

Kennis van eigen kunnen

Provincie Flevoland

Amsterdam, oktober 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Doel van de nota.....	7
1.2 Afbakening van het onderzoek	7
1.3 Onderzoeksmethode	8
2. Beschrijving van de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur	9
2.1 Schets van de inrichting van de controle	9
2.2 Rollen van de betrokken actoren	10
2.3 Informatiebronnen die PS ter beschikking (kunnen) staan.....	13
3. Conclusies en aanbevelingen	19
3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid	19
3.2 Vergroten van inzicht in doelmatigheid.....	23
3.3 Vergroten van inzicht in rechtmatigheid	28
3.4 Starten met de uitvoering van 217a-onderzoek.....	32
3.5 Versterken van de (positie van de) auditfunctie	33
3.6 Benutten van de controle-instrumenten door PS.....	37
4. Samenvatting conclusies en aanbevelingen	41
Reactie Gedeputeerde Staten	43
Nawoord Rekenkamer	47



VOORWOORD

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

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

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

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

- Op het gebied van doeltreffendheid beperkt het inzicht zich tot informatie uit beleidsevaluaties die incidenteel worden uitgevoerd.
- Op het gebied van doelmatigheid zijn meerdere informatiebronnen beschikbaar (reguliere verantwoordingsrapportages; auditrapporten, incidentele onderzoeken, etc.), 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:

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

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

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

1.2 Afbakening van het onderzoek

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

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

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

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

1.3 Onderzoeksmethode

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

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

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

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

² Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Flevoland: 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 Flevoland 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 Flevoland is ingericht:

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

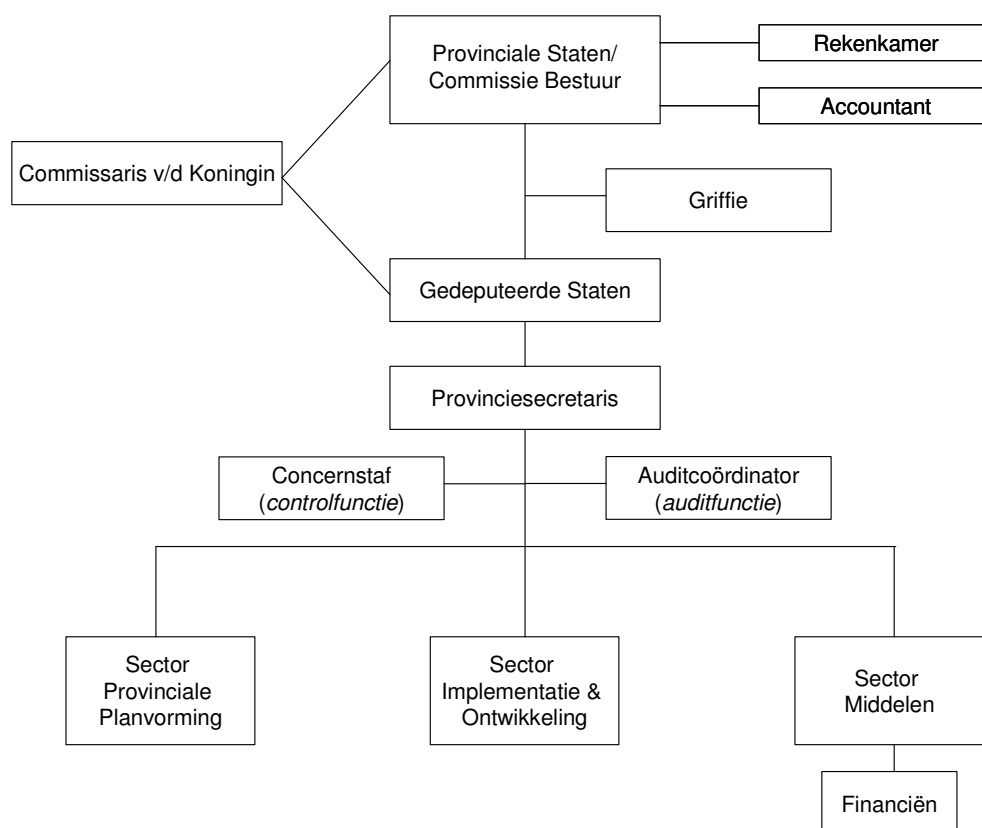
Tabel 1 geeft een overzicht van de actoren die in alle provincies betrokken zijn bij het verwerven van inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Naast de genoemde actoren zijn in sommige provincies ook andere actoren betrokken.

Tabel 1 Betrokken actoren en hun rol

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

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

Figuur 1 beschrijft de huidige organisatie van de provincie Flevoland. In de loop van 2006 wordt de auditfunctie echter waarschijnlijk onder de controlfunctie geïntegreerd.



Figuur 1 Organogram van de provincie Flevoland

2.2 Rollen van de betrokken actoren

2.2.1 Statencommissies

Elke provincie kent meerdere statencommissies. Deze hebben als hoofdtaken het voorbereiden van de besluitvorming van PS en overleg met gedeputeerden en de CvdK. Alle statencommissies zijn, op hun specifieke beleidsterrein, betrokken bij het houden van toezicht op de uitvoering van het door PS vastgestelde beleid. Daarnaast zijn in de provincie Flevoland enkele specifieke taken met betrekking tot de controlerende rol van PS belegd bij de Commissie Bestuur, namelijk:

- De Commissie Bestuur voert de financieel-technische beoordeling van de jaarrekening uit, met hulp van de accountant. De vakcommissies zijn verantwoordelijk voor de bestuurlijk-inhoudelijke beoordeling.

- De aanbesteding van de accountant wordt voorbereid door een commissie bestaande uit leden van de Commissie Bestuur en ambtenaren. De accountant bespreekt zijn bevindingen ten aanzien van de jaarrekening met de Commissie Bestuur voordat deze in een PS-vergadering aan de orde komen.
- De Commissie Bestuur bereidt de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer voor.

Recentelijk is door PS besloten dat elke statencommissie een beleidsevaluatie zal (laten) uitvoeren. Hiervoor is een budget van € 60.000 beschikbaar.

2.2.2 Griffie

De griffie ondersteunt PS in hun controlerende taak, onder andere door: (a) te adviseren over het gebruik van de instrumenten die PS ter beschikking staan om hun controlerende taak in te vullen; (b) het vervullen van een schakelfunctie met de ambtelijke organisatie, zoals het uitzetten van vragen van statenleden bij ambtenaren; en (c) het samenstellen van een lijst met GS-toezeggingen ten behoeve van commissievergaderingen.

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 Controleverordening provincie Flevoland 2003.

2.2.4 Rekenkamer

De rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur.³ 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.⁴ De Rekenkamer is in 2005 opgericht.

2.2.5 Gedeputeerde Staten

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

- De actieve informatieplicht.⁵ 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

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

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

⁵ Artikel 167 Provinciewet.

gevoerde bestuur.⁶ PS stellen bij verordening vast op welke wijze GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Flevoland zijn tot dusverre geen 217a-onderzoeken uitgevoerd.

2.2.6 Controloffunctie

De controloffunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus (de P&C-cyclus) coördineert. De controloffunctie 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 controloffunctie in de provincie Flevoland staat onder leiding van een interim-concerncontroller, die zowel de functie van concerncontroller als die van hoofd financiën waarneemt. Er wordt echter gestreefd naar een verbreding van de controloffunctie. Een nota van de provincie Flevoland maakt duidelijk dat de controloffunctie in de loop van 2006 waarschijnlijk als volgt wordt ingericht:⁷

- Een gesplitste uitvoering met een aparte concerncontroller en een apart hoofd financiën;
- Een onafhankelijke positie van de concerncontroller binnen de organisatie en een afdeling financiën die onderdeel is van de sector middelen;
- Heldere afspraken over de taakverdeling tussen de concerncontroller en andere betrokken actoren, zoals de sector middelen, sectorcontrollers, auditfunctie, accountant en rekenkamer.

De concerncontroller heeft een functionele relatie met de sectorcontrollers; hiërarchisch vallen deze echter onder de sectordirecteuren. De concerncontroller krijgt in de toekomstige situatie naar alle waarschijnlijkheid ook de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de auditfunctie.

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 Flevoland is eind 2003 opgezet. Er is gekozen voor een auditpool met een auditcoördinator en zes part-time auditmedewerkers. In het totaal zijn circa 1500 onderzoeksuren beschikbaar. De auditcoördinator rapporteert momenteel rechtstreeks aan de provinciesecretaris. In de toekomst komt de auditcoördinator waarschijnlijk onder de concerncontroller te vallen.

Jaarlijks inventariseert de auditcoördinator de wensen voor audits. Vervolgens stelt de auditcoördinator een concept-auditprogramma op, dat in het directieteam wordt besproken. Na akkoord van de provinciesecretaris wordt het programma voor vaststelling doorgestuurd naar GS. De provinciesecretaris heeft, in overleg met het directieteam en GS, de mogelijkheid gedurende het jaar audits op verzoek op te nemen in het programma. De auditcoördinator heeft niet de mogelijkheid zelfstandig (een deel van) het auditprogramma vast te stellen.

2.2.8 Overige activiteiten

Naast de controloffunctie en de auditfunctie kunnen binnen een provincie andere organisatieonderdelen bestaan die informatie over de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van het gevoerde bestuur genereren. In de provincie Flevoland is dat niet het geval. Wel worden andere activiteiten uitgevoerd die zijn gericht op verbetering van het inzicht in de kwaliteit van het eigen handelen. Op het gebied van rechtmatigheid is bijvoorbeeld een plan van aanpak opgesteld en wordt regulier overlegd over de voortgang daarvan. Als onderdeel van het plan wordt onder andere gewerkt aan het opschonen van provinciale verordeningen en het inbedden van

⁶ Artikel 217a Provinciewet.

⁷ Provincie Flevoland, *Positie en rolverdeling: Concerncontroller en Hoofd Financiën*, maart 2006.

rechtmatigheid in interne processen. Op het gebied van doelmatigheid⁸ en doeltreffendheid⁹ laten de beleidsdirecties incidenteel onderzoeken uitvoeren door externe partijen. Tenslotte is er naast de eerder beschreven provinciebrede auditpool, een auditfunctie binnen de afdeling Milieubeheer. Deze voert onderzoek naar de procedures binnen de afdeling uit.

2.3 Informatiebronnen die PS ter beschikking (kunnen) staan

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

Tabel 2 Informatie over de kwaliteit van het gevoerde bestuur

#	Welke mogelijke bronnen van informatie zijn er?	Is deze informatie beschikbaar en toegankelijk voor PS?	Hoe kunnen PS kaders stellen met betrekking tot de informatievoorziening?
1.	Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS kunnen in de begroting concrete afspraken opnemen over de prestaties op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, waarover GS zich gedurende het jaar en na afloop van het jaar moeten verantwoorden. ▪ PS kunnen met GS afspraken maken over de opzet en inhoud van de voor- en najaarsnota en de jaarstukken.
2.	Rapportages 217a-onderzoeken	Tot dusverre zijn geen 217a-onderzoeken uitgevoerd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben een "Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur" opgesteld. In deze verordening staan de wensen van PS met betrekking tot de informatievoorziening over 217a-onderzoeken. PS kunnen deze verordening aanpassen.
3.	Rapportages van andere onderzoeken (bijv. interne audits)	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De auditpool voert jaarlijks diverse onderzoeken uit waarin aandacht is voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en voor rechtmatigheid. ▪ Ook de ambtelijke organisatie voert incidenteel onderzoeken uit of laat deze extern uitvoeren.
4.	Door GS verstrekte informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GS hebben een actieve informatieplicht. ▪ PS 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.
5.	Door PS opgevraagde informatie	PS zijn afhankelijk van de door GS geleverde informatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statenleden kunnen mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan GS over het door GS gevoerde bestuur. ▪ Statenleden kunnen moties indienen waarin zij afspraken over informatievoorziening kunnen opnemen. ▪ Statenleden hebben het recht van interpellatie waarmee zij onderwerpen op de agenda van PS kunnen plaatsen.

⁸ Bijvoorbeeld: een analyse van de inkomsten en uitgaven van de provincie Flevoland, waarin onder andere een vergelijking is gemaakt met financiële ijkpunten uit het provinciefonds en met gegevens van referentieprovincies (Cebeon, 2005).

⁹ Bijvoorbeeld: een onderzoek naar de capaciteit(sontwikkelingen) in het speciaal onderwijs en de aansluiting met de jeugdzorg.

6.	Rapportages van onderzoeken uitgevoerd door of namens PS	Deze informatie is 'eigendom' van PS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben het recht van onderzoek, dat wil zeggen het recht om vanuit PS een onderzoekscommissie in te stellen die onderzoek doet naar het door GS gevoerde bestuur. Dit is een zwaar instrument. ▪ PS kunnen zelf ook onderzoek (laten) uitvoeren naar het gevoerde bestuur, bijvoorbeeld door middel van beleidsevaluaties die door statencommissies worden geïnitieerd.
7.	Accountantsverklaring en rapport van bevindingen	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben een Controleverordening opgesteld en formuleren de opdracht aan de accountant. Hierin worden afspraken over de accountantscontrole vastgelegd, bijvoorbeeld over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. ▪ PS stellen een normen- en toetsingskader rechtmatigheid vast waarin vooraf wordt beschreven wanneer handelingen en beslissingen wel of niet rechtmatig zijn.
8.	Rapportages over extra opdrachten aan de accountant	Tot dusverre zijn geen extra opdrachten aan de accountant meegegeven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken.
9.	Brieven en onderzoeksrapporten van Rekenkamer	Deze informatie is openbaar en wordt aan PS toegestuurd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via de leden van de programmaraad kunnen PS aan de Rekenkamer onderwerpen voor onderzoek aandragen. ▪ PS kunnen een verzoek tot een bijzonder onderzoek indienen.

2.3.1 Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken

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

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 maken PS dus afspraken met GS over de prestaties die in het volgende jaar geleverd moeten worden en de verantwoording daarover.

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

2.3.2 Informatie uit 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.¹⁰ PS hebben de

¹⁰ Provinciewet, artikel 217a.

“Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur” opgesteld. Daarin is onder andere vastgelegd dat:

- GS jaarlijks onderzoek doen naar de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de provincie en naar de uitvoering van taken door de provincie;
- In de jaarstukken moet worden gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken en de uitputting van de budgetten; en
- De onderzoeksrapportages met bijbehorend ‘plan van verbetering’ ter kennisgeving aan PS (commissie Bestuur) moeten worden aangeboden.

Tot dusverre zijn in de provincie Flevoland echter nog geen 217a-onderzoeken verricht.

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

2.3.3 Informatie uit andere onderzoeken van de provincie

Huidige inrichting van de controle. Binnen de provincie Flevoland worden onderzoeken uitgevoerd door de auditpool en worden ook onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed door de ambtelijke organisatie.

De onderzoeken van de auditpool bieden vooral inzicht in de kwaliteit van de interne processen van de provincie; een goede werking van deze processen vormt een voorwaarde om doelmatig te kunnen handelen. Deze onderzoeken maken echter niet duidelijk of ook daadwerkelijk doelmatig wordt gehandeld. Tot dusverre hebben de onderzoeken van de auditpool geen inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur opgeleverd. Wel zijn enkele onderzoeken uitgevoerd waarin aandacht is voor rechtmatigheid.

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 goed beeld te krijgen van de mate waarin inzicht bestaat in de kwaliteit van het gevoerde bestuur.

De onderzoeken van de auditpool en de onderzoeken van de beleidsdirecties komen niet automatisch bij PS terecht. De onderzoeken van de auditpool hebben een interne functie en bereiken maximaal de provinciesecretaris.

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

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

Huidige inrichting van de controle. 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.¹¹ 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.

¹¹ Provinciewet, art. 16.

Tabel 4 Mogelijkheden van PS om zelf onderzoek te doen

Recht van onderzoek	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'. Tot dusverre hebben PS in de provincie Flevoland geen gebruik gemaakt van het recht van onderzoek.
Overige onderzoeken	PS of statencommissies kunnen ook onderzoeken (laten) uitvoeren zonder dat sprake is van toepassing van het (ingrijpende) 'recht van onderzoek'. Zo is in de provincie Flevoland besloten dat alle statencommissies beleidsevaluaties gaan uitvoeren met als doel ervaring op te doen met dit instrument en meer 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.¹²

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 PS een verklaring over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. In het rapport van bevindingen worden de belangrijkste bevindingen uit de accountantscontrole beschreven. Daarbij wordt onder andere ingegaan op bevindingen met betrekking tot:

- Financiële rechtmatigheid: er is bijvoorbeeld aandacht voor de rechtmatigheid van aanbestedingen en subsidieverstrekingen en voor begrotingsrechtmatigheid; en
- Doelmatigheid van de bedrijfsvoering: er is aandacht voor de interne beheersing van de belangrijkste bedrijfsprocessen.

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

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

- De controleverordening en controle-opdracht: PS kunnen via de Controleverordening en de controleopdracht aan de accountant afspraken maken over de inrichting van de accountantscontrole, bijvoorbeeld over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties.
- 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 Rechtmatigheid¹³ richtlijnen geeft ten aanzien van de wetten en

¹² Provinciewet, art. 151a, lid 8.

¹³ Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, *Kadernota Rechtmatigheid*, 10 oktober 2005.

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

2.3.8 Aanvullende onderzoeksrapportages van de accountant

Huidige inrichting van de controle. De accountant kan, in aanvulling op de reguliere accountantscontrole, aanvullende 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 Flevoland zijn in de afgelopen jaren geen extra opdrachten meegegeven aan de accountant.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken.

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.¹⁴

¹⁴ 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 Flevoland. In elke paragraaf wordt eerst ingegaan op de gehanteerde norm en het belang daarvan en vervolgens op de huidige situatie in de provincie Flevoland en in de andere onderzochte provincies. Tenslotte wordt beschreven welke stappen de provincie kan nemen om verbeteringen in de huidige situatie aan te brengen.

3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid

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

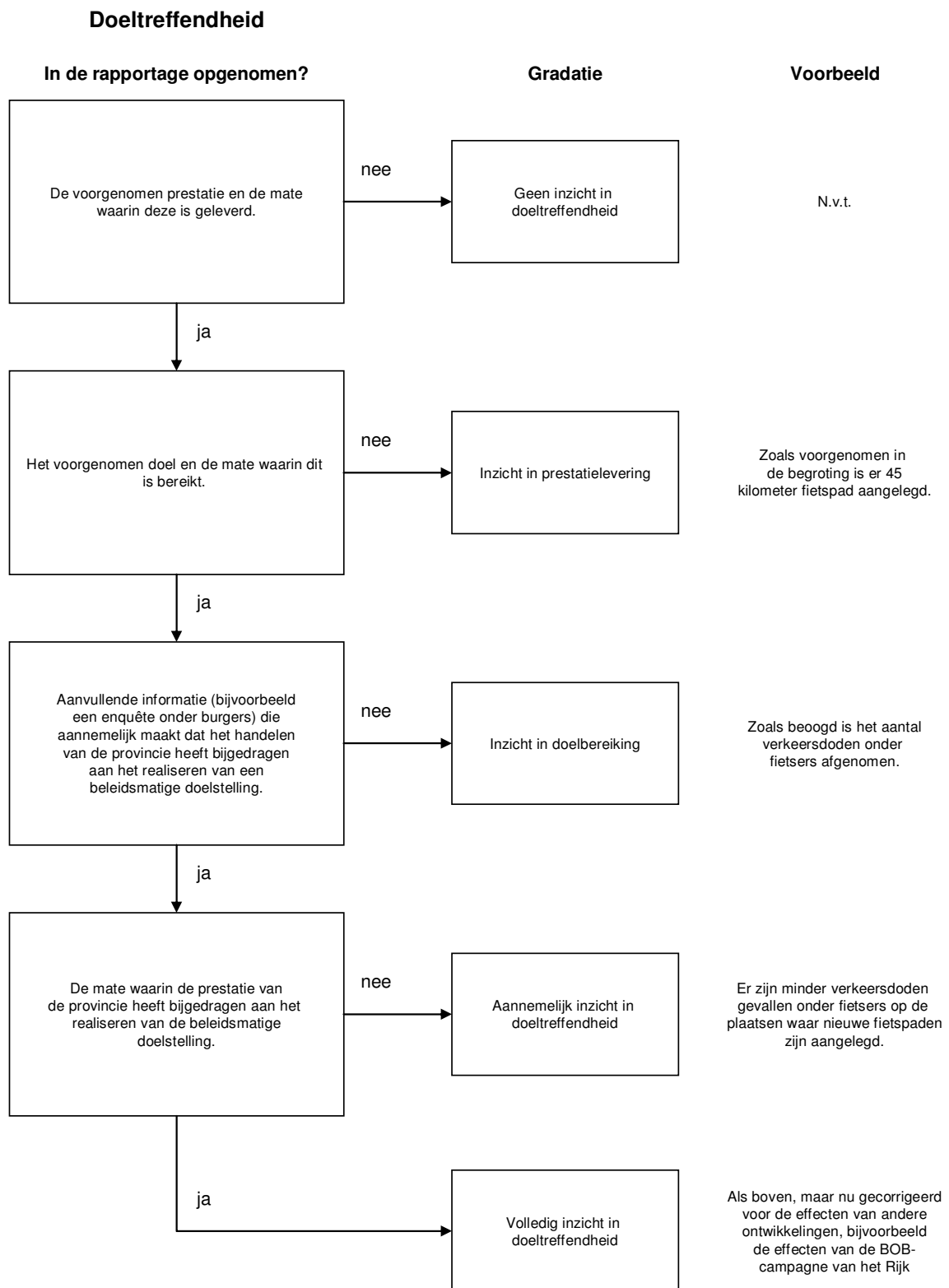
Inzicht in de mate waarin het door de provincie uitgevoerde beleid de gewenste gevolgen heeft (gehad), is belangrijk voor PS om te kunnen bepalen of beleid succesvol is geweest en voortgezet of gewijzigd moet worden.

Doeltreffendheid betreft de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen en 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 Flevoland?

De Rekenkamer stelt vast dat de reguliere verantwoordingsrapportages geen inzicht bieden in doeltreffendheid. De prestaties die in de interne verantwoordingsrapportages worden beschreven geen betrekking hebben op de prestaties zoals beschreven in de programmabegroting. Op incidentele basis voeren de sectoren onderzoek uit dat inzicht biedt in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Er bestaat echter geen centraal overzicht van deze onderzoeken.

Deze conclusie is gebaseerd op de onderstaande bevindingen:¹⁵

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Flevoland bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 2, geen inzicht in doeltreffendheid. In het algemeen komen de doelstellingen uit de programmabegroting niet terug in de rapportages en worden de geleverde prestaties wel beschreven, maar niet vergeleken met de beoogde prestaties. Bovendien hebben de prestaties in de interne verantwoordingsrapportages geen betrekking op de prestaties zoals beschreven in de programmabegroting. Hierdoor sluit de sturing binnen het ambtelijk apparaat niet aan op de door PS gestelde doelen. Van de geanalyseerde rapportages vormt die van de afdeling Milieubeheer een positieve uitzondering; in deze rapportage zijn de doelstellingen van het beleid benoemd, zijn prestatie-indicatoren opgesteld en is de stand van zaken beschreven.

Op enkele specifieke beleidsterreinen leveren beleidsevaluaties die de sectoren of afdelingen binnen die sectoren uitzetten wel enig inzicht in doeltreffendheid. Er bestaat binnen de provincie echter geen overzicht van alle beleidsevaluaties die de provincie uitvoert of laat uitvoeren en het is daarom ook moeilijk een goed beeld 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 Flevoland gevoerde bestuur worden gegenereerd, namelijk:

- Recentelijk is besloten dat alle statencommissies de aankomende tijd een beleidsevaluatie gaan (laten) uitvoeren. De Commissie Samenleving heeft inmiddels een beleidsevaluatie op het terrein van hoger onderwijs in de provincie Flevoland uitgezet.
- In de provincie Flevoland is in 2005 nog geen 217a-onderzoek uitgevoerd. In de toekomst zal 217a-onderzoek mogelijk informatie over doeltreffendheid opleveren.

¹⁵ Deze bevindingen zijn in meer detail beschreven in de Nota van Bevindingen: Randstedelijke Rekenkamer, *Provincie Flevoland: Inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen*, Amsterdam, 7 juli 2006.

- Er zijn geen audits uitgevoerd of geprogrammeerd die inzicht verschaffen in de effectiviteit van het beleid van de provincie Flevoland. 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.

Tabel 5 beschrijft welke informatie in de vier onderzochte provincies over doeltreffendheid wordt gegenereerd en in hoeverre deze informatie beschikbaar is voor PS.

Tabel 5 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 ¹⁶	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

¹⁶ De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen doeltreffendheidsonderzoeken afgerond.

3.1.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste de beoogde prestaties op te nemen en te rapporteren over de mate waarin deze zijn gerealiseerd;
2. Vraag GS de interne sturing en verantwoording aan te sluiten op de externe sturing en verantwoording.
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.

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. Een vervolgstap is om op enkele beleidsterreinen 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. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een onderzoeksafdeling, zoals in de provincie Noord-Holland, of door inhuur van externen.
2. De Rekenkamer beveelt ook aan om interne sturing en verantwoording aan te sluiten op de externe sturing en verantwoording. Er is sprake van aansluiting wanneer de prestaties in de interne verantwoordingsrapportages betrekking hebben op de prestaties die staan beschreven in de programmabegroting.
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.

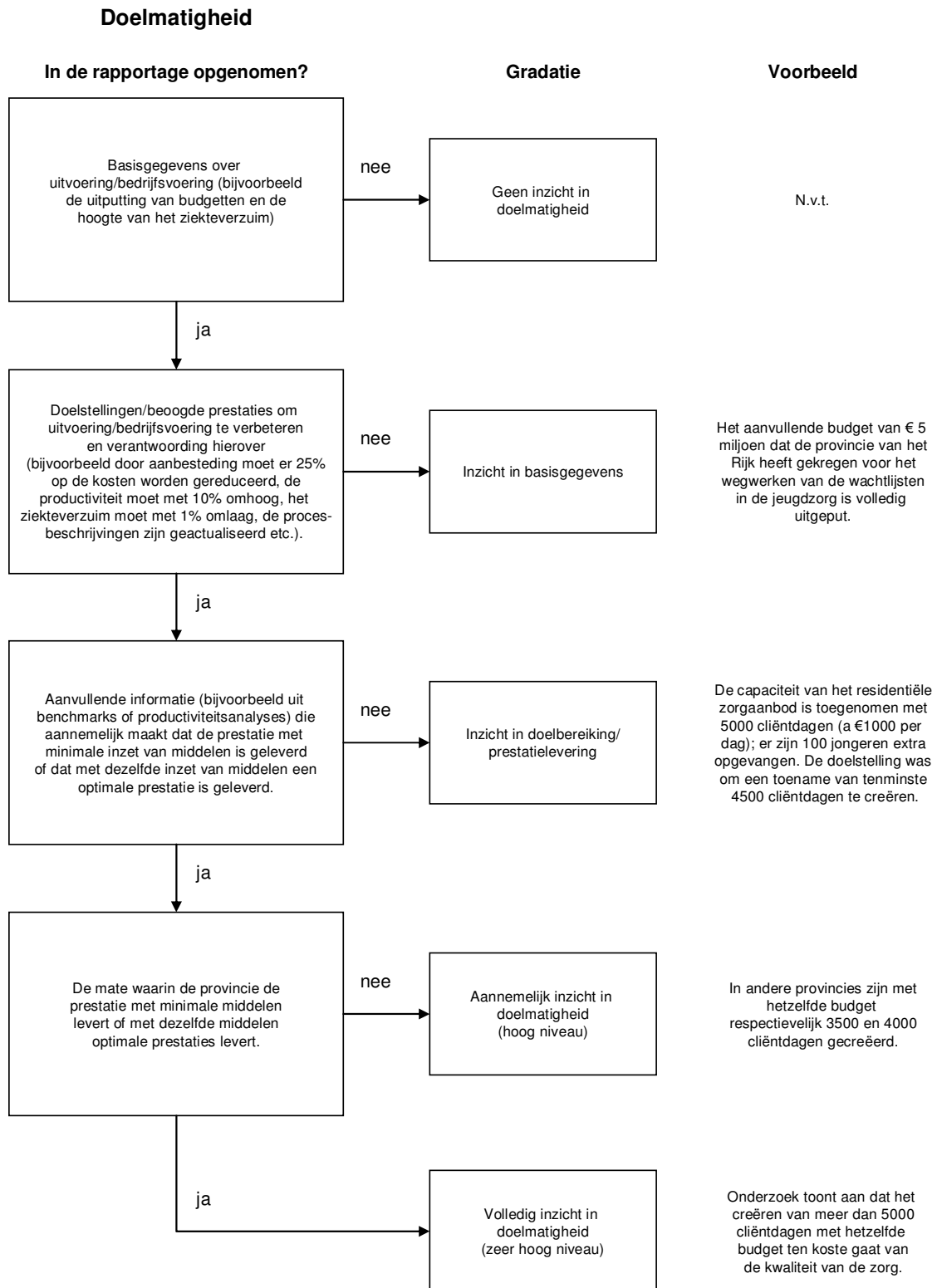
Doelmatigheid betreft de vraag of: (a) de prestaties of effecten niet met de inzet van minder middelen hadden kunnen worden gerealiseerd; of (b) niet méér prestaties of effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Allereerst moet er inzicht zijn in de middelen die zijn 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 een aantal beleidsterreinen of onderdelen van de bedrijfsvoering diepgaander onderzoek wordt uitgevoerd, zodat in ieder geval op die gebieden aannemelijk kan worden gemaakt of kan worden bewezen in hoeverre doelmatig is gehandeld. De provincie zou bijvoorbeeld een vergelijkend onderzoek kunnen uitvoeren dat inzicht biedt in de doelmatigheid van jeugdzorginstellingen in verschillende provincies.

Figuur 3 beschrijft de verschillende gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid die door de Rekenkamer worden onderscheiden, namelijk: geen inzicht in doelmatigheid, inzicht in basisgegevens, inzicht in doelbereiking/prestatielevering, aannemelijk inzicht in doelmatigheid en volledig inzicht in doelmatigheid. De Rekenkamer acht het van belang dat de provincie inzicht heeft in de doelmatigheid van de beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering, maar realiseert zich tegelijkertijd dat het onmogelijk is op al deze gebieden een volledig of aannemelijk inzicht in doelmatigheid te bereiken. Met het figuur wil de Rekenkamer de provincie echter ondersteunen bij het stapsgewijs verbeteren van de informatievoorziening over doelmatigheid.



Figuur 3 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid

3.2.b Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?

De Rekenkamer stelt vast dat in de provincie Flevoland 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 Flevoland bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 3, inzicht in basisgegevens over doelmatigheid. Zo wordt in de interne rapportages wel aandacht besteed aan de uitputting van de budgetten, maar niet aan aanvullende doelmatigheidsdoelstellingen uit de programmabegroting (zoals het aanbesteden van openbaar vervoer om het kostenniveau met 10% te verminderen). In de voor- en najaarsnota komt de uitputting van de begroting aan de orde wanneer sprake is van grote afwijkingen en in het jaarverslag komen in de paragraaf bedrijfsvoering enkele doelmatigheidsaspecten aan de orde.

In de uitgevoerde audits is er nauwelijks aandacht voor de vraag of bepaalde activiteiten efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Wel richt een groot aantal audits zich op de vraag of de interne procedures goed zijn ingericht om een bepaald resultaat te kunnen bereiken. 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.

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 Flevoland gevoerde bestuur worden gegenereerd, namelijk:

- In de provincie Flevoland is in 2005 nog geen 217a-onderzoek uitgevoerd. In de toekomst zal 217a-onderzoek mogelijk wel informatie over doelmatigheid opleveren.
- De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doelmatigheid. In de toekomst zal de Rekenkamer dergelijk onderzoek waarschijnlijk wel gaan doen.

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

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

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

Tabel 6 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 ¹⁷	Nee	Nee	Nee	Nee
GS	Nee	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie	Ja: 217a-onderzoeken uitgevoerd door auditfunctie
Controloffunctie (voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening)	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in basisgegevens	Ja: inzicht in doelbereiking/prestatielevering (m.u.v. voorjaarsnota die inzicht biedt in basisgegevens)
Auditfunctie	Nee: auditrapporten zijn niet toegankelijk voor PS	Ja: vóór 2006: alleen jaarverslag; m.i.v. 2006: integrale onderzoeksrapporten	Soms: over 217a-onderzoeken wordt gerapporteerd bij het jaarverslag; interne audits zijn niet toegankelijk voor PS	Ja: alleen jaarverslag
Directies	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken	Soms: doelmatigheids-onderzoeken

3.2.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

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

¹⁷ De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen doelmatigheidsonderzoeken afgerond.

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.
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 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 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.

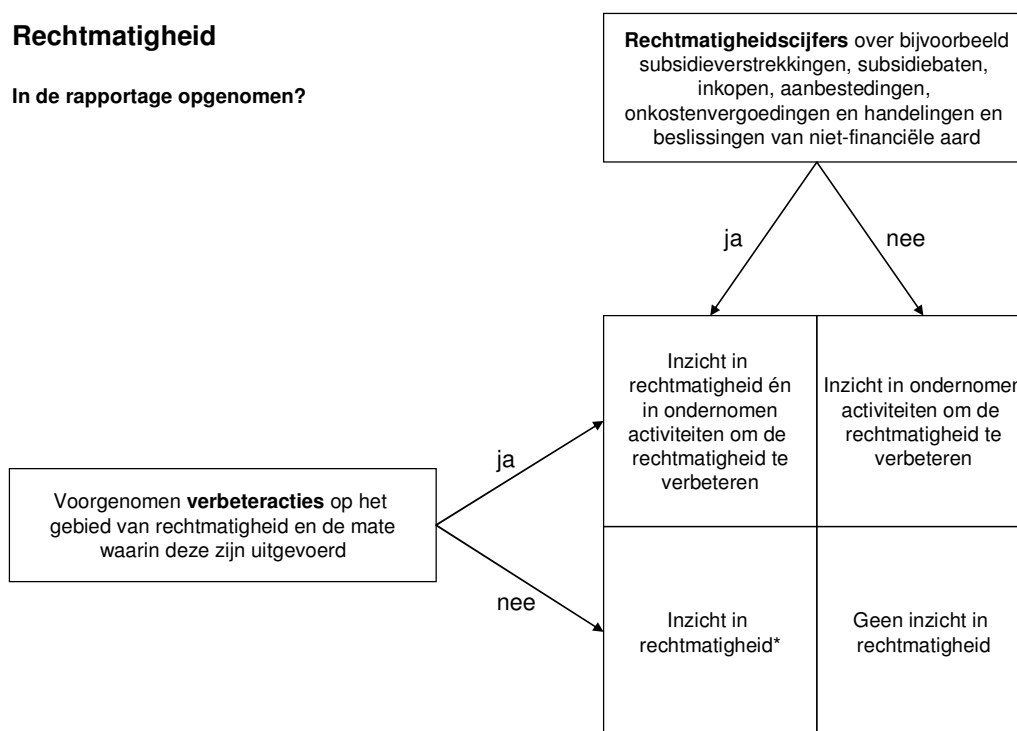
Inzicht in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid kan op twee manieren tot stand komen, namelijk:

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

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

- Wet- en regelgeving is niet voor niets opgesteld¹⁸ 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

¹⁸ 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 Flevoland?

PS zijn voor informatie over de stand van zaken op het gebied van financiële rechtmatigheid afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.

De reguliere verantwoordingsrapportages van de provincie Flevoland bieden gedurende het jaar, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 4, geen inzicht in rechtmatigheid. In de jaarverslagen van 2004 en 2005 wordt wel ingegaan op de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid.

In de provincie Flevoland heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2004, omdat het door de provincie opgestelde normenkader ontoereikend was. In 2005 is het normenkader aangepast en door PS vastgesteld; het onderzoek van de accountant heeft geleid tot een goedkeurende verklaring met betrekking tot de jaarrekening 2005. De accountant heeft in 2004 en 2005 geen opmerkingen gemaakt op het terrein van niet-financiële rechtmatigheid.

In 2004 en 2005 zijn enkele audits uitgevoerd die inzicht bieden in aspecten van rechtmatigheid met betrekking tot enkele specifieke werkprocessen, waaronder inkoop en aanbesteding, contractbeheer en mandatering. PS hebben echter geen toegang tot de auditrapporten.

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

- In de provincie Flevoland is in 2005 nog geen 217a-onderzoek uitgevoerd. In de toekomst zal in 217a-onderzoeken wellicht ook aandacht worden besteed aan de naleving van wet- en regelgeving.
- De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in rechtmatigheid. In de toekomst zal de Rekenkamer dergelijk onderzoek mogelijk wel gaan doen.

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.¹⁹

Tabel 7 beschrijft welke informatie in de vier onderzochte provincies over rechtmatigheid wordt gegenereerd en in hoeverre deze informatie beschikbaar is voor PS.

¹⁹ 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 7 De mate waarin PS in de vier provincies zijn geïnformeerd over rechtmatigheid (2005)

Produceert de actor informatie over rechtmatigheid die toegankelijk is voor PS?				
Actor	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
PS	Nee	Nee	Nee	Nee
Statencommissie	Nee	Nee	Nee	Nee
Accountant	Ja: accountantsverklaring en rapport van bevindingen	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	Ja: accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter
Rekenkamer ²⁰	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.

²⁰ De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft in dat jaar nog geen rechtmatigheidsonderzoeken afgerond.

Toelichting

1. **Financiële rechtmatigheid:** De Rekenkamer beveelt aan dat PS overwegen of zij het voldoende vinden wanneer zij jaarlijks worden geïnformeerd over de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid of dat zij ook gedurende het jaar dergelijke informatie willen ontvangen. De Rekenkamer beveelt aan dat PS, wanneer zij kiezen voor informatievoorziening gedurende het jaar, aangeven over welke aspecten van financiële rechtmatigheid zij geïnformeerd willen worden (bijvoorbeeld subsidieverstrekking, subsidiebatens, inkoop en aanbesteding en onkostenvergoedingen).
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 Starten met de uitvoering van 217a-onderzoek

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 Flevoland?

PS hebben wel een verordening opgesteld voor 217a-onderzoeken. Echter, GS hebben tot dusverre geen onderzoeksprogrammering voor 217a-onderzoeken en er is geen enkel 217a-onderzoek uitgevoerd.

In 2004 is door PS een "Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur" opgesteld. Dit heeft echter nog niet geleid tot het uitvoeren van 217a-onderzoeken.

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

Tabel 8 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 8 Provinciale vergelijking uitvoering 217a-onderzoek

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

In de provincie Utrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen 217a-onderzoeken en interne audits. Er is een afzonderlijk onderzoeksprogramma voor 217a-onderzoeken opgesteld en in 2005 zijn de eerste twee onderzoeken uitgevoerd. De aandacht gaat in die onderzoeken met name uit naar doelmatigheid.

In de andere twee 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 en zijn alle auditrapporten openbaar. 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.

3.4.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Vraag aan GS om op korte termijn schetsen volgens welk tijdpad zij overgaan tot onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Toelichting

De Rekenkamer beveelt aan dat GS op korte termijn schetsen aan PS volgens welk tijdpad zij overgaan tot onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat PS en/of de Commissie Bestuur de verantwoordelijke portefeuillehouder tot dusverre niet hebben gevraagd naar de inspanningen van GS op dit gebied, aangezien PS wel de verordening heeft opgesteld.

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 Flevoland?

- (a) De onafhankelijkheid van de auditfunctie in de provincie Flevoland is niet volledig gewaarborgd;
- (b) De auditfunctie stelt op systematische wijze prioriteiten;
- (c) er is niet vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers 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 Flevoland is momenteel onder de provinciesecretaris gesitueerd en heeft dus de gewenste onafhankelijke positie. De auditfunctie wordt in de loop van 2006 waarschijnlijk onderdeel van de concernstaf. Deze is echter ook rechtstreeks onder de provinciesecretaris gesitueerd en derhalve beoordelen we de positie van de auditfunctie als onderdeel van de concernstaf 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 is niet vastgelegd hoe de onafhankelijkheid van de auditfunctie in die situatie wordt gewaarborgd. 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 hiervan 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) In de relevante provinciale verordening en het handboek van de auditfunctie 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) In bovengenoemde documenten is wel vastgelegd op welke wijze en aan wie de resultaten van audits moeten worden gerapporteerd.

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

In Tabel 9 worden kort de bevindingen met betrekking tot de auditfunctie in de provincie Flevoland beschreven en is informatie over de drie andere onderzochte provincies opgenomen om te illustreren welke overeenkomsten en verschillen er tussen provincies zijn met betrekking tot de inrichting van de auditfunctie. Met de tabel wil de Rekenkamer de provincie inzicht bieden in de keuzes die kunnen worden gemaakt bij de inrichting van de auditfunctie.

Tabel 9 Inrichting auditfunctie

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

3.5.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Vraag aan GS voldoende waarborgen te scheppen voor een onafhankelijke positionering van de auditfunctie met betrekking tot audits die zich richten op de P&C-cyclus.
2. Vraag aan GS de auditfunctie de vrijheid te geven zelf (een deel van) het onderzoeksprogramma vast te stellen.
3. Leg, bij voorkeur in een provinciale verordening, vast welke bevoegdheden de auditpool heeft bij het verwerven van informatie.

Toelichting

1. Wanneer een verschil van mening tussen de de concerncontroller en het hoofd van de auditfunctie zou kunnen ontstaan, bijvoorbeeld als de auditfunctie onderzoek doet naar het functioneren van de P&C-cyclus, kan de onafhankelijkheid van de auditfunctie worden gewaarborgd door: (a) escalatieprocedures vast te leggen, dat wil zeggen door te beschrijven waar de concerncontroller en het hoofd van de auditfunctie met een meningsverschil terecht kunnen; en/of (b) alle auditrapporten zonder tussenkomst van de concerncontroller toe te zenden aan de provinciesecretaris en GS.

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 dergelijke onderzoekscommissie in te stellen.

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

3.6.b Wat is de huidige situatie in de provincie Flevoland?

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

Toelichting

1. Het onderzoek maakt duidelijk dat PS invulling hebben gegeven aan de, in de vorige paragraaf beschreven, **plichten** die zij hebben op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en de inrichting van de controle op het bestuur.
 - PS hebben de noodzakelijke verordeningen ten behoeve van de controle op het gevoerde bestuur opgesteld. Tabel 10 geeft een overzicht van deze door PS opgestelde verordeningen.
 - PS hebben een normen- en toetsingskader voor rechtmatigheid vastgesteld (in de vergadering van 10 november 2005).
 - PS hebben een accountant aangesteld en hebben GS gemachtigd werkafspraken met de accountant te maken.
 - Door de provincie Flevoland is, gezamenlijk met de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, een rekenkamer ingesteld.

Tabel 10 Relevante verordeningen in de provincie Flevoland

Provinciale verordeningen	Datum	Uitwerking van:
Financiële verordening provincie Flevoland 2003	november 2003	Provinciewet art. 216
Controleverordening provincie Flevoland 2003	november 2003	Provinciewet art. 217
Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, van de provincie Flevoland 2004	maart 2004	Provinciewet art. 217a

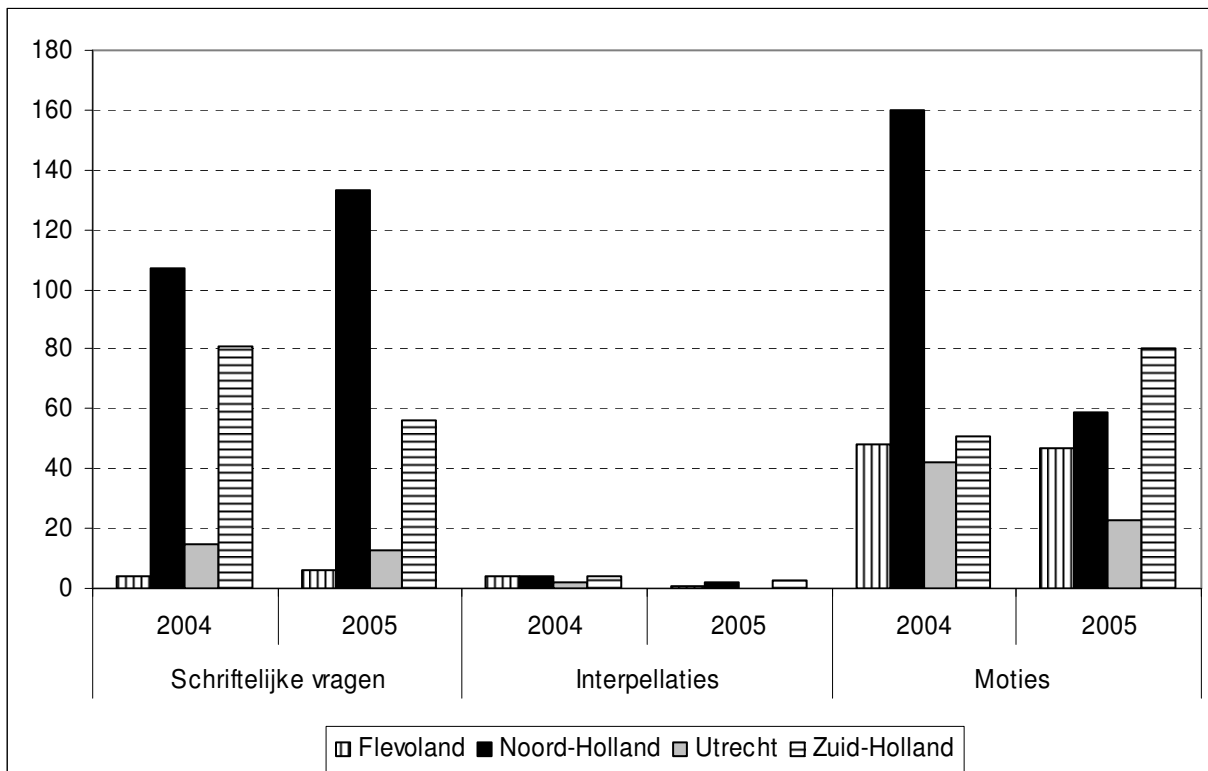
2. PS maken in beperkte mate gebruik van de instrumenten die zij hebben om invulling te geven aan hun controlerende rol:
- **Recht van onderzoek.** PS hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.
 - **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Flevoland is geen richtlijn opgesteld die beschrijft hoe invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht van GS.
 - **Ondersteuning door de accountant.** Het contact tussen de provincie en de accountant verloopt in de provincie Flevoland voornamelijk via GS. PS stellen de controle-opdracht op en hebben GS gemachtigd om werkafspraken te maken met de accountant. PS hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid extra opdrachten mee te geven aan de accountant. De accountant is niet aanwezig bij vergaderingen van de Commissie Bestuur. Wel is er contact tussen de Commissie Bestuur en de accountant over de jaarrekening.

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

Alle provincies voldoen aan de plichten die zij hebben met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur. De mate waarin zij gebruik maken van de instrumenten verschilt sterk per provincie.

- **Recht van onderzoek.** In twee van de onderzochte provincies, namelijk de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland, hebben PS gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.²¹ De provincie Zuid-Holland heeft inmiddels het onderzoek afgerond en een verslag met leerervaringen opgesteld.
- **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland is een richtlijn opgesteld die beschrijft hoe invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht van GS.
- **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.
- **Schriftelijke vragen, interpellaties en moties.** In het onderzoek hebben we informatie verzameld over het aantal schriftelijke vragen dat door PS is gesteld, het aantal interpellaties dat is aangevraagd en het aantal moties dat is ingediend. We hebben in het kader van dit onderzoek niet kunnen nagaan of deze instrumenten zijn ingezet ter controle op het gevoerde bestuur of voor andere doeleinden (bijvoorbeeld kaderstelling). Toch lijkt het ons nuttig een overzicht te geven van de informatie die dit heeft opgeleverd in de vier onderzochte provincies. Figuur 5 laat zien dat grote verschillen bestaan tussen de vier onderzochte provincies, met name met betrekking tot het aantal gestelde schriftelijke vragen. In 2004 en 2005 liep het aantal gestelde vragen uiteen van respectievelijk 4 en 6 in de provincie Flevoland tot 107 en 133 in de provincie Noord-Holland.

²¹ Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, april 2005; Provincie Utrecht: Commissie Onderzoek Bouwstagnatie, *Eindrapport Commissie Onderzoek Bouwstagnatie*, mei 2006.



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

3.6.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

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

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

- **Recht van onderzoek.** De Rekenkamer geeft PS in overweging kennis te nemen van de ervaringen die de andere provincies hebben opgedaan met het recht van onderzoek, te evalueren of het terecht is dat dit instrument tot dusverre niet is ingezet en te definiëren in welke situaties PS het wenselijk of noodzakelijk achten dat een onderzoekscommissie wordt ingesteld.
- **Schriftelijk vragenrecht.** Hoewel er geen richtlijn is voor een adequaat gebruik van het schriftelijk vragenrecht, geeft de Rekenkamer aan PS in overweging de opvallende verschillen tussen de provincies in PS te bespreken en af te wegen of dit instrument in de provincie Flevoland adequaat wordt ingezet.
- **Actieve informatieplicht van GS.** De Rekenkamer geeft PS in overweging een richtlijn actieve informatieplicht op te stellen, waarin PS aangeven wat hun verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening vanuit GS zijn.
- **Accountant.** De Rekenkamer geeft PS in overweging om kennis te nemen van de extra opdrachten die in andere provincies aan de accountant worden gegeven en te bespreken of het zinvol is ook in de provincie Flevoland gebruik te maken van deze mogelijkheid.

HOOFDSTUK 4

SAMENVATTING CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Tabel 11 Conclusies en aanbevelingen

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbeveling(en) voor PS
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 voeren de sectoren onderzoek uit dat inzicht biedt in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein ten minste de beoogde prestaties op te nemen en te rapporteren over de mate waarin deze zijn gerealiseerd; 2. Vraag GS de interne sturing en verantwoording aan te sluiten op de externe sturing en verantwoording. 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.
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 Flevoland 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.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag GS om, in aanvulling op de informatie over basisgegevens, ten minste ook regulier te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd. 2. Vraag GS om de auditpool meer onderzoek te laten uitvoeren dat 'aannemelijk inzicht' biedt in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering.

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbeveling(en) voor PS
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 afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. Over de stand van zaken op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid wordt niet gerapporteerd.	<ol style="list-style-type: none"> 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.
4.	GS zijn wettelijk verplicht onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur uit te voeren en de resultaten openbaar te maken.	PS hebben wel een verordening opgesteld voor 217a-onderzoeken. Echter, GS hebben tot dusverre geen onderzoeksprogrammering voor 217a-onderzoeken en er is geen enkel 217a-onderzoek uitgevoerd.	Vraag aan GS om op korte termijn schetsen volgens welk tijdpad zij overgaan tot onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.
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 Flevoland is niet volledig gewaarborgd; (b) de auditfunctie stelt op systematische wijze prioriteiten; (c) er is niet vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers 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"> 1. Vraag aan GS voldoende waarborgen te scheppen voor een onafhankelijke positionering van de auditfunctie met betrekking tot audits die zich richten op de P&C-cyclus. 2. Vraag aan GS de auditfunctie de vrijheid te geven zelf (een deel van) het onderzoeksprogramma vast te stellen. 3. Leg, bij voorkeur in een provinciale verordening, vast welke bevoegdheden de auditpool heeft bij het verwerven van informatie.
6.	PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur en hebben een aantal wettelijke rechten en plichten bij het invullen van deze rol.	<ol style="list-style-type: none"> 1. De Rekenkamer concludeert dat PS invulling hebben gegeven aan de plichten die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur. 2. PS maken in beperkte mate gebruik van de instrumenten die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen. 	Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Wij hebben kennis genomen van uw rapport “Kennis van eigen kunnen”, waarin de wijze wordt beschreven waarop de provincie Flevoland de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen controleert. Aan het slot doet u een aantal aanbevelingen om de informatievoorziening over het gevoerde beleid te verbeteren.

Wij maken graag gebruik van uw uitnodiging om te reageren en geven in het onderstaande per – cursief gememoreerde – aanbeveling onze reactie.

1. *Inzicht in de 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 bepalen of beleid succesvol is geweest.*
 - a. *Vraag GS in de reguliere verantwoordingsrapportages op elk beleidsterrein tenminste de beoogde prestaties op te nemen en te rapporteren over de mate waarin deze zijn gerealiseerd.*
 - b. *Vraag GS de interne sturing en verantwoording aan te sluiten op de externe sturing en verantwoording.*
 - c. *Vraag GS om informatie over de geplande en uitgevoerde onderzoeken, bijvoorbeeld bij de auditfunctie, te registreren en om deze resultaten van deze onderzoeken te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages.*
 - 1a. Zoals u bekend is zijn wij in overleg met Provinciale Staten, mede naar aanleiding van het rekenkameronderzoek over het jaarverslag en de jaarrekening 2005, een traject gestart om te komen tot een verbetering van de prestatie-indicatoren die voor de diverse programma's zouden moeten worden gehanteerd. In deze lijn zullen meer dan in het verleden de beoogde prestaties in de begroting en de verantwoordingsdocumenten worden opgenomen. In de begroting 2007 zullen de eerste verbeteringen zichtbaar zijn. Wel is er door Provinciale Staten een keuze gemaakt voor een beperkt aantal indicatoren.
 - 1b. Het ligt voor de hand dat er op één of andere wijze aansluiting bestaat tussen de interne sturing en verantwoording en de externe sturing en verantwoording. Ook nu is dat het geval. In onze ogen is hier vooral het probleem dat dit tot nu toe in onvoldoende mate zichtbaar en expliciet gemaakt is. Hier valt nog het nodige werk te verrichten. Als onderdeel van de voorgenomen organisatieaanpassing krijgt de provincie de beschikking over een aparte control-unit die bij uitstek geschikt is om op dit terrein voorstellen voor verbetering te ontwikkelen. Wij zullen de pas benoemde concerncontroller, die deze unit aanstuurt, verzoeken daarvoor voorstellen aan te dragen.
 - 1c. Het centrale punt om informatie over de geplande en uitgevoerde onderzoeken te registreren en om de resultaten van deze onderzoeken te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages is wat ons betreft de eerder genoemde nieuwe control-unit. De auditfunctie zal overigens onderdeel uitmaken van de control-unit.
 2. *Informatie over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid en 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 kunnen worden bereikt met dezelfde inzet van middelen.*
-

- a. *Vraag GS om, in aanvullen op de informatie over basisgegevens, tenminste ook regulier te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd.*
 - b. *Vraag GS om de auditpool meer onderzoek te laten uitvoeren dat “aannemelijk inzicht” biedt in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering.*
- 2a. Wij zijn voorstander van verbeteringen in de kwaliteit van de informatievoorziening en dat geldt ook voor de in het rapport gesuggereerde verbetering. In dit geval zou een combinatie met de ontwikkeling van de indicatoren voor de programmabegroting gezocht kunnen worden wij plaatsen hierbij de opmerking dat veel van de aanbevelingen gaan in de richting van extra en frequentere informatievoorziening en meer onderzoek. Indien deze aanbevelingen onverkort opgevolgd worden, zal dat niet kunnen met de huidige beschikbare capaciteit. De beschikbare capaciteit is derhalve beperkend voor de verbeteringsmogelijkheden.
- 2b. Bij de aanbeveling voor meer audit-onderzoek naar doelmatigheid van beleid en bedrijfsvoering doet zich dezelfde vraag voor als onder 2a. Overigens ontwikkelt de bestaande auditpool zich vanaf dit jaar zodanig dat het uitvoeren van zogenaamde “operational audits” ook tot de mogelijkheden gaan behoren. Verder hechten wij eraan nog eens de huidige functie van de auditpool te benadrukken. Deze pool is in feite een instrument ondergebracht bij de concerncontroller waarmee de algemeen directeur en het directieteam (DT) van onze organisatie zicht heeft op het al dan niet correct uitvoeren van processen en procedures binnen onze organisatie en daarin desgewenst kan bijsturen. Zoals gezegd ontwikkelt de auditfunctie zich nu ook in de richting van operational audits, zodat doelmatigheidsvraagstukken ook zullen kunnen worden onderzocht. Deze audits worden opgedragen door het DT en hebben tot op heden een intern karakter. Alleen de conclusies van de auditrapporten worden aan de gedeputeerde gerapporteerd. Naast deze audits, die dus vooral een intern beheersingsdocument voor de ambtelijke organisatie zelf zijn, zal er dit najaar worden gestart met zogenaamde 217a-onderzoeken. Dit zijn audits naar de doelmatigheid van het beleid en de activiteiten van de provincie. Deze onderzoeken worden alleen via de auditfunctie gefaciliteerd en worden in opdracht van GS uitgevoerd door een extern bureau. De auditfunctie is op dit moment dus primair een intern beheersingsinstrument voor enerzijds het DT en anderzijds voor GS.
3. *Inzicht in rechtmatigheid is belangrijk om na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd.*
 - a. *Overweeg of u het voldoende vindt om jaarlijks te worden geïnformeerd over financiële rechtmatigheid of dat u ook tussentijd informatie wilt ontvangen. Laat GS weten over welke aspecten van financiële rechtmatigheid u informatie wilt ontvangen.*
 - b. *Laat GS weten welke informatie u over niet-financiële rechtmatigheid wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.*
- 3a/b Voor beide aanbevelingen geldt wat ons betreft eenzelfde reactie als bij 2a. Binnen de huidige capaciteit wordt tegen de achtergrond van de eisen van de accountant over rechtmatigheid overigens gewerkt aan de implementatie van verdere kwaliteitsverbeteringen, maar er zijn wel grenzen aan de mogelijkheden om met de beschikbare middelen daarover periodiek aan Provinciale Staten te rapporteren. In de organisatie zijn checks en balances ingebouwd, die de rechtmatigheid moet waarborgen. Overigens zijn wij van oordeel dat nu het nieuwe aspect rechtmatigheid – ingevolge nieuwe regelgeving – pas sinds een tweetal jaargangen door de accountant moet worden getoetst en waarover bij de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten een verklaring moet worden afgegeven, het o.i. geen bijzondere prioriteit

- heeft in te steken op meer tussentijdse informatie; temeer daar de provincie over het laatste jaar een goedkeurende verklaring heeft ontvangen.
4. *GS zijn wettelijk verplicht onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde beleid uit te voeren en de resultaten openbaar te maken*
 - a. *Vraag aan GS om op korte termijn te schetsen volgens welk tijdpad zij overgaan tot onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.*
- 4a Op dit moment is een voorstel voor zo'n 217a-onderzoek in voorbereiding. Wij hopen hierover in het najaar een beslissing te nemen, waarna selectie van een extern onderzoeksbureau kan plaatsvinden.
5. *De toegevoegde waarde van de auditfunctie is het grootst wanneer; de onafhankelijkheid van de auditfunctie is gewaarborgd; prioriteiten systematisch worden gesteld, bij voorkeur met behulp van een provinciebrede risicoanalyse; de toegang van auditmedewerkers tot de benodigde informatie is gewaarborgd; en is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditresultaten worden gerapporteerd.*
 - a. *Vraag aan GS voldoende waarborgen te scheppen voor een onafhankelijke positionering van de auditfunctie met betrekking tot audits die zich richten op de P&C cyclus.*
 - b. *Vraag aan GS de auditfunctie de vrijheid te geven zelf (een deel van) het onderzoeksprogramma vast te stellen.*
 - c. *Leg, bij voorkeur in een provinciale verordening, was welke bevoegdheden de auditpool heeft bij het verwerven van informatie.*
- 5a Ten aanzien van de onafhankelijke positie van de auditfunctie zijn wij er van overtuigd dat deze adequaat is gewaarborgd bij de concerncontroller. Deze heeft als primaire taak op onafhankelijke wijze de organisatie te adviseren over beheersingsvraagstukken. Voorzover de activiteiten van de concerncontroller zelf onderwerp van audit zijn, kan de onafhankelijkheid gewaarborgd worden door dit bijvoorbeeld voor een extern bureau te laten uitvoeren.
- 5b Gelet op de "brede-control" benadering die van de concerncontroller gevraagd wordt ligt het voor de hand dat ook de concerncontroller invloed heeft op de uit te voeren audit-programma. De auditfunctie kan dan via de concerncontroller invloed uitoefenen op het uit te voeren programma.
- 5c Tot op heden is hierover niets vastgelegd. De auditpool heeft bij het doen van audits tot op heden ook nooit problemen ondervonden bij het verkrijgen van (alle) informatie. Regelgeving lijkt derhalve niet noodzakelijk, ofschoon er op zichzelf geen bezwaar bestaat als hierover het nodige in een protocol wordt vastgelegd.
6. *PS zijn verantwoordelijk voor de controle op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciebestuur en hebben een aantal wettelijk rechten en plichten bij het invullen van deze rol.*
 - a. *Overweeg of u adequaat gebruik maakt van de controle-instrumenten die u ter beschikking staan.*
- 6a Wij wachten de behandeling van dit onderwerp in Provinciale Staten af of en in welke mate er aanleiding bestaat tot voorstellen of activiteiten van onze kant.



NAWOORD REKENKAMER

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

Beschikbare capaciteit

De Rekenkamer begrijpt dat het niet eenvoudig is om, met de beschikbare capaciteit, op korte termijn alle gedane aanbevelingen te realiseren. Wij pleiten echter voor een stapsgewijze verbetering van de informatievoorziening over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en hebben aangegeven welke stappen in eerste instantie moeten worden gezet om dit te realiseren.

Tussentijdse informatie over rechtmatigheid

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat PS gedurende het jaar 2005 geen informatie hebben ontvangen over de stand van zaken op het gebied van financiële en niet-financiële rechtmatigheid. Hierdoor kunnen PS gedurende het jaar niet bijsturen op rechtmatigheid. Het is aan PS om te beoordelen of ze uitgebreider geïnformeerd willen worden over de stand van zaken op het gebied van financiële en niet-financiële rechtmatigheid.

Onafhankelijkheid van de auditfunctie

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat de onafhankelijkheid van de auditfunctie binnen de provincie Flevoland op diverse manieren is gewaarborgd. Wij zijn echter van mening dat de positie van de auditfunctie verder kan worden versterkt door deze de vrijheid te geven een deel van haar eigen onderzoeksprogrammering vast te stellen en door vast te leggen welke bevoegdheden auditmedewerkers hebben bij het verwerven van informatie. De Rekenkamer deelt de mening van GS dat het inschakelen van een extern bureau voor onderzoeken naar de activiteiten van de concerncontroller bijdraagt aan het waarborgen van de onafhankelijkheid van de auditfunctie. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat waarborgen voor de onafhankelijkheid van de auditfunctie door PS in een verordening worden vastgelegd.

