

Kennis van eigen kunnen

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, oktober 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Doel van de nota.....	7
1.2 Afbakening van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksmethode.....	8
2. Beschrijving van de inrichting van de controle op het gevoerde bestuur	9
2.1 Schets van de inrichting van de controle.....	9
2.1 Rollen van de betrokken actoren.....	10
2.3 Informatiebronnen die PS ter beschikking (kunnen) staan.....	14
3. Conclusies en aanbevelingen	21
3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid.....	21
3.2 Vergroten van inzicht in doelmatigheid.....	26
3.3 Vergroten van inzicht in rechtmatigheid.....	31
3.4 Benoemen van 217a-onderzoek.....	35
3.5 Versterken van de (positie van de) auditfunctie.....	36
3.6 Benutten van de controle-instrumenten door PS.....	40
4. Samenvatting conclusies en aanbevelingen	45
Reactie Gedeputeerde Staten	49
Nawoord Rekenkamer	53



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 Zuid-Holland in beperkte mate inzicht bestaat in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur:

- Op het gebied van doeltreffendheid bieden reguliere verantwoordingsrapportages inzicht in de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd; er worden echter niet of nauwelijks aanvullende onderzoeken uitgevoerd die inzicht bieden in de vraag of het beleid van de provincie de beoogde maatschappelijke gevolgen heeft.
- Op het gebied van doelmatigheid zijn meerdere informatiebronnen beschikbaar (reguliere verantwoordingsrapportages en auditrapporten), maar wordt niet of nauwelijks onderzoek gedaan dat aannemelijk maakt dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.
- Op het gebied van rechtmatigheid leggen Gedeputeerde Staten jaarlijks verantwoording af aan Provinciale Staten (via de jaarrekening en de accountantscontrole), maar wordt geen tussentijdse informatie verstrekt.

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

De Rekenkamer hoopt met dit rapport bij te dragen aan het goed 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 Zuid-Holland controleert op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het eigen handelen, zijn interviews gehouden met de betrokken actoren en zijn relevante documenten¹ verzameld en bestudeerd. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de bestuurlijke informatie, die binnen de provincie wordt gegenereerd, inzicht oplevert in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

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

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

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

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

HOOFDSTUK 2

BESCHRIJVING VAN DE INRICHTING VAN DE CONTROLE OP HET GEVOERDE BESTUUR

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

2.1 Schets van de inrichting van de controle

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

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

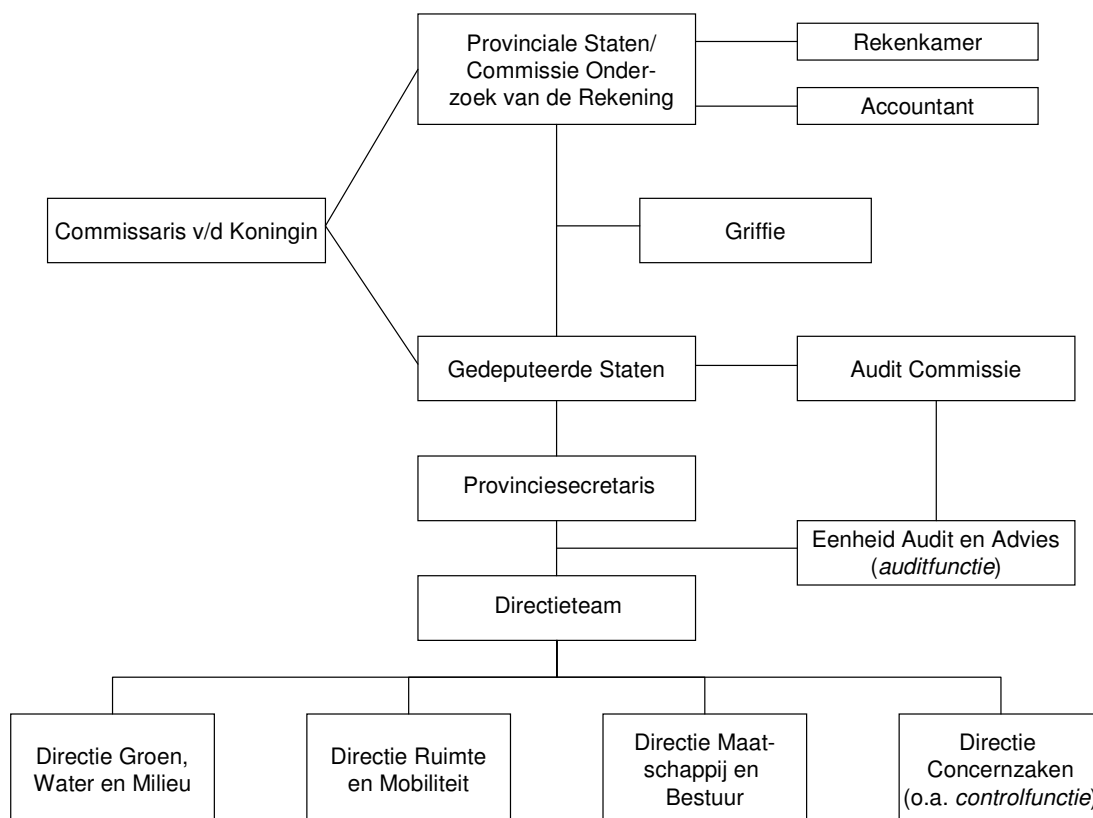
Tabel 1 geeft een overzicht van de actoren die in alle provincies betrokken zijn bij het verwerven van inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. Naast de genoemde actoren zijn in sommige provincies ook andere actoren betrokken.

Tabel 1 Betrokken actoren en hun rol

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

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

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



Figuur 1 Organogram van de provincie Zuid-Holland

2.1 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 Zuid-Holland een aantal specifieke taken met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur belegd bij de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening (COR), zoals:

- De financieel-technische beoordeling van de jaarrekening, met hulp van de accountant. De beoordeling van de beleidsinhoudelijke aspecten van de jaarrekening vindt plaats binnen andere commissies.

- De aanbesteding van de accountant en het aansturen van de accountant. Specifieke taken betreffen onder andere het verstrekken van de opdracht aan de accountant, het vaststellen van goedkeurings- en rapportagetoleranties en het vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole.
- In de toekomst gaat de COR een actievere rol spelen op het gebied van beleidsevaluatie, waarbij aandacht wordt besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid.³ De planning is dat voor het einde van de huidige statenperiode nog twee beleidsevaluaties als pilot worden uitgevoerd.

De COR heeft een budget van €100.000 voor extern onderzoek. Dit budget maakt deel uit van het budget van de griffie. De COR kiest zelf de onderwerpen voor (nader) onderzoek en houdt daarbij rekening met de onderzoeken die door GS en de Rekenkamer worden uitgevoerd. Elk onderzoek resulteert in een concept-eindrapportage aan de COR. Deze rapportage wordt gelijktijdig toegestuurd aan GS en de provinciesecretaris. Na vaststelling door de commissie wordt het rapport, eventueel voorzien van een voorstel en/of commentaar van GS, aangeboden aan PS.

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) de aanbesteding van de accountant te begeleiden; (c) een schakelfunctie met de ambtelijke organisatie te vervullen; (d) een bijdrage te leveren aan de inrichting van de Rekenkamer; en (e) informatiestromen te ondersteunen, onder andere door bij stukken een voorblad met een advies voor behandeling toe te voegen.

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 Zuid-Holland.

2.2.4 Rekenkamer

De Rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur⁴. 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 Rekenkamer⁵. 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:

³ Provincie Zuid-Holland: Commissie Onderzoek van de Rekening, *Vertrouwen is goed, controleren is beter*, 2004.

⁴ Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

⁵ Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

- De actieve informatieplicht⁶. GS hebben de plicht om uit zichzelf alle inlichtingen te verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Zij moeten dus tijdig de informatie leveren die nodig is voor de controlerende functie van PS.
- Het uitvoeren van 217a-onderzoeken. GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de zogenaamde 217a-onderzoeken, dat wil zeggen de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur.⁷ PS stellen bij verordening vast op welke wijze GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Zuid-Holland zijn de 217a-onderzoeken naar doelmatigheid belegd bij de Eenheid Audit en Advies (EAA). Onderzoek naar de doeltreffendheid zal nog moeten worden belegd in de provinciale organisatie, waarbij de EAA en de afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie een coördinerende rol zullen vervullen.

Daarnaast dragen GS, zoals vastgelegd in de Financiële verordening⁸, jaarlijks zorg voor de controle op de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen en stellen zij daartoe een interne controleplan vast. Tenslotte laten GS incidenteel onderzoeken uitvoeren die inzicht bieden in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur, zoals een bestuurskrachtmeting en een halfwegevaluatie van het collegewerkprogramma.

2.2.6 Controlfunctie

De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus (de P&C-cyclus) coördineert. De controlfunctie is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse en periodieke rapportages waarin wordt verantwoord over de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering.

De controlfunctie is een onafhankelijke functie die in principe alle leidinggevenden ondersteunt en toetst bij het sturen en beheersen van de bedrijfsprocessen. De directie Concernzaken (DCZ) is door de provinciesecretaris als stafdirectie belast met concerncontrolling. De directeur treedt op als concerncontroller en is adviseur van de provinciesecretaris en het directieteam over alle zaken die de provinciale bedrijfsvoering betreffen. De concerncontroller is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering op een zodanige wijze dat de provincie als geheel en per directie in control is. Ook is hij/zij (mede)gesprekspartner van de externe accountant in alle zaken die de bedrijfsvoering betreffen. De hoofden van DCZ-afdelingen zijn belast met de uitvoering van de controlfunctie namens de concerncontroller. Zij zijn functioneel (dat wil zeggen organisatiebreed) verantwoordelijk voor de volgende gebieden: (a) financiën; (b) personeel en organisatie; (c) informatie en automatisering; en (d) juridische zaken. De directies en diensten worden ondersteund door directie- en dienstcontrollers die verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering op een zodanige wijze dat de provincie per directie en dienst in control is.

Het neerzetten van de controlfunctie op meerdere functionele gebieden en de verticale gelaagdheid in drie niveaus van control (concern-, directie- en dienstniveau) vereisen dat coördinatie plaatsvindt. Hiervoor zijn in de provincie Zuid-Holland de volgende overlegstructuren in het leven geroepen:

- Het concerncontrollersoverleg: het overleg van de concerncontroller met de directiecontrollers over integrale bedrijfsvoeringsonderwerpen. De hoofden van DCZ-afdelingen worden naar behoefte per agendapunt uitgenodigd.
- Functionele overleggen: Per functionele kolom zijn de hoofden van DCZ-afdelingen en het hoofd bureau Juridische Zaken verantwoordelijk voor de afstemming in de uitvoering van de controltaken.

Een nieuw element in de opzet van de controlorganisatie is de functionele aansturing vanuit de afdelingen van Concernzaken naar de directiecontrollers. De escalatieprocedure houdt in dat directiecontrollers de plicht hebben – bij

⁶ Artikel 167 Provinciewet.

⁷ Artikel 217a Provinciewet.

⁸ Provincie Zuid-Holland, *Verordening Financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie*, 28 juni 2005.

ernstige inbreuken in de toepassing van de kaders – binnen hun directies rechtstreeks te escaleren naar de concerncontroller en de concerncontroller escaleert naar de provinciesecretaris. Tenslotte is het belangrijk op te merken dat in 2005 is gewerkt aan de invoering van een systeem van interne controle (IC). Met ingang van 2006 worden binnen de directies en diensten elk kwartaal rechtmatigheidscontroles en betrouwbaarheidscontroles verricht

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 taken van de Eenheid Audit en Advies (EAA), die na de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Provinciebestuur in 2003 de Eenheid Provinciecontroller heeft opgevolgd, zijn als volgt omschreven:

- Het uitvoeren van doelmatigheidsonderzoeken, zoals bedoeld in artikel 217a van de Provinciewet;
- Het coördineren van doeltreffendheidsonderzoeken, zoals bedoeld in artikel 217a van de Provinciewet;
- Het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoeken;
- Het verrichten van overige onderzoeken die uit het oogpunt van interne controle wenselijk zijn;
- Het adviseren over het ontwerp, de uitvoering en de beheersing van de bedrijfsprocessen inclusief de daarbij behorende administratieve organisatie en interne controle; en
- Het toetsen van de werking van de controlfunctie ten aanzien van de directie Concernzaken en rapportering hierover aan de provinciesecretaris.

Tevens kan de EAA op grond van de Procedureregeling melding misstand provincies 2005 van de provinciesecretaris opdrachten krijgen tot het uitvoeren van de integriteitsonderzoeken.

De provincie heeft gekozen voor een afdeling met medewerkers die volledig in dienst zijn van de EAA. De EAA bestaat uit een hoofd, zeven onderzoekers en een secretaresse. In 2005 kon ongeveer 8000 uur aan onderzoek worden besteed en was een budget van €171.000,- beschikbaar voor het uitbesteden van onderzoek.

De EAA is direct onder de provinciesecretaris gesitueerd. Het hoofd van de EAA wordt door GS benoemd.⁹ De onderzoeksprogrammering van de EAA is volledig vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de EAA alleen onderzoek verricht op verzoek van opdrachtgevers. Jaarlijks stelt de EAA een onderzoeksplan op waarin wordt aangegeven welke audits in het komende jaar zullen worden uitgevoerd in opdracht van: (a) de Auditcommissie¹⁰; en (b) de directies. Het onderzoeksplan wordt door de Auditcommissie vastgesteld.

2.2.8 Overige activiteiten

Naast de controlfunctie en de auditfunctie kunnen er binnen een provincie andere organisatieonderdelen (bijvoorbeeld een onderzoeksafdeling) bestaan die informatie over de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van het gevoerde bestuur genereren. In de provincie Zuid-Holland 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, zoals:

- Werkconferenties waarin (combinaties van) begrotingsprogramma's worden doorgelicht met als kernvraag: "Doen we als provincie de goede dingen?" (doeltreffendheid).

⁹ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 6.

¹⁰ De Auditcommissie is een commissie, bestaande uit de CvdK (voorzitter), de Gedeputeerde met de portefeuille bedrijfsvoering, de provinciesecretaris, de vier directeuren, het hoofd van de EAA (secretaris) en een externe deskundige, die de regierol heeft met betrekking tot het programmeren en de follow-up van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken, rechtmatigheidsonderzoeken en verbijzonderde interne controlewerkzaamheden voor de provincie als geheel.

- De Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie draagt onder andere bij aan instrumentontwikkeling (bijvoorbeeld monitoring, beleidsevaluatie) en biedt advies en ondersteuning bij het gebruik van deze instrumenten. Ter ondersteuning van de vaststelling van prestatie-indicatoren voor de begroting en jaarrekening heeft het cluster onder andere een notitie over de meetbaarheid van het provinciaal beleid geschreven en levert het cluster ondersteuning voor de bovengenoemde werkconferenties. Het cluster werkt sinds kort samen met de EAA met als doel evaluatie en monitoring samen op te pakken.
- Binnen sommige directies, bijvoorbeeld binnen de Directie Groen, Water en Milieu, houden enkele medewerkers zich met onderzoek bezig. Verder laten de beleidsdirecties ook onderzoeken uitvoeren naar de doeltreffendheid van hun beleid. Als gevolg van de decentrale organisatie van de provincie is het moeilijk een overzicht te krijgen van alle doeltreffendheidsonderzoeken die plaatsvinden.

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	Er worden onderzoeken naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur uitgevoerd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS hebben een "Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid" 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)	Onderzoeksprogramma en jaarverslag van EAA komen bij PS terecht; resultaten van andere onderzoeken soms ook	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De Eenheid Audit en Advies voert onderzoeken uit waarin aandacht is voor doelmatigheid en 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.

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

2.3.1 Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken

Huidige inrichting van de controle. In de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarstukken leggen GS (tussentijdse) verantwoording af over de geleverde prestaties. De prestaties kunnen betrekking hebben op het behalen van maatschappelijke effecten, maar ook op het verbeteren van de bedrijfsvoering of de beheersing van de rechtmatigheid. Over 2005 leveren deze rapportages de volgende inzichten op:

- Doeltreffendheid: De najaarsnota en de jaarrekening bieden inzicht in de mate waarin de beoogde prestaties zijn geleverd.
- Doelmatigheid: De najaarsnota en de jaarrekening bieden inzicht in de mate waarin de beoogde prestaties/doelstellingen om de bedrijfsvoering te verbeteren zijn geleverd; de voorjaarsnota bevat alleen informatie over basisgegevens, zoals de mate waarin budgetten zijn uitgeput.
- Rechtmatigheid: De jaarrekening biedt inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren.

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

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

2.3.2 Informatie uit de 217a-onderzoeken

Huidige inrichting van de controle. GS dienen periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (de zogenaamde 217a-onderzoeken). PS zijn wettelijk verplicht een verordening op te stellen waarin nadere regels worden gesteld aan dit onderzoek.¹¹ In de Organisatieregeling van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd dat de Eenheid Audit en Advies (EAA) verantwoordelijk is voor (onder andere):

- Het coördineren van doeltreffendheidsonderzoeken, zoals bedoeld in artikel 217a van de Provinciewet;
- Het uitvoeren van periodieke doelmatigheidsonderzoeken, zoals bedoeld in artikel 217a van de Provinciewet; en
- Het uitvoeren van rechtmatigheidsonderzoeken.

De EAA verricht zowel onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie als onderzoeken in opdracht van het lijnmanagement. Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie zijn niet vertrouwelijk en gaan naar GS; bij onderzoeken in opdracht van het lijnmanagement is dat niet altijd het geval. De integrale onderzoeksrapporten worden niet aan PS aangeboden; PS krijgen wel het jaarverslag van de EAA. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de EAA wordt niet aangegeven welke onderzoeken als 217a-onderzoeken kunnen worden beschouwd.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de “Verordening onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid” 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 Zuid-Holland worden onderzoeken verricht door de EAA (zie hierboven) en worden ook onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed door de ambtelijke organisatie. De onderzoeken die door de beleidsdirecties worden uitgevoerd zijn divers van aard en leveren inzicht op in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van onderdelen van het gevoerde bestuur. Er bestaat echter vooralsnog geen overzicht van alle uitgevoerde onderzoeken waardoor het niet mogelijk is een overzicht te krijgen van de mate waarin inzicht bestaat in de kwaliteit van het gevoerde bestuur. De EAA en de Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie ontwikkelen echter gezamenlijk plannen om tot een dergelijk overzicht te komen. De onderzoeken van de beleidsdirecties komen niet automatisch bij PS terecht.

Sturingsmogelijkheden PS. PS hebben beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de informatie die zij krijgen over de resultaten van de 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. In de provincie Zuid-Holland hebben PS een “richtlijn actieve informatieplicht GS” opgesteld.

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen andere afspraken met GS maken over het invullen van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld door het wijzigen van de richtlijn. Ook kunnen in vergaderingen van PS en/of

¹¹ Provinciewet, artikel 217a.

statencommissies afspraken worden gemaakt over de wijze waarop PS worden geïnformeerd over specifieke projecten of onderwerpen.

2.3.5 Door PS opgevraagde informatie

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

Tabel 3 Instrumenten van PS ten behoeve van hun controlerende rol

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

Sturingsmogelijkheden PS. PS kunnen de bovengenoemde instrumenten inzetten ten behoeve van hun controlerende rol. PS zijn, op basis van de provinciewet, verplicht een reglement van orde voor hun vergaderingen en andere werkzaamheden vast te stellen.¹² 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.

¹² Provinciewet, art. 16.

Tabel 4 beschrijft welke mogelijkheden PS ter beschikking staan.

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'.
Overige onderzoeken	PS of statencommissies kunnen ook onderzoeken (laten) uitvoeren zonder dat sprake is van het inzetten van het 'recht van onderzoek'. Het gaat hier om onderzoek dat minder ingrijpend van aard is. Zo is in de provincie Zuid-Holland besloten tot een pilot waarin 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.¹³

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

2.3.7 Bevindingen uit de accountantscontrole

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

Tabel 5 Rapportages van de accountant

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

¹³ Provinciewet, art. 151a, lid 8.

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

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

- De controleverordening en controle-opdracht: PS kunnen via de Controleverordening provincie Zuid-Holland en de controleopdracht aan de accountant afspraken maken over de inrichting van de accountantscontrole, bijvoorbeeld over de te hanteren goedkeurings- en rapportagetoleranties. Bij de opdrachtverstrekking aan de accountant kan er voor worden gekozen dat de accountant een management letter uitbrengt.
- Het normen- en toetsingskader rechtmatigheid: In het normen- en toetsingskader rechtmatigheid wordt vooraf vastgelegd wanneer handelingen en beslissingen rechtmatig zijn. De accountant toetst de handelingen en beslissingen van de provincie aan dit kader. PS stellen het normen- en toetsingskader rechtmatigheid vast en kunnen zo bepalen waaraan de accountant moet toetsen. De vrijheid van PS is hierbij echter beperkt, omdat de Kadernota Rechtmatigheid¹⁴ richtlijnen geeft ten aanzien van de wetten en bepalingen die in acht moeten worden genomen. PS kunnen het normen- en toetsingskader wel beïnvloeden door de daarin opgenomen provinciale verordeningen in te trekken of te wijzigen.

2.3.8 Aanvullende onderzoeksrapportages van de accountant

Huidige inrichting van de controle. De accountant kan, in aanvulling op de reguliere accountantscontrole, onderzoeken doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van specifieke onderdelen van het provinciaal beleid of de bedrijfsvoering. De uitkomsten van deze extra onderzoeken kunnen worden opgenomen in het rapport van bevindingen of in een afzonderlijke rapportage. In de Rekeningencommissie wordt jaarlijks besproken of er extra opdrachten worden meegegeven aan de accountant. In 2005 is dat niet gebeurd; in 2004 wel.

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 de 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.¹⁵

¹⁴ Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, *Kadernota Rechtmatigheid*, 10 oktober 2005.

¹⁵ 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 Zuid-Holland. In elke paragraaf wordt eerst ingegaan op de gehanteerde norm en het belang daarvan en vervolgens op de huidige situatie in de provincie Zuid-Holland en in de andere onderzochte provincies. Tenslotte wordt, wanneer dat relevant is, beschreven welke stappen de provincie kan nemen om verbeteringen in de huidige situatie aan te brengen.

3.1 Vergroten van inzicht in doeltreffendheid

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

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

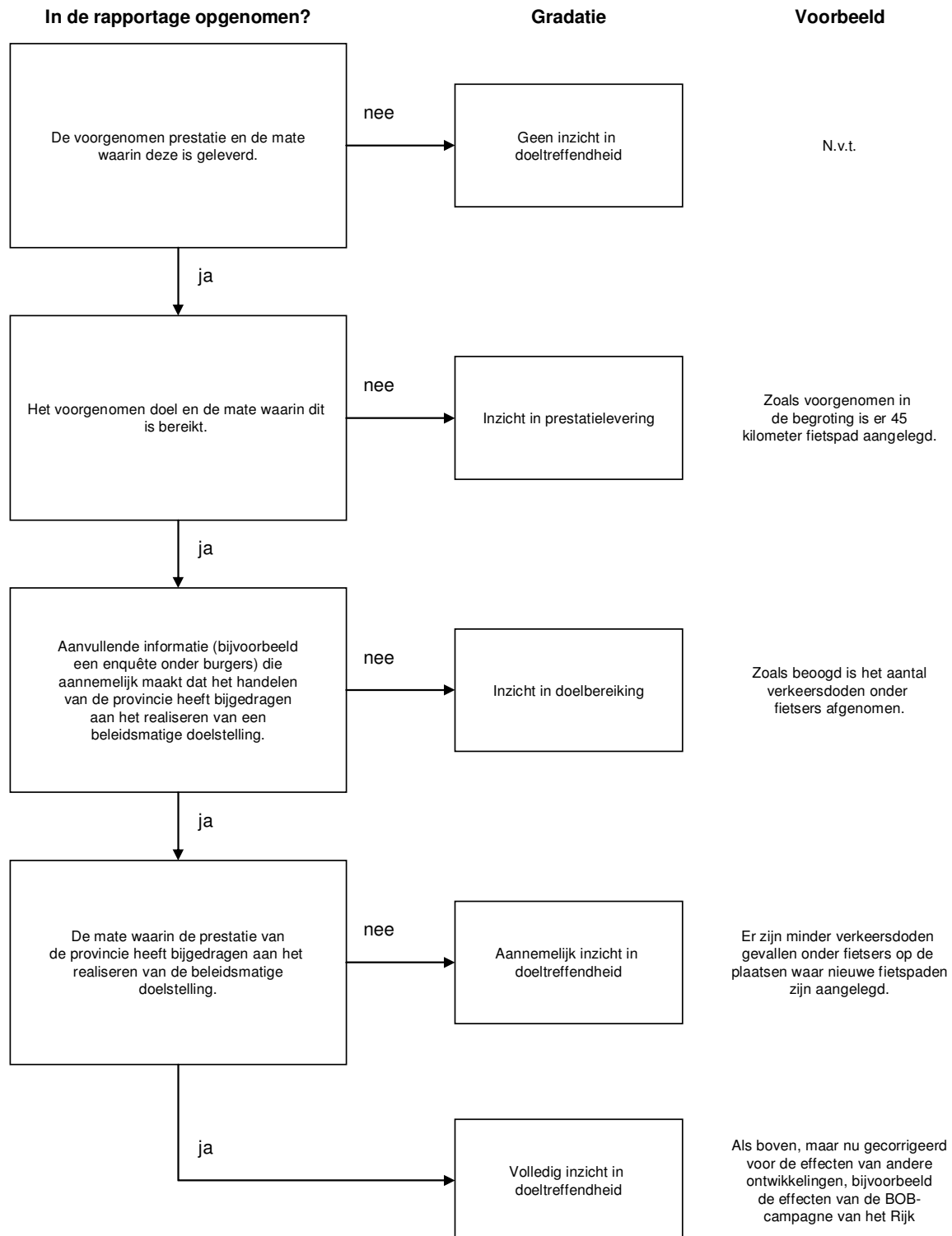
Doeltreffendheid betreft de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen en verrichte activiteiten de gewenste gevolgen hebben in de maatschappij. Allereerst is het noodzakelijk inzicht te hebben in de prestaties van de provincie met het oog op het bereiken van een bepaalde doelstelling. Vervolgens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

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

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

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

Doeltreffendheid



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 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 Zuid-Holland?

De Rekenkamer stelt vast dat de reguliere verantwoordingsrapportages (met uitzondering van de voorjaarsnota) inzicht bieden in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Daarnaast bieden incidentele onderzoeken inzicht in doeltreffendheid. Inzicht in de mate waarin de gerealiseerde effecten een gevolg zijn van het handelen van de provincie ontbreekt veelal.

De door ons geanalyseerde interne verantwoordingsrapportages van de provincie Zuid-Holland bieden, conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 2, geen inzicht in doeltreffendheid. In de rapportages wordt vaak wel gemeld welke prestaties zijn geleverd, maar niet wat de beoogde prestaties waren. Van de geanalyseerde rapportages, vormt de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit hierop een positieve uitzondering. De externe verantwoordingsrapportages (voor- en najaarsnota en jaarstukken) laten een gemengd beeld zien. In de voorjaarsnota wordt niet ingegaan op beoogde doelen en prestaties. In de najaarsnota en de jaarrekening 2005 worden de geleverde prestaties gerelateerd aan de beoogde prestaties. Deze rapportages bieden daarom wel inzicht in prestatielevering.

GS voeren incidenteel onderzoeken uit die inzicht bieden in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Zo zijn in 2005 een bestuurskrachtmeting en een halfwegevaluatie van het collegewerkprogramma uitgevoerd.

De Eenheid Audit en Advies voert zelf geen onderzoeken uit naar de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Wel heeft de auditfunctie een coördinerende taak met betrekking tot doeltreffendheidsonderzoeken die binnen de provincie worden uitgevoerd. In 2006 zal nader invulling worden gegeven aan deze taak.

Op enkele specifieke beleidsterreinen leveren beleidsevaluaties die de directies uitzetten enig inzicht in doeltreffendheid. Er bestaat op dit moment geen overzicht van alle beleidsevaluaties die de provincie uitvoert of laat uitvoeren en het is daarom ook moeilijk inzicht te krijgen in de mate waarin deze beleidsevaluaties bijdragen aan inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. De Eenheid Audit en Advies zal, samen met de afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie, haar coördinerende taak op het gebied van onderzoeken naar doeltreffendheid nader invullen. In de toekomst zal dan ook een volledig beeld moeten ontstaan van de beleidsevaluaties die binnen de provincie Zuid-Holland worden uitgevoerd.

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

- De Commissie voor het Onderzoek van de Rekening gaat met ingang van 2006 een pilot met beleidsevaluaties uitvoeren. Het eerste onderzoek dat wordt uitgevoerd, is een evaluatie van het Fietsplan 2001-2010.
- 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.

De Rekenkamer stelt vast dat in de provincie Zuid-Holland gedurende het jaar 2005 in beperkte mate is gerapporteerd over de voortgang van beleid. In de najaarsnota wordt inzicht geboden in prestatielevering evenals in de interne verantwoordingsrapportages van de Directie Ruimte en Mobiliteit. De overige externe en interne rapportages bieden geen inzicht in prestatielevering en geen van de rapportages biedt inzicht in doelbereiking. Daarnaast vinden incidenteel beleidsevaluaties plaats vanuit de beleidsdirecties.

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

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

Produceert de actor informatie over doeltreffendheid die toegankelijk is voor PS?				
Actor	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
PS	Nee	Nee	Ja	Nee
Statencommissie	Nee	Nee	Nee	Nee
Accountant	Nee	Nee	Nee	Nee
Rekenkamer ¹⁶	Nee	Nee	Nee	Nee
GS	Ja: (externe) onderzoeken GS	Ja: 217a-onderzoek door auditfunctie	Nee	Nee
Controloffunctie	Nee	Nee	Nee	Ja: inzicht in prestatielevering (jaarrekening en najaarsnota)
Auditfunctie	Nee	Ja: vóór 2006: alleen jaarverslag; m.i.v. 2006: integrale onderzoeksrapporten	Nee	Nee
Onderzoeksafdeling	Nee	Soms: onderzoeksrapporten sector Kennis en Beleidsevaluatie	Soms: onderzoeksrapporten cluster Informatie en Onderzoek	Nee
Beleidsdirecties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties	Soms: beleidsevaluaties

3.1.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

1. Vraag GS om ook in de voorjaarsnota op elk beleidsterrein ten minste te rapporteren over de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Vervolgens kan GS worden gevraagd ernaar te streven in alle reguliere verantwoordingsrapportages informatie op te nemen over de beoogde doelen en de mate waarin deze zijn bereikt.
2. Vraag GS op enkele beleidsterreinen aanvullend onderzoek uit te voeren dat ten minste 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag in hoeverre het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de met dat beleid beoogde maatschappelijke effecten.

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

Toelichting

1. De Rekenkamer beveelt aan dat ook in de voorjaarsnota op elk beleidsterrein ten minste moet worden gerapporteerd over de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn geleverd. Wanneer inzicht in prestatielevering beschikbaar is, is de volgende stap om er in de reguliere verantwoordingsrapportages naar te streven ook te rapporteren over de beoogde doelen en de mate waarin deze zijn bereikt.
2. In aanvulling op de informatie in de reguliere verantwoordingsrapportages, beveelt de Rekenkamer aan dat op enkele beleidsterreinen onderzoek wordt uitgevoerd dat ten minste 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag in hoeverre het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de met dat beleid beoogde maatschappelijke effecten.

De Rekenkamer waardeert de plannen van de Eenheid Audit en Advies om in 2006 invulling te geven aan haar coördinerende taak op het gebied van doeltreffendheidsonderzoeken, zodat informatie beschikbaar komt over alle beleidsevaluaties die binnen de provincie Zuid-Holland worden uitgevoerd. De Rekenkamer geeft in overweging GS te vragen om de informatie uit beleidsevaluaties die door de beleidsdirecties worden uitgevoerd, te integreren in de reguliere verantwoordingsrapportages, zodat informatie over doeltreffendheid van het provinciaal beleid bij elkaar wordt gebracht en gemakkelijk te raadplegen is.

3.2 Vergroten van inzicht in doelmatigheid

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

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

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

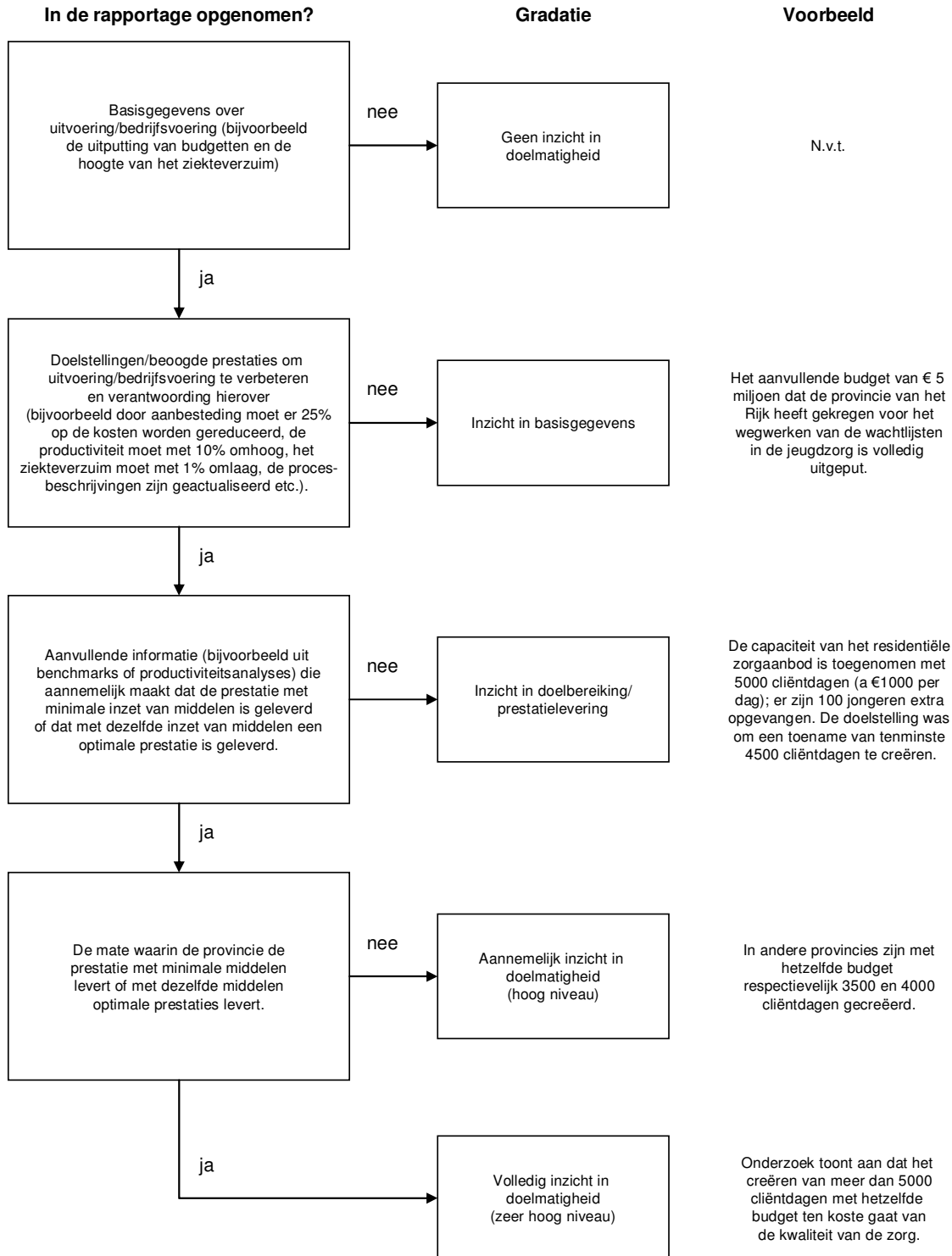
Informatie over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid en de bedrijfsvoering van de provincie is belangrijk voor de kaderstellende rol van PS. Het is belangrijk inzicht te hebben in de vraag of de beoogde beleidseffecten (bijvoorbeeld een toename in het aanbod van jeugdzorg met 10%) kunnen worden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

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

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

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

Doelmatigheid



Figuur 3 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid

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

De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering. In de najaarsnota en de jaarrekening wordt tevens inzicht geboden in de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd. Ook zijn er diverse informatiebronnen die op incidentele basis inzicht opleveren in doelmatigheid, waaronder een PS-onderzoek, de management letter van de accountant en diverse audits. Er vinden nauwelijks of geen productiviteitsanalyses of benchmarkonderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken dat de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.

De door ons geanalyseerde interne verantwoordingsrapportages beschrijven welke prestaties zijn geleverd, maar vermelden niet vermeld wat de beoogde doelen/prestaties waren. Wederom vormt de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit hierop een positieve uitzondering. Alle tussentijdse rapportages geven wel inzicht in de mate waarin de begroting is uitgeput. Conform de indeling van de Rekenkamer zoals beschreven in Figuur 3 bieden de interne verantwoordingsrapportages inzicht in basisgegevens over doelmatigheid. PS hebben geen inzicht in deze interne rapportages. Wat betreft de externe rapportages, geven zowel de voorjaarsnota als de najaarsnota aan of de uitputting van de begroting binnen de kaders blijft. In de najaarsnota wordt overzichtelijk gepresenteerd wat de beoogde doelen/prestaties zijn en wat de voortgang is met betrekking tot die doelen/prestaties. De informatie in de voorjaarsnota biedt inzicht in basisgegevens en de informatie in de najaarsnota geeft inzicht in doelbereiking/prestatielevering. Ook de jaarrekening 2005 biedt inzicht in doelbereiking/prestatielevering.

Het merendeel van de onderzoeken van de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland besteedt aandacht aan doelmatigheid. Deze audits hebben veelal betrekking op de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om doelmatig met de financiële middelen om te springen. Een enkele keer wordt onderzocht of ook daadwerkelijk doelmatig is gehandeld.

PS hebben één onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van vertragingen bij infrastructuurprojecten. Daarin is onder andere aandacht besteed aan de inrichting van de uitvoering van grote projecten.

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

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

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

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

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

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

Produceert de actor informatie over doelmatigheid die toegankelijk is voor PS?				
Actor	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 ook in de voorjaarsnota ten minste te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd.
2. Vraag GS om de auditfunctie meer onderzoek te laten uitvoeren dat 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag of de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.

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 ook in de voorjaarsnota ten minste moet worden gerapporteerd over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd.
2. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan dat de auditfunctie frequenter onderzoeken gaat uitvoeren die 'aannemelijk inzicht' bieden in de doelmatigheid van onderdelen van het beleid of de bedrijfsvoering. Dit betreft bijvoorbeeld benchmarkonderzoeken of productiviteitsanalyses die antwoord geven op de vraag of een prestatie met minimale inzet van middelen is geleverd of dat met dezelfde inzet van middelen een optimale prestatie is geleverd. De Rekenkamer suggereert ook om de informatie die dit onderzoek oplevert te integreren in de verantwoordingsrapportages, zodat informatie over doelmatigheid bij elkaar wordt gebracht en gemakkelijk te raadplegen is.

3.3 Vergroten van inzicht in rechtmatigheid

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

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

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

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

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

- Door het verzamelen en rapporteren van rechtmatigheidscijfers (bijvoorbeeld cijfers over de rechtmatigheid van 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).

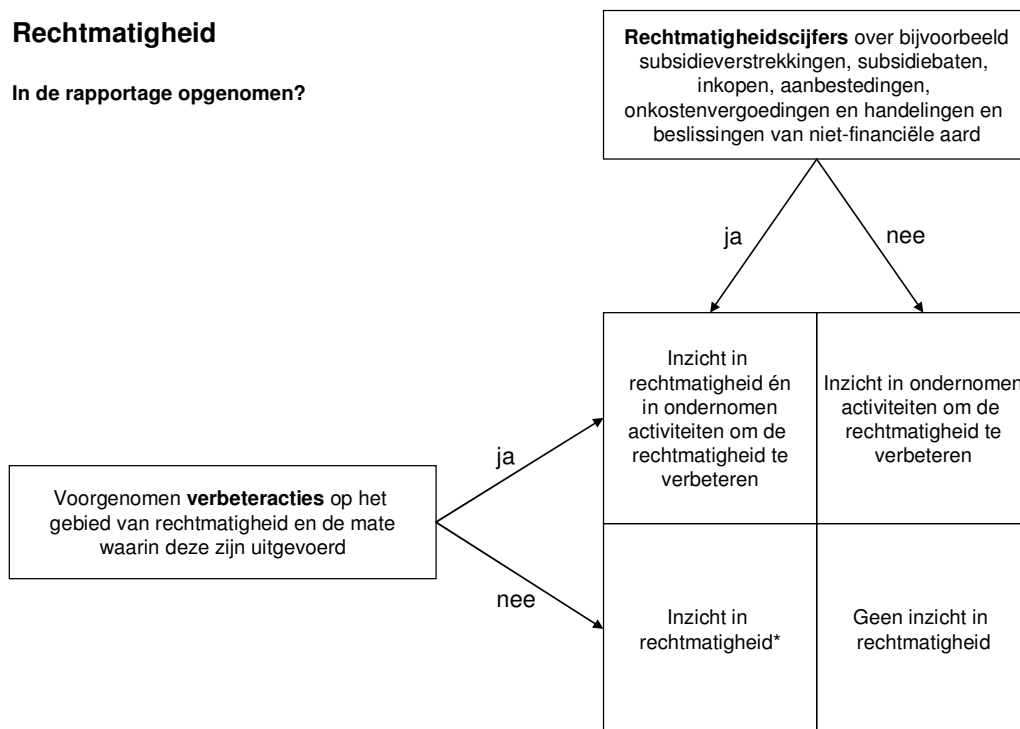
De Rekenkamer vindt het van belang dat op ten minste één van de bovengenoemde manieren en bij voorkeur op beide manieren wordt gerapporteerd over de rechtmatigheid van het handelen van de provincie. Het is belangrijk dat de provincie niet onrechtmatig handelt omdat:

- Ten eerste wordt wet- en regelgeving niet voor niets opgesteld¹⁸ en het is dan ook belangrijk na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd;
- Ten tweede kunnen onrechtmatigheden van financiële aard 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;

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.

- Tenslotte verhogen onrechtmatige handelingen of beslissingen de kans op klachten, bezwaren, schadeclaims, etc. van gemeenten, bedrijven en burgers in de provincie. Dit kan financiële gevolgen hebben voor de provincie, maar kan bijvoorbeeld ook leiden tot imagoschade.

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



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

Figuur 4 Gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid

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

De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 niet structureel is gerapporteerd over de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid, met uitzondering van de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit. Eens per jaar geeft de accountant een oordeel over financiële rechtmatigheid met daarbij een overzicht van de controlebevindingen en wordt in de jaarrekening de stand van zaken met betrekking tot verbeteracties beschreven. Daarnaast verschijnt er incidenteel een rapport van de auditfunctie dat zich richt op de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering of de integriteit van een organisatieonderdeel. Over niet-financiële rechtmatigheid wordt nauwelijks gerapporteerd.

Van de door ons geanalyseerde interne verantwoordingsrapportages, biedt alleen de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit, inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om de rechtmatigheid te verbeteren. De overige interne rapportages geven geen inzicht in rechtmatigheid. Wat betreft de externe verantwoordingsrapportages, wordt in de voorjaarsnota niet gerapporteerd over rechtmatigheid. Ook de najaarsnota biedt vrijwel geen inzicht in rechtmatigheid, met als uitzondering de mate waarin onbevoegde besluiten worden genomen. Wel wordt aandacht besteed aan toekomstige activiteiten met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole. In de jaarrekening 2005 wordt op verschillende plekken aandacht besteed aan rechtmatigheid. Met ingang van 2006 zullen binnen alle directies en diensten elk kwartaal rechtmatigheidscontroles worden verricht.

In de provincie Zuid-Holland heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2004, omdat de provincie nog niet beschikte over een volledig uitgewerkt normenkader van wet- en regelgeving en omdat het interne beheersingsinstrumentarium in 2004 nog niet volledig heeft kunnen werken. De accountant heeft een goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid van de jaarrekening 2005 afgegeven.

Er zijn enkele audits uitgevoerd die zich richten op de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd. Ook worden, volgens een roulerend schema, audits naar het integer handelen van specifieke organisatieonderdelen uitgevoerd.

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

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

In de provincie Flevoland zijn PS voor informatievoorziening volledig afhankelijk van het jaarlijkse onderzoek van de accountant en het jaarverslag van de provincie. In de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht biedt incidenteel onderzoek ook inzicht in financiële rechtmatigheid. Alleen in de provincie Noord-Holland wordt in tussentijdse verantwoordingsrapportages over rechtmatigheid gerapporteerd.¹⁹

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

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

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

GS hebben invulling gegeven aan hun verplichting om onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur uit te voeren. De Eenheid Audit en Advies is verantwoordelijk voor de uitvoering van 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en de coördinatie van 217a-onderzoeken naar de doeltreffendheid. Het jaarverslag van de eenheid wordt aan PS toegezonden. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken.

GS hebben een expliciete taak op het gebied van de zogenaamde 217a-onderzoeken, dat wil zeggen de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur. PS moeten in een provinciale verordening uitwerken hoe GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Zuid-Holland zijn de 217a-onderzoeken naar doelmatigheid belegd bij de Eenheid Audit en Advies (EAA). Onderzoek naar de doeltreffendheid zal nog moeten worden belegd in de provinciale organisatie, waarbij de EAA zal coördineren. De EAA maakt in de onderzoeksprogrammering geen onderscheid tussen onderzoeken die ingevolge artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken.

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

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

Tabel 9 Provinciale vergelijking uitvoering 217a-onderzoek

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

In de provincie Noord-Holland wordt, evenals in Zuid-Holland, geen expliciet onderscheid gemaakt tussen 217a-onderzoeken en andere onderzoeken. In de provincie Utrecht wordt wel 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. In de provincie Flevoland is een verordening met betrekking tot 217a-onderzoeken opgesteld; tot dusverre is geen onderzoeksprogrammering opgesteld en zijn er geen onderzoeken uitgevoerd.

3.4.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

Vraag aan GS expliciet te benoemen welke binnen de provincie uitgevoerde audits en onderzoeken gezien moeten worden als de door GS uitgevoerde 217a-onderzoeken.

Toelichting

Gezien de wettelijke taak die GS hebben bij het uitvoeren van periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hen gevoerde bestuur, vindt de Rekenkamer het belangrijk dat GS expliciet benoemen welke van de binnen de provincie uitgevoerde audits en onderzoeken als 217a-onderzoeken kunnen worden gezien, zodat op voorhand duidelijk is welke onderzoeksresultaten voor PS zijn bedoeld. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door een afzonderlijk onderzoeksprogramma en een afzonderlijk jaarverslag voor de 217a-onderzoeken op te stellen.

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 Zuid-Holland?

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

- (a) De Eenheid Audit en Advies heeft een onafhankelijke positie binnen de provinciale organisatie, namelijk direct onder de provinciesecretaris. De onderzoeksprogrammering van de Eenheid Audit en Advies is echter volledig vraaggestuurd, dat wil zeggen dat alleen onderzoek wordt verricht op verzoek van opdrachtgevers. Dit laatste betekent dat de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland, conform de classificatie van de Rekenkamer, niet geheel onafhankelijk is.
- (b) Prioriteiten in de onderzoeksprogrammering worden systematisch gesteld. In principe dient een risicoanalyse voor de provincie als geheel het uitgangspunt te vormen voor de selectie en prioritering van onderwerpen, waarbij de

meest risicovolle onderwerpen prioriteit krijgen. In de afgelopen jaren was het risicomanagement binnen de provincie echter nog niet op een zodanig niveau gebracht dat dit mogelijk was.²¹

- (c) De onderzoeksbevoegdheid van de Eenheid Audit en Advies is niet vastgelegd, met uitzondering van de onderzoeksbevoegdheid die de EAA heeft ten behoeve van integriteitsonderzoek; deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de zogenaamde klokkenluidersregeling.²²
- (d) Zowel in de relevante provinciale verordening als in het handboek van de Eenheid Audit en Advies is vastgelegd hoe wordt gerapporteerd over de resultaten van onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie en van onderzoeken in opdracht van het lijnmanagement.

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

In Tabel 10 worden kort de bevindingen met betrekking tot de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland 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 inzicht bieden in de keuzes die kunnen worden gemaakt bij de inrichting van de auditfunctie.

²¹ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Jaarverslag 2005 en Onderzoeksplan 2006*, 2006.

²² *Procedureregeling melding misstand provincies 2005*, Provinciaal blad van Zuid-Holland, 15 september 2005.

Tabel 10 Inrichting auditfunctie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Wat is ons oordeel over onafhankelijkheid?	Niet geheel onafhankelijk.	Onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.	Niet geheel onafhankelijk.
Hoe worden prioriteiten gesteld?	Prioriteiten systematisch gesteld; provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten worden gesteld a.d.h.v. helder omschreven selectiecriteria. Geen gebruik van een provinciebrede risicoanalyse.	Prioriteiten worden systematisch gesteld, met een provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten gesteld a.d.h.v. helder omschreven selectiecriteria. Vooral nog 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 om de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen.
2. Leg, bij voorkeur in een provinciale verordening, vast welke bevoegdheden medewerkers van de Eenheid Audit en Advies hebben bij het verwerven van informatie.

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 Zuid-Holland?*

1. PS hebben invulling gegeven aan de **plichten** die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur.
2. PS maken gebruik van de **instrumenten** die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen.

Toelichting

1. Het onderzoek maakt duidelijk dat PS invulling hebben gegeven aan de, in de vorige paragraaf beschreven, **plichten** die zij hebben op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en de inrichting van de controle op het bestuur.
 - PS hebben de noodzakelijke verordeningen ten behoeve van de controle op het gevoerde bestuur opgesteld. Tabel 11 geeft een overzicht van deze door PS opgestelde verordeningen.
 - Er is (in december 2005) een normen- en toetsingskader voor rechtmatigheid door PS vastgesteld.
 - PS hebben een accountant aangesteld.
 - Door de provincie Zuid-Holland is, gezamenlijk met de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, een rekenkamer ingesteld.

Tabel 11 Relevante verordeningen in de provincie Zuid-Holland

Provinciale verordeningen	Datum	Uitwerking van:
Verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie	november 2003	Provinciewet art. 216
Controleverordening Provincie Zuid-Holland	november 2003	Provinciewet art. 217
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid	maart 2004	Provinciewet art. 217a

2. PS maken gebruik van de instrumenten die zij hebben om invulling te geven aan hun controlerende rol:
- **Recht van onderzoek.** PS in de provincie Zuid-Holland hebben één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur. Eind 2003 hebben PS besloten tot de instelling van de Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten (Commissie STIP) met als doel inzicht te krijgen in de oorzaken van vertragingen bij belangrijke infrastructuurprojecten. Het onderzoek is in het voorjaar van 2005 afgerond. Aangezien dit de eerste keer was dat PS in Zuid-Holland gebruik hebben gemaakt van hun recht van onderzoek, heeft de Commissie STIP op basis van de opgedane ervaringen een verslag gemaakt met leerpunten ten aanzien van het doen van onderzoek door (een commissie uit) PS.²³
 - **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Zuid-Holland is een richtlijn opgesteld die beschrijft hoe invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht van GS
 - **Ondersteuning door de accountant.** PS hebben een accountant aangesteld en maken gebruik van de mogelijkheid om, bij de controle van de jaarrekening, extra opdrachten mee te geven aan de accountant. Bij de controle van de jaarrekening 2005 is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid; een jaar eerder wel. Bij de controle van de jaarrekening 2004 is bijvoorbeeld gevraagd naar extra aandacht voor:
 - Extra bestedingen aan beheer en onderhoud;
 - De BIKL-gelden²⁴ met bestemming jeugdzorg, arbeidsmarkt en onderwijs; en
 - De financiële aspecten van de fusies van een aantal steunfuncties.De vraag of extra opdrachten worden meegegeven aan de accountant is een jaarlijks terugkerend onderwerp op de agenda van de Commissie Onderzoek van de Rekening.

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.

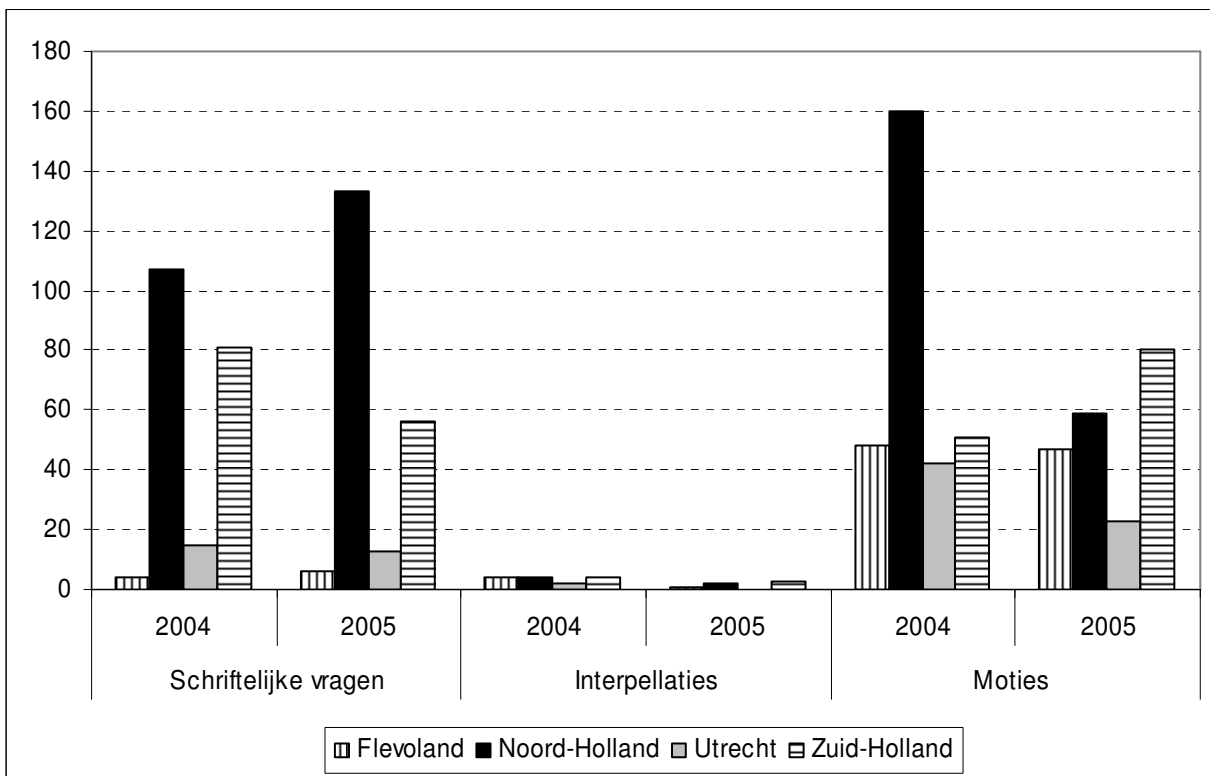
- **Recht van onderzoek.** In twee van de onderzochte provincies, namelijk de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland, hebben PS gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur.²⁵ In de andere twee onderzochte provincies is (nog) geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.
- **Actieve informatieplicht van GS.** In de provincie Noord-Holland is, evenals in Zuid-Holland, een richtlijn actieve informatieplicht GS opgesteld; in de andere twee onderzochte provincies bestaat een dergelijke richtlijn niet.
- **Ondersteuning door de accountant.** In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben PS gebruik gemaakt van de mogelijkheid extra opdrachten mee te geven aan de accountant. In de provincie Flevoland niet.

²³ Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, Bijlage 3: Leerpunten, pp. 25-31.

²⁴ Middelen uit de Bestemmingsreserves Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid.

²⁵ Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, april 2005; Provincie Utrecht: Commissie Onderzoek Bouwstagnatie, *Eindrapport Commissie Onderzoek Bouwstagnatie*, mei 2006.

- **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.



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

3.6.d Wat beveelt de Rekenkamer PS aan?

De Rekenkamer heeft geen aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop PS in de provincie Zuid-Holland gebruik maken van de controle-instrumenten die hen ter beschikking staan.

HOOFDSTUK 4

SAMENVATTING CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Tabel 12 Conclusies en aanbevelingen

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
1.	<p>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.</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat de reguliere verantwoordingsrapportages in de provincie Zuid-Holland inzicht bieden in de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Daarnaast bieden incidentele onderzoeken inzicht in doeltreffendheid.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag GS om ook in de voorjaarsnota op elk beleidsterrein ten minste te rapporteren over de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Vervolgens kan GS worden gevraagd ernaar te streven in alle reguliere verantwoordingsrapportages informatie op te nemen over de beoogde doelen en de mate waarin deze zijn bereikt. 2. Vraag GS op enkele beleidsterreinen aanvullend onderzoek uit te voeren dat ten minste 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag in hoeverre het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de met dat beleid beoogde maatschappelijke effecten.
2.	<p>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.</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering. In de najaarsnota en de jaarrekening wordt tevens inzicht geboden in de mate waarin de beoogde doelen of prestaties met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn geleverd. Ook zijn er diverse informatiebronnen die op incidentele basis inzicht opleveren in doelmatigheid, waaronder een PS-onderzoek, de management letter van de accountant en diverse audits. Er vinden nauwelijks of geen productiviteitsanalyses of benchmarkonderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken dat de prestaties met minimale inzet van</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag GS om ook in de voorjaarsnota ten minste te rapporteren over de mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd. 2. Vraag GS om de auditfunctie meer onderzoek te laten uitvoeren dat 'aannemelijk inzicht' biedt in de vraag of de prestaties met minimale inzet van middelen zijn geleverd.

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
		middelen zijn geleverd.	
3.	Inzicht in rechtmatigheid is belangrijk om na te gaan of het provinciaal beleid conform wet- en regelgeving wordt uitgevoerd en om te voorkomen dat de provincie onder toezicht wordt geplaatst of wordt geconfronteerd met bijvoorbeeld klachten, bezwaren en schadeclaims.	De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 niet structureel is gerapporteerd over de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid, met uitzondering van de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit. Eens per jaar geeft de accountant een oordeel over rechtmatigheid met daarbij een overzicht van de controlebevindingen en wordt in de jaarrekening de stand van zaken met betrekking tot verbeteracties beschreven. Daarnaast verschijnt er incidenteel een rapport van de auditfunctie dat zich richt op de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering of de integriteit van een organisatieonderdeel. Over niet-financiële rechtmatigheid wordt nauwelijks 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 <u>financiële rechtmatigheid</u> u informatie wilt ontvangen. 2. Laat GS weten welke informatie u over <u>niet-financiële rechtmatigheid</u> wilt ontvangen en met welke frequentie u die informatie wilt ontvangen.
4.	GS zijn wettelijk verplicht onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur uit te voeren en de resultaten openbaar te maken.	GS hebben invulling gegeven aan hun verplichting om onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur uit te voeren. De Eenheid Audit en Advies is verantwoordelijk voor de <u>uitvoering</u> van 217a-onderzoeken naar de doelmatigheid en de <u>coördinatie</u> van 217a-onderzoeken naar de doeltreffendheid. Het jaarverslag van de eenheid wordt aan PS toegezonden. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken.	Vraag aan GS expliciet te benoemen welke binnen de provincie uitgevoerde audits en onderzoeken gezien moeten worden als de door GS uitgevoerde 217a-onderzoeken.
5.	De toegevoegde waarde van de auditfunctie is het grootst wanneer: (a) de onafhankelijkheid van de auditfunctie is gewaarborgd; (b) prioriteiten systematisch worden gesteld, bij voorkeur met behulp van een provinciebrede risicoanalyse; (c) de toegang van auditmedewerkers	(a) De onafhankelijkheid van de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland is niet volledig gewaarborgd; (b) prioriteiten worden systematisch gesteld, maar niet met behulp van een provinciebrede risicoanalyse; (c) er is gedeeltelijk vastgelegd welke bevoegdheden auditmedewerkers hebben	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vraag aan GS om de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen. 2. Leg, bij voorkeur in een provinciale verordening, vast welke bevoegdheden medewerkers van de

Nr.	Belang	Conclusie	Aanbevelingen
	tot de benodigde informatie is gewaarborgd; en (d) is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditresultaten worden gerapporteerd.	bij het verwerven van informatie; en (d) er is vastgelegd op welke wijze en aan wie over de auditresultaten wordt gerapporteerd.	Eenheid Audit en Advies hebben 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. PS hebben invulling gegeven aan de plichten die zij hebben ten aanzien van de controle op het gevoerde bestuur. 2. PS maken gebruik van de instrumenten die hen ter beschikking staan om hun controlerende rol uit te oefenen. 	De Rekenkamer heeft geen aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop PS in de provincie Zuid-Holland gebruik maken van de controle-instrumenten die hen ter beschikking staan.



REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN

Met belangstelling hebben Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Zuid-Holland kennisgenomen van uw bestuurlijke nota 'Kennis van eigen kunnen' en de onderliggende nota van bevindingen. Wij zijn allereerst verheugd dat de voorstellen in het kader van het ambtelijk wederhoor grotendeels zijn verwerkt en naar aanleiding daarvan de jaarrekening 2005 alsnog is meegenomen in het onderzoek. Zoals in het ambtelijk wederhoor is gemeld, ontbreken in het onderzoek helaas de werkzaamheden in het kader van interne controle op de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.

In de bestuurlijke nota wordt de provincie Zuid-Holland vergeleken met 3 andere provincies. Wij zijn verheugd te mogen constateren dat deze interprovinciale vergelijking een vrij positief beeld laat zien voor de provincie Zuid-Holland. In de bestuurlijke nota worden aanbevelingen aan Provinciale Staten (PS) van Zuid-Holland gedaan om het inzicht in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te verbeteren. Wij maken hierbij gebruik van de door u geboden mogelijkheid om bestuurlijk te reageren op de aanbevelingen in deze nota. Wij kunnen instemmen met de door u gedane aanbevelingen met uitzondering van een drietal aanbevelingen die betrekking hebben op de voorjaarsnota, het inzicht in rechtmatigheid en de borging van een onafhankelijke auditfunctie. Wij geven bij deze laatste aanbevelingen onze beschouwingen als GS.

1. Aanbevelingen t.a.v. de voorjaarsnota luiden:

Doeltreffendheid

Vraag GS om ook in de voorjaarsnota op elk terrein ten minste te rapporteren over de beoogde prestaties en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Vervolgens kan GS worden gevraagd ernaar te streven in alle reguliere verantwoordingsrapportages informatie op te nemen over de beoogde doelen en de mate waarin deze zijn bereikt.

Doelmatigheid

Vraag GS om ook in de voorjaarsnota ten minste te rapporteren over mate waarin de beoogde prestaties en/of doelstellingen op het gebied van doelmatigheid zijn gerealiseerd.

GS willen de rapportages die in het kader van de Planning & Control cyclus naar PS worden gezonden zo veel mogelijk laten aansluiten op de eisen die in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) en in de financiële verordening van de provincie Zuid-Holland worden gesteld. Het BBV schrijft niet voor dat een voorjaarsnota moet worden opgesteld en dus ook niet aan welke voorwaarden een eventuele voorjaarsnota zou moeten voldoen.

De P&C producten staan niet op zich, maar vormen als cyclus een samenhangend geheel. Onze P&C-cyclus hebben we zodanig ingericht dat er balans is tussen de informatiebehoefte van de Staten en de werkdruk binnen de organisatie. Er wordt jaarlijks viermaal gerapporteerd over de uitvoering van de begroting aan de Staten: bij voorjaarsnota, najaarsnota, slotwijziging en jaarrekening. Twee rapportages (voorjaarsnota en slotwijziging) zijn afwijkingsrapportages (alleen op afwijkingen van voorgenomen beleid en middeleninzet wordt gerapporteerd); de andere twee (najaarsnota en jaarrekening) zijn volledige rapportages. Wij vinden dat dit aansluit bij de informatiebehoefte van PS om in voldoende mate hun controlerende en sturende taak te kunnen uitvoeren. Naleving van de aanbeveling leidt weliswaar tot meer informatie, maar die informatie heeft voor de sturing nauwelijks toegevoegde waarde. De extra ambtelijke inzet om deze informatie te genereren is echter fors en staat ons inziens niet in verhouding tot de meerwaarde van deze informatie.

Een andere overweging die een rol speelt om vraagtekens te stellen bij deze aanbevelingen voor een uitgebreidere voorjaarsnota is het feit dat de voorjaarsnota en de jaarstukken gelijktijdig in PS worden behandeld. PS wordt middels de jaarstukken geïnformeerd over de voortgang van de prestaties en doelstellingen. In de voorjaarsnota zouden dan veel

dubbelingen staan, want veel toelichtingen die in de jaarstukken staan gemeld, zouden dan ook worden opgenomen in de voorjaarsnota.

2. De aanbevelingen over inzicht in rechtmatigheid luiden:

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

PS stellen het normen- en toetsingskader vast voor de controle op de rechtmatigheid van de jaarrekening. De controles vinden plaats door de accountant. De controles van de accountant in het kader van de jaarrekening geven, naar mening van ons, PS voldoende informatie over de gevoerde rechtmatigheid op de aspecten (financieel en niet financieel) die PS in het normenkader heeft laten opnemen. Gedurende het jaar worden interne controles uitgevoerd op de belangrijkste financiële PZH processen, waarbij wordt getoetst op aspecten van getrouwheid en van rechtmatigheid. Na afloop van elk kwartaal wordt per directie een rapportage opgesteld die, gelijktijdig met de kwartaalrapportage, met de directeur wordt besproken door de provinciesecretaris en de concerncontroller. Indien de reguliere IC bevindingen daartoe aanleiding geven, rapporteren GS hierover aan PS in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de najaarsnota.

Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie Zuid-Holland. Wij zijn verantwoordelijk voor de financiële en niet - financiële rechtmatigheid van het gevoerde beleid. We leggen op meerdere momenten (bedrijfsvoeringsparagraaf van de najaarsnota en de jaarrekening) verantwoording af aan PS. Indien er sprake is van forse afwijkingen op het gebied van rechtmatigheid dan is het logisch dat PS extra inzicht vraagt. In de huidige situatie is de omvang van de verantwoording over de financiële en niet - financiële rechtmatigheid aan PS volgens ons echter voldoende.

3. Een aanbeveling over borging onafhankelijkheid auditfunctie luidt:

Vraag aan GS om de auditfunctie de vrijheid te geven zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen.

De Eenheid Audit en Advies heeft een onafhankelijke positie binnen de provincie Zuid-Holland (zoals ook in de bestuurlijke nota van de Randstedelijke Rekenkamer staat) aangezien de eenheid hiërarchisch geplaatst is onder de provinciesecretaris. Dit is geformaliseerd in de Organisatieregeling 2003 die op 18 mei 2004 door GS is vastgesteld. Benoeming en ontslag van het hoofd Eenheid Audit en Advies dient rechtstreeks door GS plaats te vinden. Deze positie en afspraken zijn vastgelegd in de notitie Governance Structuur die op 17 december 2002 door GS is vastgesteld. Hierin zijn de rollen van diverse gremia na de dualisering vastgelegd. In deze notitie is eveneens geregeld dat het jaarlijkse onderzoeksplan door de Auditcommissie in concept wordt vastgesteld, waarna dit plan ter goedkeuring aan GS wordt voorgelegd. Belangrijk uitgangspunt in deze constructie is dat GS en de ambtelijke organisatie beschikken over een auditafdeling die op verzoek onderzoek kan uitvoeren naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van het door hen gevoerde beheer, waarmee wordt bijgedragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering.

De aanbeveling de Eenheid Audit en Advies zelfstandig (een deel van) het onderzoeksprogramma te laten vaststellen, betekent een andere positionering van de Eenheid Audit en Advies binnen de provincie Zuid-Holland. GS ziet echter geen redenen om het besluit op dit punt te wijzigen. Het in concept vaststellen van het onderzoeksplan door de Auditcommissie verhoogt het draagvlak voor de uit te voeren onderzoeken. Opgemerkt wordt dat de Eenheid Audit en Advies zelf onderzoeken kan aandragen voor het vast te stellen onderzoeksplan.

PS beschikt voor een volledig onafhankelijke toets over voldoende eigen mogelijkheden, zoals de externe accountant, het eigen onderzoeksbudget van de COR en de Randstedelijke Rekenkamer.

Wij willen u hierbij onze dank uitspreken voor de duidelijke aanbevelingen in de bestuurlijke (concept) nota.
Wij zullen ons inzetten om de aanbevelingen, voor zo ver mogelijk, op te volgen en uit te voeren. Een aantal van de aanbevelingen is reeds ter hand genomen.

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

Interne controle

De werkzaamheden in het kader van de interne controle hebben in de periode waar het onderzoek zich op richt, dat wil zeggen in het jaar 2005, niet of nauwelijks geresulteerd in rapportages over de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Om die reden is in ons onderzoek niet uitgebreid ingegaan op deze werkzaamheden. De werkzaamheden die in het kader van de interne controle worden verricht, leiden in de toekomst wellicht tot meer inzicht in de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Op het moment dat het onderzoek door de Rekenkamer werd uitgevoerd, was dit nog niet zichtbaar.

Aanbevelingen ten aanzien van de voorjaarsnota

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat PS gedurende het begrotingsjaar alleen via de najaarsnota worden geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden. Aangezien deze nota pas laat in het begrotingsjaar verschijnt, biedt dit onvoldoende mogelijkheden voor PS om gedurende het jaar bij te sturen, mochten zich situaties voordoen die daar aanleiding toe geven. De voorjaarsnota kan dienen om PS tijdig te informeren over de voortgang van beleid. Het is aan PS om aan te geven wat hun wensen zijn ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin zij gedurende het jaar geïnformeerd willen worden over de voortgang van beleid.

Aanbevelingen over inzicht in rechtmatigheid

De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat PS gedurende het jaar 2005 nauwelijks zijn geïnformeerd over de stand van zaken op het gebied van financiële rechtmatigheid en geen informatie hebben ontvangen op het gebied van niet-financiële rechtmatigheid. De voorgenomen werkzaamheden in het kader van de interne controle kunnen, zoals GS opmerken, bijdragen aan meer inzicht in financiële en niet-financiële 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.

Aanbeveling over borging van de onafhankelijkheid van de auditfunctie

De Rekenkamer deelt de mening van GS dat de onafhankelijkheid van de Eenheid Audit en Advies al op diverse manieren is gewaarborgd. De Rekenkamer is echter van mening dat de positie van de auditfunctie binnen de provincie Zuid-Holland verder kan worden versterkt door de Eenheid Audit en Advies de vrijheid te geven een deel (bijvoorbeeld 20%) van haar eigen onderzoeksprogrammering vast te stellen. Zoals beschreven in het rapport, is dit belangrijk om "te voorkomen dat bepaalde zwakten (on)bewust niet aan onderzoek worden onderworpen". De Rekenkamer waardeert de huidige wijze waarop de onderzoeksprogrammering tot stand komt en is van mening dat deze werkwijze kan worden gehandhaafd voor het overige deel (bijvoorbeeld 80%) van de onderzoeksprogrammering.

