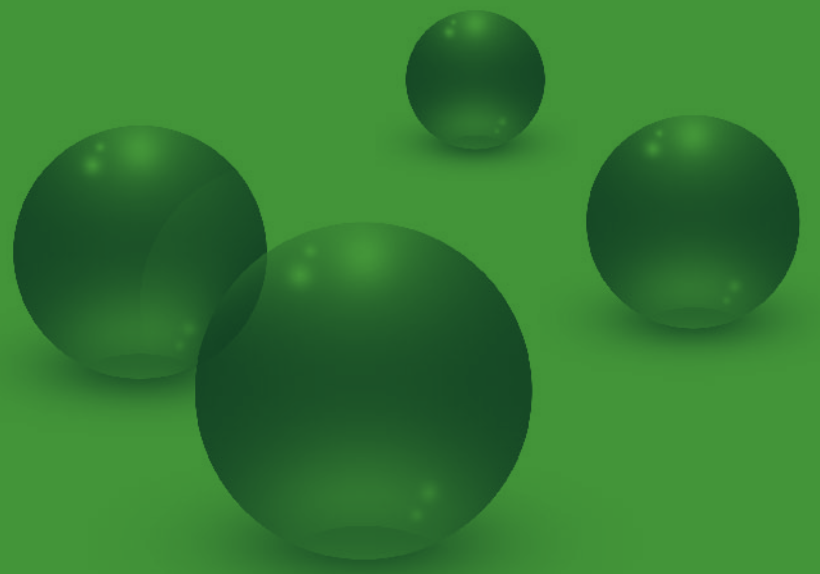
randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland

Handreiking

voor controle door Provinciale Staten

Provincie Flevoland



randstedelijke rekenkamer
Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland

Voorwoord

Als lid van Provinciale Staten (PS) Flevoland heeft u drie taken: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende taak. Met deze handreiking wil de Rekenkamer u ondersteunen bij uw *controlerende* taak.

PS zijn verantwoordelijk voor de controle op het provinciebestuur: werkt het bestuur aan de goede dingen (doeltreffendheid) met minimale inzet van middelen (doelmatigheid) en neemt het daarbij wet- en (provinciale) regelgeving in acht (rechtmatigheid)? De Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) beschrijven welke taken PS hebben bij de controle op het gevoerde bestuur.

Om de controlerende taak goed te kunnen invullen, beschikken PS als geheel én de individuele Statenleden over een breed scala aan instrumenten. Deze handreiking geeft een overzicht van de controle-instrumenten van de provincie in het algemeen (hoofdstuk 1) en die van PS in het bijzonder (hoofdstuk 2).
In de bijlage worden de sleutelbegrippen voor controle toegelicht: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

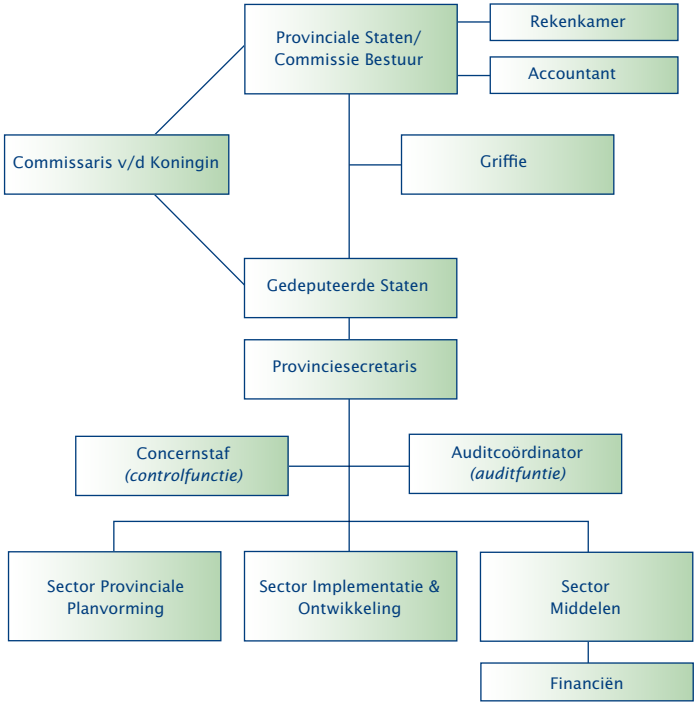
Deze handreiking is gebaseerd op het onderzoek *Kennis van eigen kunnen*, dat de Rekenkamer in 2006 heeft uitgevoerd.
Bij de behandeling ervan hebben Provinciale Statenleden aangegeven dat het rapport ook nuttig kan zijn voor nieuwe Statenleden. De Rekenkamer biedt u daarom een verkorte versie aan als handreiking voor uw controlerende taak. Het volledige onderzoeksrapport is terug te vinden op onze website, www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

Prof.dr. Bart Noordam, Bestuurder Randstedelijke Rekenkamer
Drs. Arjan Wiggers, Portefeuillehouder Flevoland

HOOFDSTUK 1

DE CONTROLE-INSTRUMENTEN VAN DE PROVINCIE

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de controle op het gevoerde bestuur in de provincie Flevoland is ingericht. Figuur 1 geeft de huidige organisatie van de provincie Flevoland weer. Vervolgens worden de controlerende taken van de verschillende actoren kort beschreven.



Figuur 1: Organogram van de provincie Flevoland

Statencommissies

Elke provincie kent meerdere Statencommissies. De commissies bereiden de besluitvorming van PS voor en voeren overleg met gedeputeerden en de Commissaris van de Koningin (CvdK). Ook zijn de Statencommissies, ieder op hun eigen beleidsterrein, betrokken bij het toezicht op de uitvoering van het beleid zoals PS dat hebben vastgesteld. Daarnaast zijn in de provincie Flevoland enkele specifieke controletaken belegd bij de Commissie Bestuur, namelijk:

- De financieel-technische beoordeling van de jaarrekening, met hulp van de accountant. De beoordeling van de beleidsinhoudelijke verantwoording in de jaarrekening vindt plaats in andere commissies.
- De aanbesteding en aansturing van de accountant.
- De voorbereiding van de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer.

Recentelijk is door PS besloten dat elke statencommissie een beleidsevaluatie zal (laten) uitvoeren. PS beschikken hiervoor over een jaarlijks budget van € 60.000.

Griffie

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

Accountant

De accountant is verantwoordelijk voor de getrouwheidscontrole en de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening 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.

Rekenkamer

De Rekenkamer verricht onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur. PS van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben gezamenlijk gekozen voor het instellen van de Randstedelijke Rekenkamer, opgericht in 2005.

Gedeputeerde Staten

De leden van GS zijn samen en ieder afzonderlijk aan PS verantwoording schuldig voor het door GS gevoerde bestuur. GS hebben de plicht om uit zichzelf alle inlichtingen te verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben. Ook zijn GS verantwoordelijk voor de uitvoering van de zogenaamde 217a-onderzoeken. GS maken de resultaten openbaar van deze onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur.
Daarnaast dragen GS jaarlijks zorg voor de controle op de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Zij stellen daartoe een intern controleplan vast. Ten slotte laten GS incidenteel onderzoeken uitvoeren die inzicht bieden in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

Controlfunctie

De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus (de P&C-cyclus) coördineert. Hiertoe behoort het opstellen van de jaarlijkse en periodieke rapportages waarin de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering worden verantwoord. De controlfunctie in de provincie Flevoland is ondergebracht bij de afdeling financiën en de concerncontroller.

Auditfunctie

De auditfunctie houdt zich bezig met het *ad hoc* toetsen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciaal bestuur. De provincie Flevoland beschikt over een auditpool met een audit coördinator en zes parttime auditmedewerkers. In totaal zijn circa 1500 onderzoeksuren beschikbaar. De auditcoördinator stelt jaarlijks een concept-auditprogramma op dat wordt vastgesteld door GS.

HOOFDSTUK 2

CONTROLE DOOR PS

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de informatiebronnen die PS hebben bij de controletaken. Per informatiebron wordt beschreven hoe die bijdraagt aan de controle en wat de mogelijkheden van PS zijn om bij te sturen in het geval de controle daartoe aanleiding geeft.

Wettelijke taken van Provinciale Staten

PS zijn - zoals gezegd - 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:

- PS stellen bij verordening regels op over periodiek onderzoek naar **doeltreffendheid en doelmatigheid**.
- 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 door de accountant.
- 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.

Op basis van de provinciewet zijn PS verplicht een reglement van orde vast te stellen voor hun vergaderingen en andere werkzaamheden. In dat reglement wordt ook beschreven hoe controle-instrumenten kunnen worden ingezet. Wanneer zij dit nodig achten, kunnen PS besluiten het reglement aan te passen.

Informatie ten behoeve van controle door PS en bijbehorende sturingsmogelijkheden

Op een groot aantal manieren krijgen PS informatie over de kwaliteit van het gevoerde bestuur. In tabel 1 worden deze informatiebronnen systematisch behandeld. Informatie uit deze bronnen kan bij PS de wens oproepen het beleid bij te sturen. In de laatste kolom wordt aangegeven hoe PS dat zouden kunnen doen.

Tabel 1 Informatie voor PS over de kwaliteit van het gevoerde bestuur en de bijbehorende sturingsmogelijkheden

Bronnen van informatie	Toelichting	Sturingsmogelijkheden door PS
Voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken	In de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarstukken leggen GS (tussentijdse) verantwoording af over de geleverde prestaties, zoals die zijn voorgesteld in de begroting. De prestaties kunnen betrekking hebben op het behalen van maatschappelijke effecten, maar ook op het verbeteren van de bedrijfsvoering of het beheersen van de rechtmatigheid.	PS hebben het budgetrecht, dat wil zeggen het recht tot het vaststellen van de programmabegroting. PS gebruiken deze begroting bij het sturen op maatschappelijke effecten; in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre deze effecten zijn bereikt. In de loop van het jaar zullen GS de begroting willen bijstellen op basis van de ontwikkelingen; voorstellen hiertoe moeten door PS worden goedgekeurd. Met een motie of amendement kunnen PS het beleid tijdens het jaar ook zelf bijsturen.
Rapportages 217a-onderzoeken	GS dienen periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (de zogenaamde 217a-onderzoeken). GS brengen schriftelijk verslag uit van de resultaten van dit onderzoek.	PS hebben een 'Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur' opgesteld. Hierin staan de wensen van PS met betrekking tot de informatie over 217a-onderzoeken. PS kunnen deze verordening aanpassen. Via het vragenrecht kunnen PS informeren naar de vorderingen van het lopende 217a-onderzoek. PS kunnen resultaten van het onderzoek agenderen voor hun vergaderingen en bespreken met GS.
Rapportages van andere onderzoeken (bijv. interne audits)	Binnen de provincie Flevoland worden ook onderzoeken uitgevoerd of uitbesteed door de ambtelijke organisatie. Deze onderzoeken leveren inzicht op in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van onderdelen van het gevoerde bestuur. De onderzoeksresultaten van de beleidsdirecties komen niet automatisch bij PS terecht.	PS hebben beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de informatie, die zij krijgen over de resultaten van onderzoeken die de ambtelijke organisatie heeft uitgevoerd of uitbesteed. PS kunnen met GS algemene afspraken maken over het soort informatie dat zij willen ontvangen van GS en de manier waarop zij die informatie willen ontvangen.
Door GS verstrekte informatie	GS hebben een actieve informatieplicht: ze moeten uit zichzelf alle inlichtingen verstrekken die PS nodig hebben voor de uitoefening van hun taken, dus ook voor de controlerende taak.	PS kunnen met GS afspraken maken over het invullen van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld door richtlijnen te ontwikkelen ten aanzien van de informatie die zij graag van GS ontvangen. Ook kunnen in vergaderingen van PS en/of Statencommissies afspraken worden gemaakt over de manier waarop PS worden geïnformeerd over specifieke projecten of onderwerpen.
Recht van onderzoek door of namens PS	PS hebben het recht om een commissie in te stellen die onderzoek doet naar het door GS gevoerde bestuur. PS zijn daarbij vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek. Het recht van onderzoek is een zwaar instrument.	Vóór zij besluiten tot het instellen van een onderzoekscommissie, dienen PS nadere regels op te stellen met betrekking tot het onderzoek. 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.

>>

Bronnen van informatie *(vervolg)*	Toelichting *(vervolg)*	Sturingsmogelijkheden door PS *(vervolg)*
Overige onderzoeken	PS of Statencommissies kunnen ook minder zwaar onderzoek (laten) uitvoeren zonder dat sprake is van het inzetten van het 'recht van onderzoek'.	*Zie recht van onderzoek door of namens PS.*
Accountantsverklaring, rapport van bevindingen en management letter	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.	PS kunnen invloed uitoefenen op onderdelen van de accountantscontrole door het vaststellen van: ▪ De controleverordening en controleopdracht. ▪ Het normen- en toetsingskader rechtmatigheid. Mede op basis van de rapportage van de accountant moeten PS besluiten of ze de jaarrekening willen vaststellen of niet.
Rapportages over extra opdrachten aan de accountant	In aanvulling op de reguliere accountantscontrole kan de accountant onderzoek doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van specifieke onderdelen van het provinciaal beleid of de bedrijfsvoering.	PS kunnen de accountant aanvullende controleopdrachten verstrekken. PS kunnen afwegen welke aanbevelingen van de accountant ze willen overnemen. Ze kunnen GS vragen met een Plan van Aanpak te komen om die aanbevelingen uit te voeren.
Onderzoeksrapporten van de Rekenkamer	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.	Een programmaraad, bestaande uit Statenleden uit de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, adviseert de Rekenkamer over de onderzoeksprogrammering. PS kunnen afwegen welke aanbevelingen van de Rekenkamer ze willen overnemen; ze kunnen GS vragen met een Plan van Aanpak te komen om die aanbevelingen uit te voeren.

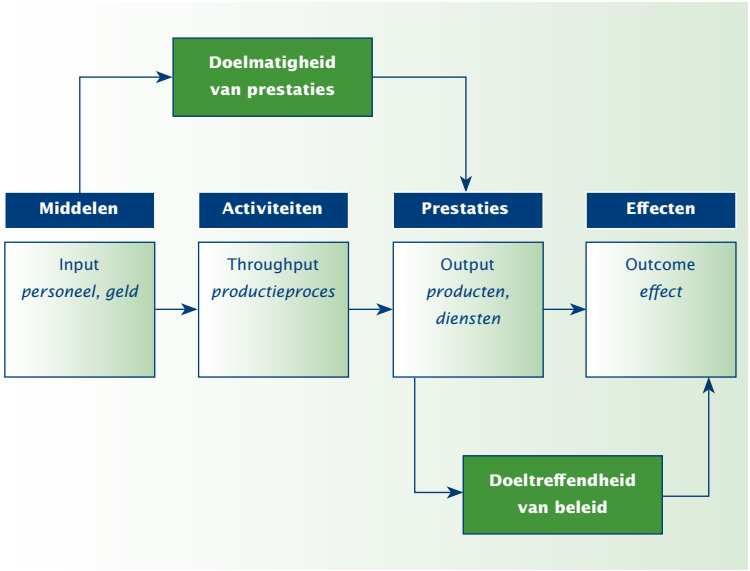
BIJLAGE

TOELICHTING OP DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN RECHTMATIGHEID

De Rekenkamer hanteert de volgende definities van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (zie ook figuur 2):

Doeltreffendheid - Doeltreffend is wanneer de getroffen maatregelen de gewenste effecten hebben in de maatschappij.
Doelmatigheid - Doelmatig is wanneer dezelfde prestaties met de inzet van minder middelen kunnen worden gerealiseerd; of wanneer méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. >>

Figuur 2: Doelmatigheid en doeltreffendheid in de publieke sector
Bron: Algemene Rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, 12 januari 2005, p. 8.*



Rechtmatigheid - 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, het afgeven van vergunningen of archivering.

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
tel. 020 - 58 18 585
fax 020 - 58 18 586
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl