 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. In de provincie Utrecht is de accountant gevraagd specifieke accenten aan te brengen in de reguliere controle van de jaarrekening 2005.

**Sturingsmogelijkheden PS.** PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken.

<sup>11</sup> Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, *Kadernota Rechtmatigheid*, 10 oktober 2005.

### **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.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 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 Utrecht. In elke paragraaf wordt eerst ingegaan op de gehanteerde norm en het belang daarvan en vervolgens op de huidige situatie in de provincie Utrecht en in de andere onderzochte provincies. Tenslotte wordt, wanneer dat relevant is, 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?

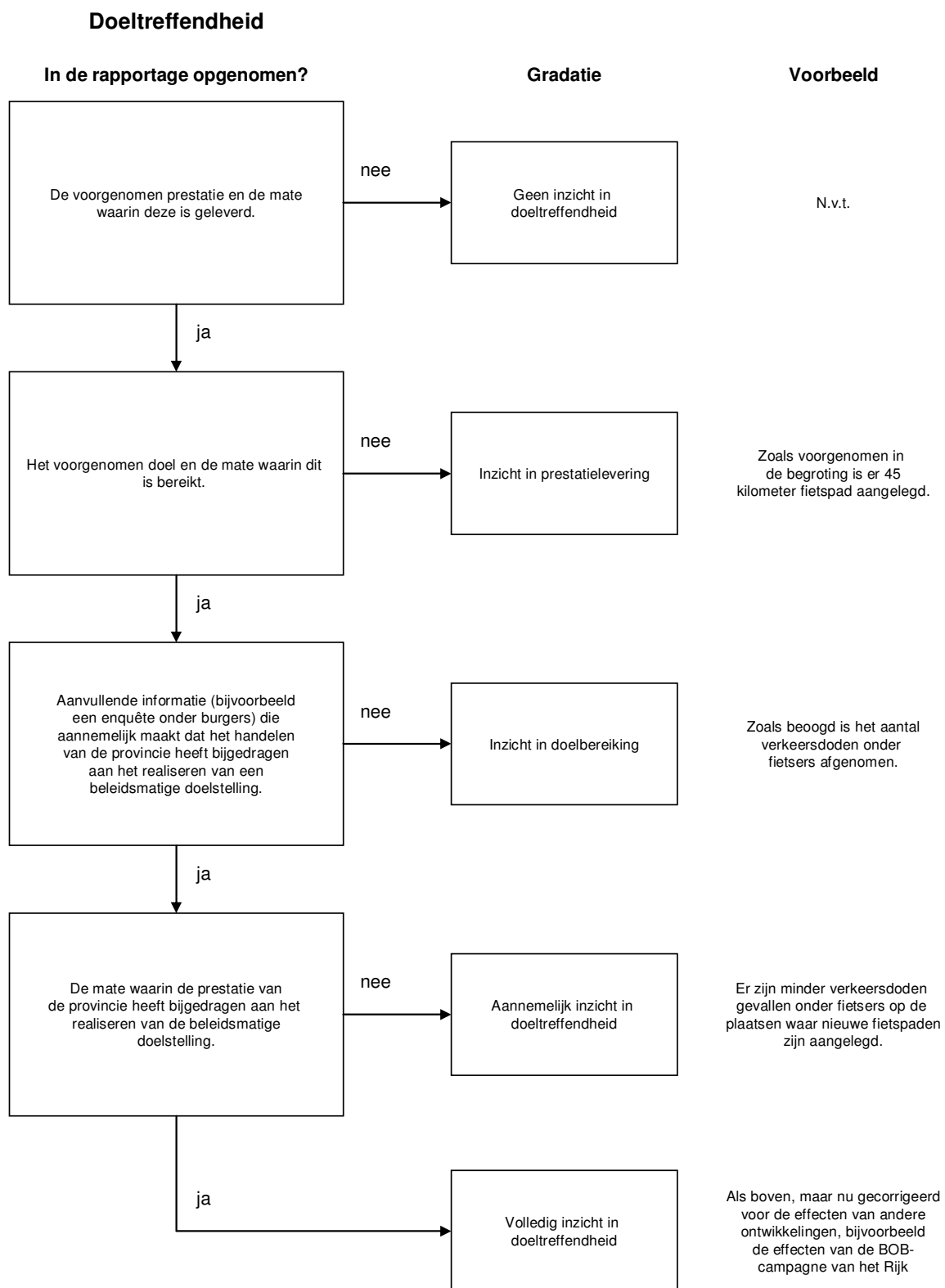
Inzicht in de mate waarin het door de provincie uitgevoerde beleid de gewenste gevolgen heeft (gehad), is belangrijk voor PS om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest en voortgezet of gewijzigd moet worden.
--

Doeltreffendheid betreft de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen en verrichte 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**

Figuur 2 beschrijft de verschillende gradaties in informatievoorziening over doeltreffendheid die door de Rekenkamer worden onderscheiden, namelijk: geen inzicht in doeltreffendheid, inzicht in prestatielevering, inzicht in doelbereiking, aannemelijk inzicht in doeltreffendheid en volledig inzicht in doeltreffendheid. De Rekenkamer acht het van belang dat de provincie inzicht heeft in de doeltreffendheid van haar eigen beleid, maar realiseert zich tegelijkertijd dat het onmogelijk is op alle beleidsterreinen een aannemelijk of volledig inzicht in doeltreffendheid te bereiken. Met het onderstaande figuur wil de Rekenkamer de provincie echter ondersteunen bij het stapsgewijs verbeteren van de informatievoorziening over doeltreffendheid.

### **3.1.b Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?**

De Rekenkamer stelt vast dat de reguliere verantwoordingsrapportages geen inzicht bieden in doeltreffendheid. Op incidentele basis leveren beleidsevaluaties inzicht in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid op. Er is echter momenteel geen centraal punt waarop deze informatie wordt verzameld.

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Utrecht bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 2, geen inzicht in doeltreffendheid. In de geanalyseerde rapportages wordt niet gerapporteerd over de mate waarin het gestelde programmadoel is gerealiseerd. Wel wordt aandacht besteed aan de geleverde prestaties; deze worden echter niet gerelateerd aan de beoogde prestaties.

Op enkele specifieke beleidsterreinen leveren beleidsevaluaties die de diensten uitzetten wel enig inzicht in doeltreffendheid. Ook het onderzoek van het cluster Informatie en Onderzoek en het Coördinatiepunt Onderzoek biedt inzicht in doeltreffendheid. Er bestaat binnen de provincie Utrecht momenteel 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.

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

- In de 217a-onderzoeken die tot dusverre zijn uitgevoerd wordt geen aandacht besteed aan de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Voor 2006 staat wel een audit op het programma naar, onder andere, de doeltreffendheid van enkele grote inkomensoverdrachten.
- Er zijn geen interne audits uitgevoerd of geprogrammeerd die inzicht verschaffen in de effectiviteit van het beleid van de provincie Utrecht. In de toekomst kan dit mogelijk wel gebeuren.
- 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.

Deze conclusie is gebaseerd op de informatie uit Tabel 6. Deze tabel 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 <sup>13</sup>	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?**

1. Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste te rapporteren over de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn gerealiseerd.
2. Vraag GS op enkele beleidsterreinen aanvullend onderzoek uit te voeren dat ten minste 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag in hoeverre het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de met dat beleid beoogde maatschappelijke effecten.
3. Vraag GS om informatie over de geplande en uitgevoerde onderzoeken op een centraal punt binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij de auditfunctie, te registreren en om deze resultaten van deze onderzoeken te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages.

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



## **Toelichting**

1. 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 moet worden gerapporteerd over de beoogde prestaties en 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.
2. In aanvulling op informatie over prestatielevering in de verantwoordingsrapportages, beveelt de Rekenkamer aan dat op enkele beleidsterreinen onderzoek wordt uitgevoerd dat ten minste 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag in hoeverre het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de met dat beleid beoogde maatschappelijke effecten.
3. Tenslotte beveelt de Rekenkamer aan om op een centraal punt binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij de auditfunctie, te registreren welke onderzoeken naar de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur zijn uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. De Rekenkamer suggereert ook om de informatie die dit onderzoek oplevert te integreren in de verantwoordingsrapportages, zodat informatie over doeltreffendheid van het provinciaal beleid bij elkaar wordt gebracht en gemakkelijk te raadplegen is.

## **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.
--

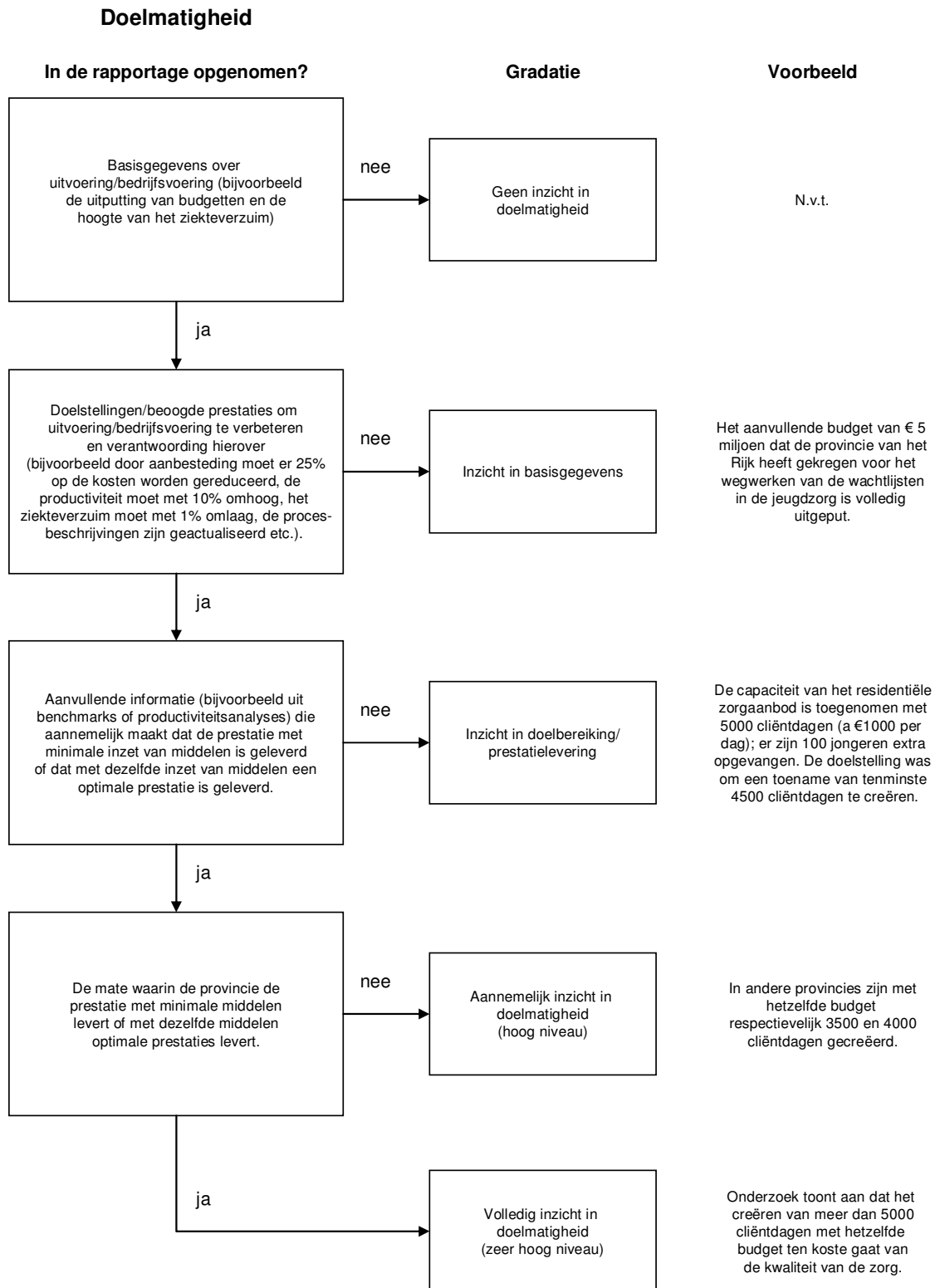
Doelmatigheid betreft de vraag of: (a) de prestaties of effecten niet met de inzet van minder middelen hadden kunnen worden gerealiseerd; of (b) niet méér prestaties of effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Allereerst moet er inzicht zijn in de middelen die zijn 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 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid**

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.

### **3.2.b Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?**

De Rekenkamer stelt vast dat in de provincie Utrecht in het jaar 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering; over de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd wordt niet regulier gerapporteerd. Enkele bronnen, zoals de management letter van de accountant en auditrapporten, bieden op incidentele basis inzicht in de vraag of de bedrijfsvoering en interne processen goed zijn ingericht. Er vinden nauwelijks of geen productiviteitsanalyses of benchmarkonderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Utrecht bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 3, inzicht in basisgegevens over doelmatigheid. In de interne verantwoordingsrapportages wordt ingegaan op de mate waarin de begroting is uitgeput; er zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Ook de externe verantwoordingsrapportages (voorjaarsnota, halfjaarrapportage en jaarstukken) bieden inzicht in basisgegevens. In zowel de voorjaarsnota als de halfjaarrapportage wordt ingegaan op onder- of overbesteding wanneer sprake is van grote afwijkingen, maar worden geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Ook in de jaarrekening 2004 wordt alleen inzicht geboden in basisgegevens en niet in doelbereiking/prestatielevering.

De auditfunctie heeft geen onderzoek uitgevoerd dat zich richt op de vraag of de financiële middelen efficiënt zijn ingezet. Wel is in drie van de onderzoeken uit 2005 een analyse gemaakt van de kwaliteit en/of werking van interne procedures. Dit is een basisvoorwaarde om te kunnen sturen op doelmatigheid; de audits verschaffen echter nauwelijks of geen inzicht in de vraag of het handelen van de provincie daadwerkelijk doelmatig is. Naast de auditfunctie voert ook het cluster I&O een enkele keer een doelmatigheidsonderzoek uit.

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 mogelijk meer informatie over de doelmatigheid van het door de provincie Utrecht gevoerde bestuur worden gegenereerd. De Rekenkamer die in 2005 is opgericht, zal in de toekomst waarschijnlijk 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 Utrecht, zijn in de reguliere verantwoordingsrapportages in Flevoland en Noord-Holland 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.

Tabel 7 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 <sup>14</sup>	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

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

### **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 niet alleen onderzoek naar de inrichting van de interne procedures te laten doen, maar ook naar 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 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/prestatielevering.
2. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan dat de auditfunctie niet alleen onderzoek uitvoert naar de vraag of de interne procedures goed zijn ingericht, maar ook enkele onderzoeken doet naar de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld met behulp van het vergelijken van de effectiviteit van de bedrijfsvoering van diverse provincies. De Rekenkamer geeft ook in overweging GS te vragen om de informatie die dit onderzoek oplevert te integreren in de 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 aard, zoals het naleven van aanbestedingsregels of subsidieverordeningen;
- 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.

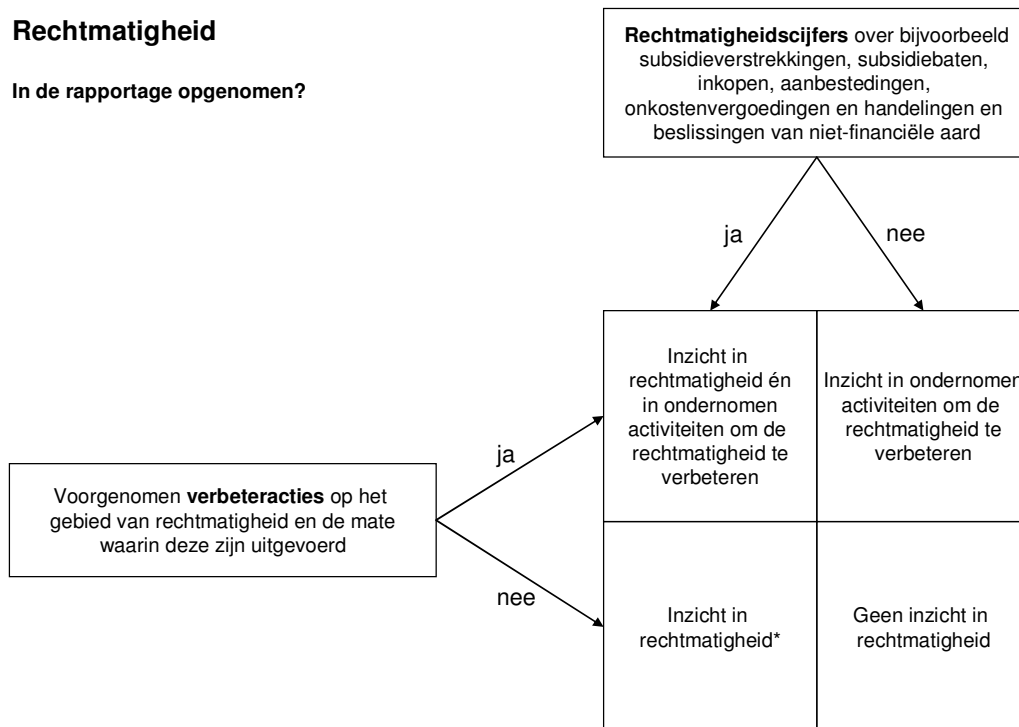
Inzicht in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid kan op twee manieren tot stand komen, namelijk:

- Door het verzamelen en rapporteren van rechtmatigheidscijfers (bijvoorbeeld cijfers over de rechtmatigheid van subsidieverstrekkings- 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 opgesteld<sup>15</sup> en het is dan ook belangrijk na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd;
- 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**

<sup>15</sup> 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.

### **3.3.b Wat is de huidige situatie in de provincie Utrecht?**

PS zijn voor informatie over de stand van zaken op het gebied van financiële rechtmatigheid voornamelijk afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. Incidenteel bieden rapportages van de auditpool ook inzicht in financiële rechtmatigheid. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Utrecht bieden gedurende het jaar, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 4, geen inzicht in rechtmatigheid. De jaarrekening van 2004 en 2005 bieden wel inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om de financiële rechtmatigheid te verbeteren. In geen van de rapportages worden rechtmatigheidscijfers gepresenteerd.

In de provincie Utrecht heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2004, omdat interne gegevens over de naleving van het normenkader ontbraken doordat maatregelen op het gebied van rechtmatigheid nog niet volledig waren geïmplementeerd in de administratieve organisatie en de interne controle. In het rapport van bevindingen en de management letter bij de jaarrekening 2004 gaat de accountant in op verbeteracties die in het kader van rechtmatigheid (moeten) plaatsvinden. Dit heeft in 2005 geresulteerd in een goedkeurende verklaring.

In 2005 is rechtmatigheid aandachtspunt geweest in één interne audit en twee 217a-onderzoeken. De interne audit richtte zich op de opzet van rechtmatigheidsprotocollen en in de 217a-onderzoeken is aandacht besteed aan de rechtmatigheid van respectievelijk het subsidieproces en het aanbestedingsproces Werken. PS hebben geen toegang tot interne audits; de resultaten van 217a-onderzoeken worden opgenomen in de jaarrekening. 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 gerapporteerd.<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> 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 (2004/2005)

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 <sup>17</sup>	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)	Ja: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren (jaarrekening)	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 het voldoende vindt om jaarlijks te worden geïnformeerd over financiële rechtmatigheid of dat u ook tussentijds informatie wilt ontvangen. Laat GS weten over welke aspecten van financiële rechtmatigheid u informatie wilt ontvangen.
2. Laat GS weten welke informatie u over niet-financiële rechtmatigheid wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.

#### Toelichting

1. **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).

<sup>17</sup> De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen rechtmatigheidsonderzoeken afgerond.

2. **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 217a-onderzoeken uitgevoerd

### 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 Utrecht?*

GS voldoen aan de wettelijke verplichting en hebben de uitvoering van 217a-onderzoeken bij de auditpool belegd. De eerste twee onderzoeken zijn in 2005 uitgevoerd en voor 2006 is een onderzoeksprogramma vastgesteld.

In de provincie Utrecht is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de auditpool. Inmiddels zijn twee 217a-onderzoeken uitgevoerd, één naar het subsidieproces en één naar het aanbestedingsproces Werken. Voor 2006 staat een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van enkele grote inkomensoverdrachten op het programma. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en de overige audits.

### 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**

	<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
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 provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen 217a-onderzoeken en andere onderzoeken. In de provincie Noord-Holland is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de auditfunctie. In de provincie Zuid-Holland is de auditfunctie verantwoordelijk voor de uitvoering van 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en voor de coördinatie van onderzoeken naar de doeltreffendheid. Het is de bedoeling dat deze laatste rol in 2006 verder wordt ingevuld. In de provincie Flevoland hebben PS een verordening opgesteld; er is echter geen onderzoeksprogramma opgesteld en tot dusverre zijn geen 217a-onderzoeken uitgevoerd.

#### **3.4.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?**

De Rekenkamer heeft geen aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van 217a-onderzoeken.

De Rekenkamer waardeert de wijze waarop in de provincie Utrecht invulling is gegeven aan de 217a-onderzoeken. De tot dusverre uitgevoerde onderzoeken hebben echter geen inzicht in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid opgeleverd. In de toekomstige 217a-onderzoeken zou meer aandacht voor doeltreffendheid moeten zijn; in het voor 2006 geprogrammeerde 217a-onderzoek is dit reeds het geval.

### **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 Utrecht?**

- (a) De onafhankelijkheid van de auditfunctie in de provincie Utrecht is niet volledig gewaarborgd;
- (b) De auditfunctie stelt op systematische wijze prioriteiten;
- (c) Er is niet vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers hebben bij het verwerven van informatie;
- (d) Er is vastgelegd op welke wijze en aan wie over de auditresultaten wordt gerapporteerd.

- (a) De auditfunctie in de provincie Utrecht is onder de concerncontroller gesitueerd. Aangezien de concerncontroller onder de provinciesecretaris is gesitueerd, wordt de positie van de auditfunctie beoordeeld als onafhankelijk. Wel vinden wij het in dit verband belangrijk op te merken dat er mogelijk sprake kan zijn van tegengestelde belangen wanneer de P&C-cyclus onderdeel van een auditonderzoek is. Er zijn in de provincie Utrecht enkele waarborgen voor de onafhankelijkheid van de auditfunctie ingebouwd. Zo is vastgelegd in het handboek dat de auditoren van de auditpool nooit de eigen sector of dienst mogen auditen. Er zijn echter geen escalatieprocedures vastgelegd. Het onderzoeksprogramma van de auditfunctie wordt door de provinciesecretaris vastgesteld en de auditfunctie is niet vrij om een deel van de onderzoeksprogrammering zelfstandig vast te stellen. Op basis daarvan concluderen wij dat de onafhankelijkheid van de auditfunctie niet volledig is gewaarborgd.
- (b) Prioriteiten in de onderzoeksprogrammering worden systematisch gesteld. Daarbij dient een provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.
- (c) Er is niet vastgelegd welke bevoegdheden medewerkers van de auditpool hebben bij het verwerven van informatie vanuit de sectoren. Bij gevoelige audits kan dat tot knelpunten leiden.
- (d) Er is vastgelegd op welke wijze en aan wie de resultaten van audits worden gerapporteerd. De informatie hierover in de Verordening interne zaken (januari 2004) is zeer summier; in documenten van de auditfunctie wordt dit echter uitgebreid beschreven.

### **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 Utrecht 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

	<b>Flevoland</b>	<b>Noord-Holland</b>	<b>Utrecht</b>	<b>Zuid-Holland</b>
<b>Wat is ons oordeel over onafhankelijkheid?</b>	Niet geheel onafhankelijk.	Onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.
<b>Hoe worden prioriteiten gesteld?</b>	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.
<b>Is de toegang tot informatie vastgelegd?</b>	Nee	Ja	Nee	Nee, m.u.v. onderzoeksbevoegdheden t.b.v. integriteitsonderzoek.
<b>Is vastgelegd op welke wijze en aan wie wordt gerapporteerd?</b>	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?*

1. Overweeg GS te vragen de onafhankelijkheid van de auditfunctie beter te waarborgen door: (a) escalatieprocedures te beschrijven; en (b) de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig een deel van de onderzoeksprogrammering vast te stellen.
2. Leg vast, bij voorkeur in een provinciale verordening, welke bevoegdheden medewerkers van de auditpool hebben bij het verwerven van informatie.

#### **Toelichting**

1. De onafhankelijkheid van de auditfunctie kan beter worden gewaarborgd door escalatieprocedures in het handboek van de auditfunctie vast te leggen, dat wil zeggen door te beschrijven welke procedure dient te worden gevolgd, mocht zich een meningsverschil tussen de concerncontroller en het hoofd van de auditfunctie voordoen. Ook beveelt de Rekenkamer aan de auditfunctie de vrijheid te geven een deel zelfstandig een deel van de onderzoeksprogrammering vast te stellen.

## 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 zijn daarbij verantwoordelijk voor het vaststellen van het normenkader en het toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole.
- 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 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 Utrecht?**

1. PS hebben invulling gegeven aan de **plichten** die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur. De uitwerking van de verordening met betrekking tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid is echter erg summier.
2. PS maken gebruik 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 een verordening opgesteld (zie Tabel 11), waarin de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur is vastgelegd. In vergelijking met de verordeningen van de drie andere onderzochte provincies is deze verordening erg summier.
  - Er is een normen- en toetsingskader voor rechtmatigheid door PS vastgesteld (in de vergadering van 15 mei 2006). PS hebben een accountant aangesteld.
  - Door de provincie Utrecht is, gezamenlijk met de provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland, een rekenkamer ingesteld.

**Tabel 11 Relevante verordening(en) in de provincie Utrecht**

Provinciale verordeningen	Datum	Uitwerking van:
Verordening interne zaken provincie Utrecht	januari 2004	Provinciewet art. 216, 217 en 217a

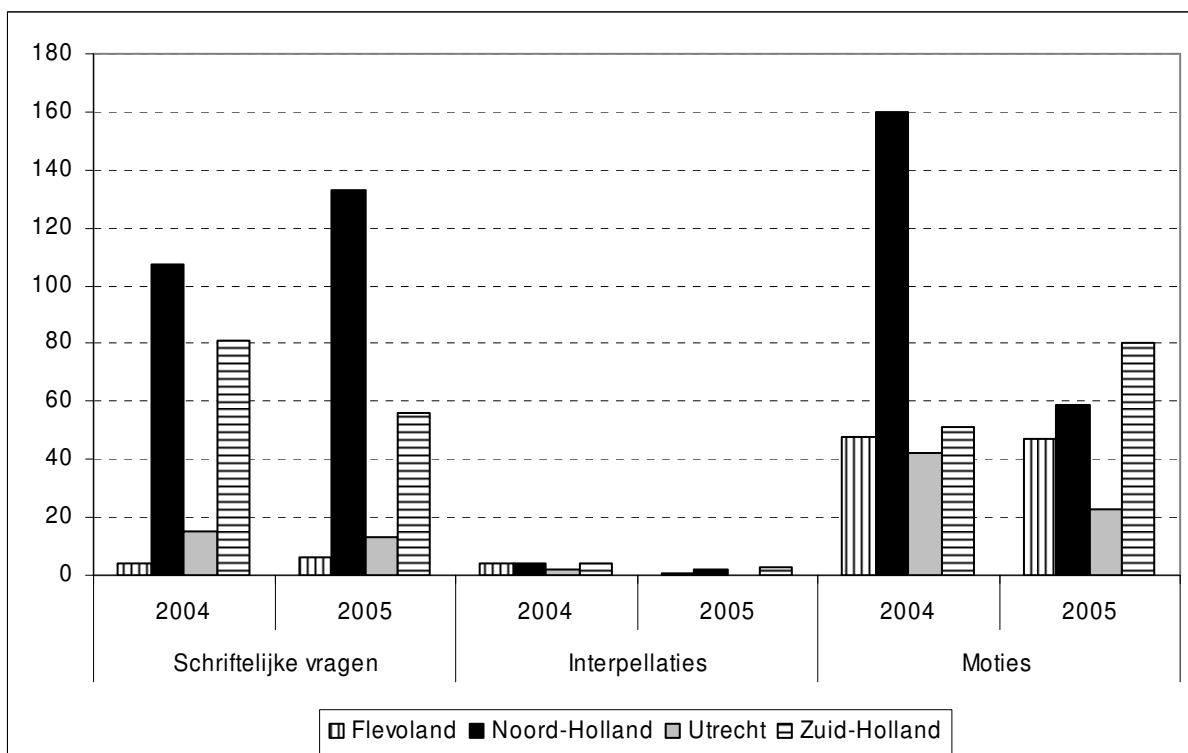
2. PS maken gebruik van de instrumenten die zij hebben om invulling te geven aan hun controlerende rol:
  - **Recht van onderzoek.** PS hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.
  - **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Utrecht is geen richtlijn opgesteld die beschrijft hoe invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht van GS.
  - **Ondersteuning door de accountant.** PS hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid extra opdrachten mee te geven aan de accountant. Bij de controle van de jaarrekening 2005 wordt extra aandacht besteed aan bijvoorbeeld bodemsanering en brede doeluitkeringen. Daarnaast zal de accountant een workshop over doeluitkeringen organiseren en, na het aantreden van nieuwe statenleden in 2007, een workshop over het lezen van begroting en jaarrekening. De accountant is soms aanwezig bij vergaderingen van de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening.

### 3.6.c Wat is de huidige situatie in 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.

- **Recht van onderzoek.** In de provincie Zuid-Holland is ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur. PS in de provincies Flevoland en Noord-Holland hebben (nog) geen gebruik gemaakt van hun recht van onderzoek.
- **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is een richtlijn actieve informatieplicht GS opgesteld; in de provincies Flevoland en Utrecht 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 er 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.



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

### 3.6.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Neem kennis van de verordeningen die de andere drie onderzochte provincies hebben opgesteld en overweeg of u de "Verordening interne zaken" wilt aanpassen.
2. Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan.

#### Toelichting

1. De verordening die PS hebben opgesteld ten behoeve van de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur is erg summier. De Rekenkamer geeft PS in overweging kennis te nemen van de verordeningen van de andere drie onderzochte provincies en te overwegen of zij de verordening willen aanpassen. In de Nota van Bevindingen<sup>18</sup> van dit onderzoek worden de relevante verordeningen van de vier onderzochte provincies beschreven.
2. De Rekenkamer suggereert aan PS om het onderstaande in overweging te nemen:
  - **Actieve informatieplicht van GS.** De Rekenkamer suggereert PS een richtlijn actieve informatieplicht op te stellen, waarin PS aangeven wat hun verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening vanuit GS zijn.

<sup>18</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Utrecht: Inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen*, Amsterdam, 7 juli 2006.

- **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 Utrecht 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 reguliere verantwoordingsrapportages geen inzicht bieden in doeltreffendheid. Op incidentele basis leveren beleidsevaluaties inzicht in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid op. Er is echter momenteel geen centraal punt waarop deze informatie wordt verzameld.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste te rapporteren over de beoogde prestaties en mate waarin deze zijn gerealiseerd.</li> <li>2. Vraag GS op enkele beleidsterreinen aanvullend onderzoek uit te voeren dat ten minste aannemelijk maakt of een specifiek beleid bijdraagt aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten.</li> <li>3. Vraag GS om informatie over de geplande en uitgevoerde onderzoeken op een centraal punt binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij de auditfunctie, te registreren.</li> </ol>
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 de provincie Utrecht in het jaar 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering; over de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd wordt niet regulier gerapporteerd. Enkele bronnen, zoals de management letter van de accountant en auditrapporten, bieden op incidentele basis inzicht in de vraag of de bedrijfsvoering en interne processen goed zijn ingericht. Er vinden nauwelijks of geen productiviteitsanalyses of benchmarkonderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken of doelmatig is gehandeld.	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Vraag GS om de auditfunctie niet alleen onderzoek naar de inrichting van de interne procedures te laten doen, maar ook naar de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering.</li> </ol>

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
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.	PS zijn voor informatie over de stand van zaken op het gebied van financiële rechtmatigheid voornamelijk afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. Incidenteel bieden rapportages van de auditpool ook inzicht in financiële rechtmatigheid. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Overweeg of u het voldoende vindt om jaarlijks te worden geïnformeerd over financiële rechtmatigheid of dat u ook tussentijds informatie wilt ontvangen. Laat GS weten over welke aspecten van financiële rechtmatigheid u informatie wilt ontvangen.</li> <li>Laat GS weten welke informatie u over niet-financiële rechtmatigheid wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.</li> </ol>
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.	GS voldoen aan de wettelijke verplichting en hebben de uitvoering van 217a-onderzoeken bij de auditpool belegd. De eerste twee onderzoeken zijn in 2005 uitgevoerd en voor 2006 is een onderzoeksprogramma vastgesteld.	De Rekenkamer heeft geen aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van 217a-onderzoeken.
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 in de provincie Utrecht is niet volledig gewaarborgd; (b) de auditfunctie stelt op systematische wijze prioriteiten; (c) er is niet 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.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Overweeg GS te vragen de onafhankelijkheid van de auditfunctie beter te waarborgen door: (a) escalatieprocedures te beschrijven; en (b) de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig een deel van de onderzoeksprogrammering vast te stellen.</li> <li>Leg vast, bij voorkeur in een provinciale verordening, welke bevoegdheden medewerkers van de auditpool hebben bij het verwerven van informatie.</li> </ol>
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"> <li>PS hebben invulling gegeven aan de <b>plichten</b> die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur. De uitwerking van de verordening m.b.t. periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid is echter erg summier.</li> <li>PS maken gebruik van de <b>instrumenten</b> die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Neem kennis van de verordeningen die de andere drie onderzochte provincies hebben opgesteld en overweeg of u de "Verordening interne zaken" wilt aanpassen.</li> <li>Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan.</li> </ol>

# REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

---

Wij hebben van u de bestuurlijke nota “Kennis van eigen kunnen” in concept ontvangen met het verzoek te reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om met name op de aanbevelingen te reageren. Ambtelijk is al op de bevindingen gereageerd en deze reacties zijn in uw rapport opgenomen.

## **A. Algemeen**

Alvorens in te gaan op uw aanbevelingen zoals samengevat op pagina 38/39 van uw nota, willen wij opmerken dat wij op hoofdlijnen de bevindingen en de conclusies onderschrijven. Het inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid dient vergroot te worden.

1. Zeker met betrekking tot de rechtmatigheid is er binnen de organisatie veel aandacht om ook over dit jaar een goedkeurende accountantsverklaring te krijgen ten aanzien van het aspect getrouwheid en rechtmatigheid. En vanzelfsprekend, zal daarbij ook onderzocht worden op welke manier en aan wie verantwoordingsrapportages gedurende het jaar dienen te worden verstrekt om de verantwoording verder te verbeteren.
2. De doelmatigheid zal ook indringender dan in het verleden aandacht krijgen. Zo zal in de aanstaande reorganisatie de overhead nader aandacht krijgen en wordt nader bestudeerd welke taken voor outsourcing in aanmerking kunnen komen. Ook de voorgenomen splitsing van beleid en uitvoering, de centralisatie van de control/auditfunctie en van de financiële functie, is mede bedoeld om de doelmatigheid te vergroten. Naast deze incidentele acties, loopt een uitgebreider onderzoek naar de (her-) inrichting van de managementinformatie. Daarin zal tevens verantwoordingsinformatie over de doelmatigheid (maar ook de rechtmatigheid en voor zover mogelijk de doeltreffendheid) opgenomen worden.
3. De verantwoordingsinformatie betreffende de doeltreffendheid ontbreekt bij bijna alle actoren en niet alleen bij onze provincies, maar ook bij de andere door u onderzochte provincies. Natuurlijk onderschrijven wij het belang, maar willen wel opmerken dat het, zeker voor een bestuurlijke tussenlaag zoals de provincie is, erg lastig is om “het gewenste gevolg in de maatschappij” concreet te benoemen en te voorzien van indicatoren. Het vervolgens (tussentijds) meten of het gewenste gevolg is opgetreden en in welke mate dat gevolg is veroorzaakt door het provinciale beleid, zal in veel gevallen niet mogelijk zijn. Zo wordt met luchtkwaliteitsmaatregelen van de provincie (bussen op gas laten rijden), beoogd de uitstoot van gassen en roet te verminderen. Echter de luchtkwaliteit is van veel meer factoren afhankelijk, zoals ondermeer de toename van het aantal auto's, files etc, waardoor niet op betrouwbare wijze de doeltreffendheid van de maatregelen gemeten kan worden. Wel mag evenwel aangenomen worden dat bedoelde maatregelen een gunstig effect op de luchtkwaliteit zullen hebben. Dat laat overigens onverlet dat zoveel mogelijk gezocht moet worden naar mogelijkheden om de doeltreffendheid van de provincie in beeld te krijgen en dat helder wordt wat de streefwaarde van het kwaliteitsniveau van de provincie Utrecht zou moeten zijn. Dit is een (permanente) zoektocht, die wij gaarne samen met Provinciale Staten willen voortzetten.
4. Het kostenaspect met betrekking tot de verdere verbetering van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zijn niet in het onderzoek betrokken. Wij zijn van mening dat in de overweging van Provinciale Staten met betrekking tot het gewenste kwaliteitsniveau bedacht dient te worden dat:

- Verbetering op de genoemde drie punten grote investeringen in tijd en geld met zich mee zal brengen;
- De voorgenomen reorganisatie vertragend zal werken op dit verbeterproces en zelfs in de overgangssituatie een (lichte) terugval op het kwaliteitsniveau met zich mee kan brengen zulks ondanks alle inspanningen van de organisatie;
- Er landelijk (en onlangs nog door de heer Herman Tjeenk Willink, in Openbaar Bestuur van april 2006) een roep is om meer inhoudelijke specialisten in overheidsdienst te nemen in plaats van nog meer ambtenaren die verantwoordingsinformatie produceren. Het idee dat de overheid kan worden gerund als een bedrijf, lijkt niet meer van deze tijd en behoeft in ieder geval enige nuancering.

Kortom, conclusies en aanbevelingen onderschrijven wij op hoofdlijnen, over het gewenste en realiseerbare kwaliteitsniveau van de verantwoordingsrapportage (en daarmee ook de kosten), zou meer nuancering aangebracht kunnen worden.

## **B. Reactie op aanbevelingen**

Specifiek met betrekking tot uw conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4), geven wij graag de volgende reactie (in volgorde van de tabel):

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

Reactie: De Programmabegroting is het belangrijkste kaderstellende document van PS. In de Programmabegroting wordt aangegeven welke maatschappelijke effecten bereikt moeten worden. Deze krijgen vervolgens in de Productenbegroting hun vertaling naar concrete producten/prestaties. De aanbeveling van de Rekenkamer lijkt dan ook gericht op de Productenbegroting en de daarbij behorende verantwoordingrapportages. De Productenbegroting is het sturingsinstrument van Gedeputeerde Staten en wordt alleen ter kennisname aan Provinciale Staten toegezonden. Wij zijn er geen voorstander van om de concrete doelen en de indicatoren uit de Productenbegroting tevens op te nemen in de Programmabegroting en daarop tussentijds te rapporteren omdat a) de (duale) systematiek verlaten wordt en b) omdat de tussentijdse rapportage (de bestuursrapportage) aanzienlijk meer tijd en geld zal kosten. Wel blijft het streven van ons gericht op een zo concreet mogelijk (SMART) beschrijven van de beoogde prestaties in de Productenbegroting, het koppelen van indicatoren daaraan en de verantwoordingsrapportages, zoals u terecht signaleert, nauwer te laten aansluiten bij hetgeen beoogd was.

1.2 Vraag GS op enkele beleidsterreinen aanvullend onderzoek uit te voeren dat ten minste aannemelijk maakt of een specifiek beleid bijdraagt aan het realiseren van de beoogde effecten.

Reactie: Wij onderschrijven het belang en zullen graag met Provinciale Staten in dialoog gaan over de vraag welke beleidsterreinen hiervoor het best in aanmerking zouden kunnen komen.

1.3 Vraag GS om informatie over de geplande en uitgevoerde onderzoeken op een centraal punt binnen de organisatie, bijvoorbeeld bij de auditfunctie, te registreren.

Reactie: Aanbeveling zal overgenomen worden.

2.1 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.



Reactie: Als hier bedoeld wordt dat doelmatigheidsonderzoek vast onderdeel zou moeten uitmaken van de auditkalender, onderschrijven wij dit van harte. Wij achten het niet doelmatig en kosteneffectief om voortdurend te onderzoeken en te rapporteren of, zoals in uw voorbeeld, het vergroten van het aanbod van de jeugdzorg, niet met minder geld achteraf gerealiseerd had kunnen worden. Maar dat zal ook wel niet de bedoeling van de aanbeveling zijn.

2.2 Vraag GS om de auditfunctie niet alleen onderzoek naar de inrichting van de interne procedures te laten doen, maar ook naar de doelmatigheid van onderdelen van beleid of de bedrijfsvoering.

Reactie: Wij onderschrijven deze aanbeveling.

3.1 Overweeg of u het voldoende vindt om jaarlijks te worden geïnformeerd over de financiële rechtmatigheid of dat u ook tussentijds informatie wilt ontvangen. Laat GS weten over welke aspecten van financiële rechtmatigheid u informatie wilt ontvangen.

Reactie: Wij wachten het eventuele verzoek van PS af.

3.2 Laat GS weten welke informatie u over niet-financiële rechtmatigheid wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.

Reactie: Wij wachten het eventuele verzoek van PS af.

4. Geen aanbeveling van de rekenkamer.

5.1 Overweeg GS te vragen de onafhankelijkheid van de auditfunctie beter te waarborgen door:

- a) escalatieprocedures te beschrijven;
- b) de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig een deel van het onderzoeksprogramma vast te stellen.

Reactie: Wij onderschrijven deze aanbeveling.

5.2 Leg vast, bij voorkeur in een provinciale verordening, welke bevoegdheden medewerkers van de auditpool hebben bij het verwerven van informatie.

Reactie: Wij onderschrijven deze aanbeveling.

6. Geen commentaar. Aanbevelingen zijn specifiek gericht aan PS.

### C. Tot slot

Wij zien ook in deze nota van u een waardevolle bijdrage aan ons doel, om het functioneren van de provincie verder te rationaliseren, ons aldus scherper af te vragen of we, kort gezegd, de juiste dingen op de juiste wijze doen. Het sterkt ons in de overtuiging dat we met de acties die we aan het ondernemen zijn (OinO, “verbeteren jaarcyclus”, herziening managementinformatie etc.) op de juiste weg zijn en ook met kracht moeten voortzetten.





# NAWOORD REKENKAMER

---

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten. Wij waarderen het dat GS de bevindingen en conclusies op hoofdlijnen onderschrijven en instemmen met het merendeel van de door ons gedane aanbevelingen. Wij hopen dat Provinciale Staten met GS afspraken maken over concrete verbeterstappen en over het tijdpad waarbinnen deze gerealiseerd dienen te worden. De Rekenkamer wil graag reageren op enkele punten uit de bestuurlijke reactie.

## *Rapporteren over prestaties in programmabegroting*

Zoals is beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording, dient de programmabegroting inzicht te bieden in de volgende vragen: (1) Wat willen we bereiken?; (2) Wat gaan we daarvoor doen?; en (3) Wat mag dat kosten? Bij de beantwoording van de eerste vraag gaat het om de maatschappelijke effecten die worden nagestreefd. De beantwoording van de tweede vraag omvat een beschrijving van de prestaties die de provincie gaat leveren om deze effecten te bereiken en is wel degelijk onderdeel van de programmabegroting en de jaarstukken. Het is hierbij aan PS om te beoordelen op welk detailniveau zij informatie wensen te ontvangen over de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd.

## *Regulier rapporteren over doelmatigheid*

Momenteel wordt in de verantwoordingsrapportages van de provincie Utrecht ten aanzien van doelmatigheid veelal slechts inzicht geboden in de uitputting van de budgetten. Met de gedane aanbeveling beoogt de Rekenkamer de provincie te stimuleren een volgende stap te zetten in het verwerven van inzicht in doelmatigheid door bijvoorbeeld ook doelmatigheidsdoelstellingen te formuleren en daar verantwoording over af te leggen (zie Figuur 3 op pagina 27). Zoals GS al veronderstellen, is het inderdaad niet onze bedoeling GS te vragen om continu voor elk beleidsterrein te rapporteren en te onderzoeken of de geleverde prestaties met minder geld gerealiseerd zouden kunnen worden.

