

Kennis van eigen kunnen

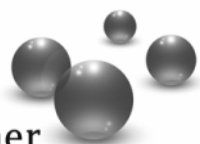
Provincie Noord-Holland

Nota van Bevindingen

Amsterdam, 7 juli 2006

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Afbakening	5
1.4 Normenkader	6
1.5 Onderzoeksmethode	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Betrokken actoren	15
2.1 Overzicht van betrokken actoren	15
2.2 Beschrijving van de provinciale organisatie	17
3. Controle door Provinciale Staten	19
3.1 Rechten en plichten van PS en/of individuele statenleden	19
3.2 Statencommissie(s)	28
3.3 Griffie	31
3.4 Accountant	32
3.5 Randstedelijke Rekenkamer	40
4. Verantwoording door Gedeputeerde Staten	41
4.1 Gedeputeerde Staten	41
4.2 Controlfunctie	42
4.3 Auditfunctie	48
4.4 Overige betrokken organisatieonderdelen	56
5. Schriftelijke rapportage over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	60
5.1 Rechtmatigheid	60
5.2 Doelmatigheid	62
5.3 Doeltreffendheid	63
Referenties	65
Bijlage A: Lijst van tabellen en figuren	68
Bijlage B: Lijst van afkortingen en begrippen	69
Bijlage C: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	71



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

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 (PS) en het college van Gedeputeerde Staten (GS) hebben ieder een eigen rol bij het verwerven van dit inzicht.

De kern van de nieuwe taakverdeling tussen PS en GS is vastgelegd in de Wet dualisering provinciebestuur die op 12 maart 2003 in werking is getreden. Door de Wet dualisering provinciebestuur is de Provinciewet gewijzigd. Centraal in de Wet dualisering provinciebestuur staat de scheiding van de rollen van PS en GS. PS hebben de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol en GS houden zich in het duale stelsel bezig met bestuur. Dit betekent dat PS verantwoordelijk zijn voor de controle op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciebestuur en dat GS verantwoording afleggen over het door hen gevoerde bestuur.

Zowel PS als GS beschikken over instrumenten om inzicht te verwerven in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen. Het gaat daarbij onder andere om het vragenrecht en het recht van onderzoek van PS, de accountantscontrole, de provinciale rekenkamer, en bij GS de controlfunctie en de auditfunctie. De Randstedelijke Rekenkamer (de Rekenkamer) vindt het belangrijk inzicht te bieden in de wijze waarop deze instrumenten worden ingezet en in de kennis die dit oplevert over de kwaliteit van het gevoerde bestuur.

1.2 Probleemstelling

Met dit onderzoek streeft de Rekenkamer de volgende algemene doelstelling na:

Het verstrekken van inzicht in de wijze waarop de provincie controleert op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen handelen en het, waar mogelijk, doen van aanbevelingen om het functioneren van de provincie te verbeteren.

De vraagstelling luidt als volgt:

Op welke wijze controleert de provincie de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen handelen?

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

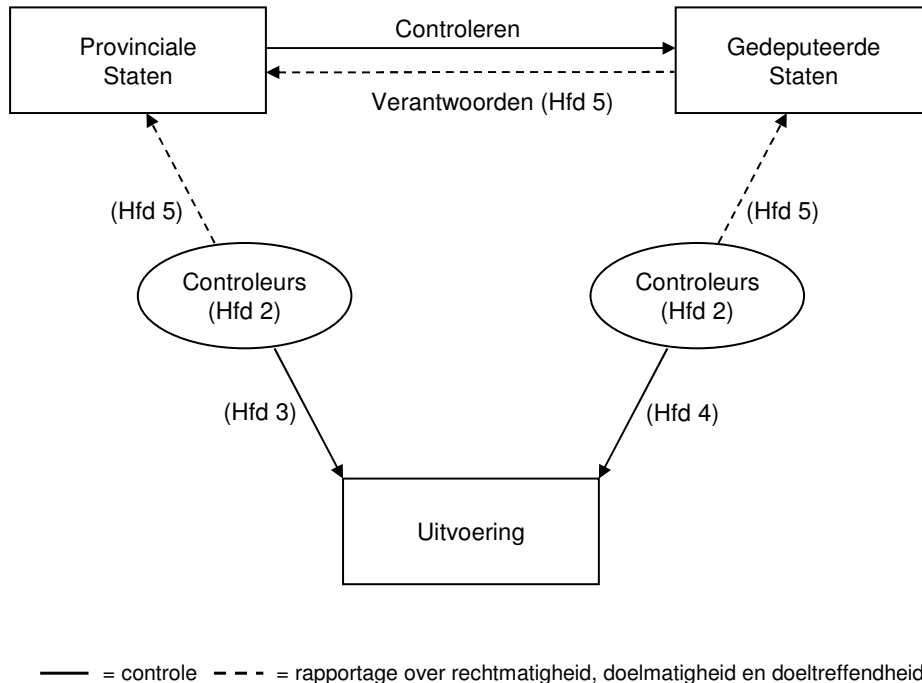
1. Wie verzamelen informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ten behoeve van (a) de controlerende rol van PS; en (b) het afleggen van verantwoording door GS? (Hoofdstuk 2)
2. Welke instrumenten staan PS ter beschikking bij het invullen van hun controlerende rol en welke informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid levert dit op? (Hoofdstuk 3)
3. Welke instrumenten staan GS en de ambtelijke organisatie ter beschikking bij het verwerven van inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en welke informatie levert dit op? (Hoofdstuk 4)

Voor de actoren die in Hoofdstuk 3 en 4 worden besproken, gelden de volgende subvragen:

- a. Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
 - b. Hoe stellen de actoren prioriteiten in de activiteiten die zij ondernemen om inzicht te krijgen in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen?
 - c. Wat voor type informatie levert dit op over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de provincie?
 - d. In welke vorm, hoe vaak en aan wie rapporteren zij over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de provincie?
 - e. In hoeverre vindt monitoring van de effecten van rapportages over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid plaats?
4. Welke informatie wordt er binnen de provincie als geheel verzameld over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en wie ontvangen deze informatie? (Hoofdstuk 5)
 - a. In hoeverre heeft de provincie inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen handelen?
 - b. Welke actoren ontvangen deze informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid die zij (kunnen) gebruiken voor de aansturing?

Als subvraag bij alle bovengenoemde onderzoeksvragen: Welke verschillen bestaan er tussen de provincies in de controle op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en wat kunnen de provincies op dat gebied van elkaar leren?

De samenhang tussen de eerste vier onderzoeksvragen is grafisch weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1 Samenhang tussen de onderzoeksvragen

1.3 Afbakening

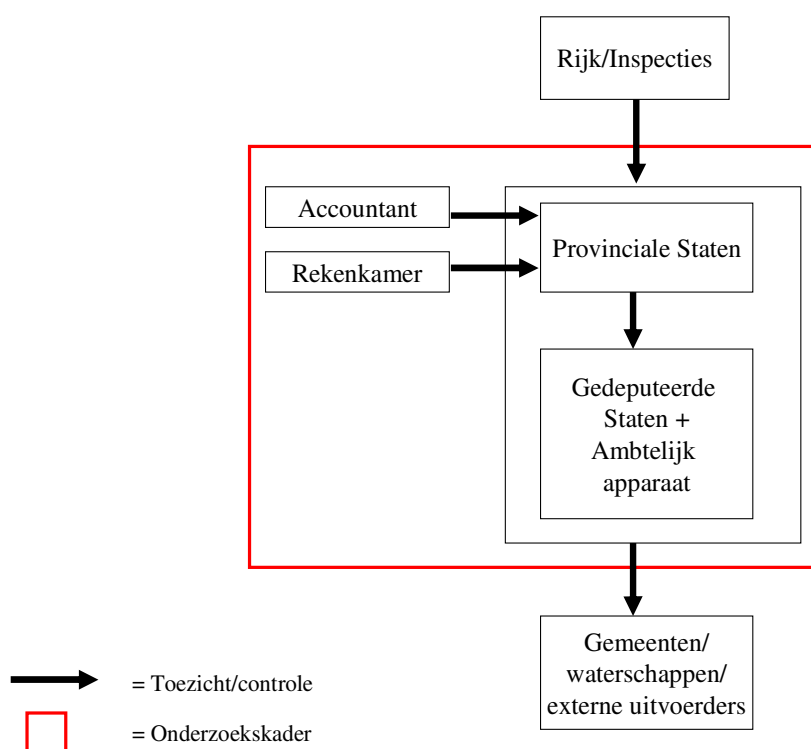
Gezien de potentiële omvang van dit onderzoek, was het noodzakelijk het onderzoek op een aantal punten af te bakenen. In deze paragraaf beschrijven we kort welke keuzen we hebben gemaakt bij de afbakening.

Ten eerste is ervoor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op de situatie na de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Provinciebestuur (12 maart 2003). Als gevolg van de inwerkingtreding van deze wet zijn de verhoudingen tussen de bij controle betrokken actoren zodanig gewijzigd dat informatie over het vroegere bestel minder relevant is.

Ten tweede beperkt het onderzoek zich tot de organisatie en de inrichting van de controle op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Het onderzoek beschrijft hoe de controle is vormgegeven en niet wat de kwaliteit daarvan is. Dit betekent bijvoorbeeld dat wel wordt onderzocht welk type audits de provincie uitvoert en hoe deze keuze tot stand is gekomen, maar niet wat de kwaliteit van de uitgevoerde audits is.

Ten derde concentreert het onderzoek zich op de actoren die een expliciete taak op het gebied van controle op het provinciaal bestuur hebben. Dit kan zowel actoren betreffen die zich bezighouden met interne controle op specifieke organisatieonderdelen (bijvoorbeeld dienstcontrollers) als actoren die op *ad hoc* basis onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het handelen van het provinciebestuur (bijvoorbeeld auditmedewerkers).

Tenslotte is het belangrijk op te merken dat het onderzoek zich toespitst op de controlerende rol van PS en op de activiteiten van GS en de ambtelijke organisatie op het gebied van controle.¹ Het toezicht van het Rijk op de provincie, bijvoorbeeld door de Inspectie financiën provinciale en lokale overheden, en het toezicht van de provincie op bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen en externe uitvoerders vallen buiten het kader van dit onderzoek (zie Figuur 2).



Figuur 2 Afbakening van het onderzoekskader

1.4 Normenkader

Dit onderzoek is gedeeltelijk toetsend en gedeeltelijk beschrijvend van aard. Toetsend wanneer wet- en regelgeving normen stelt aan de inrichting van de controle. Beschrijvend wanneer de inrichting van de controle aan de provincie wordt overgelaten. De minimale normen die aan de inrichting van de controle worden gesteld, zijn gebaseerd op de Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). Deze paragraaf beschrijft de normen die gelden voor de verschillende betrokken actoren.

1.4.1 Normen voor de rollen van PS en GS

De Provinciewet maakt duidelijk dat PS en GS er zorg voor moeten dragen dat inzicht bestaat in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de provincie. De artikelen 217 en 217a van de Provinciewet stellen in dit verband de volgende eisen aan PS en GS:

¹ Met betrekking tot de Randstedelijke Rekenkamer beperkt de aandacht zich tot haar wettelijk vastgelegde bevoegdheden, dit om te voorkomen dat het onderzoek het karakter van een zelfevaluatie krijgt.

- PS moeten bij verordening regels vaststellen die waarborgen dat de rechtmatigheid van het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. PS zijn verantwoordelijk voor het aanstellen van een accountant voor de provincie.
- GS verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. PS stellen bij verordening regels op over periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid.

Rechtmatigheid. Het BAPG geeft nader invulling aan de toetsing van de rechtmatigheid van het financieel beheer. Het BAPG beschrijft wat onder rechtmatigheid van het financieel beheer wordt verstaan en welke goedkeuringstoleranties² bij de toetsing van de rechtmatigheid van de jaarrekening minimaal moeten worden gehanteerd.³ Op basis van het BAPG worden de volgende rollen van PS en GS bij de rechtmatigheidscontrole onderscheiden:

- PS zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders voor de rechtmatigheidscontrole, dat wil zeggen voor het vaststellen van het normen- en het toetsingskader. PS kunnen besluiten strengere goedkeurings- en rapporteringstoleranties vast te stellen dan de toleranties die in het BAPG zijn vastgelegd.
- GS zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving binnen de provincie. Dit betekent dat GS er zorg voor dragen dat de interne processen (administratieve organisatie en interne controle) zodanig op orde zijn dat een goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid van de jaarrekening wordt verkregen en dat GS daarnaast zorg dragen voor niet-financiële rechtmatigheid.

Doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is niet in wet- en regelgeving vastgelegd hoe de provincie invulling moet geven aan onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. De toelichting op de Wet dualisering provinciebestuur⁴ maakt echter duidelijk dat het tot de verantwoordelijkheid van PS en GS behoort dat periodiek dient te worden getoetst of (a) de tenuitvoerlegging van het provinciaal beleid; en (b) de inrichting van de provinciale organisatie voldoen aan de eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit betekent dus dat er bij onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid zowel aandacht moet zijn voor het provinciaal beleid als voor de bedrijfsvoering. PS stellen daarvoor de regels en GS dragen zorg voor de uitvoering en leggen daar verantwoording over af.

Gradaties in inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Tabel 1 bevat definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

² De goedkeuringstolerantie betreft de regels die zijn gesteld voor het maximale bedrag aan fouten en onzekerheden dat een jaarrekening mag bevatten om in aanmerking te komen voor een goedkeurende verklaring.

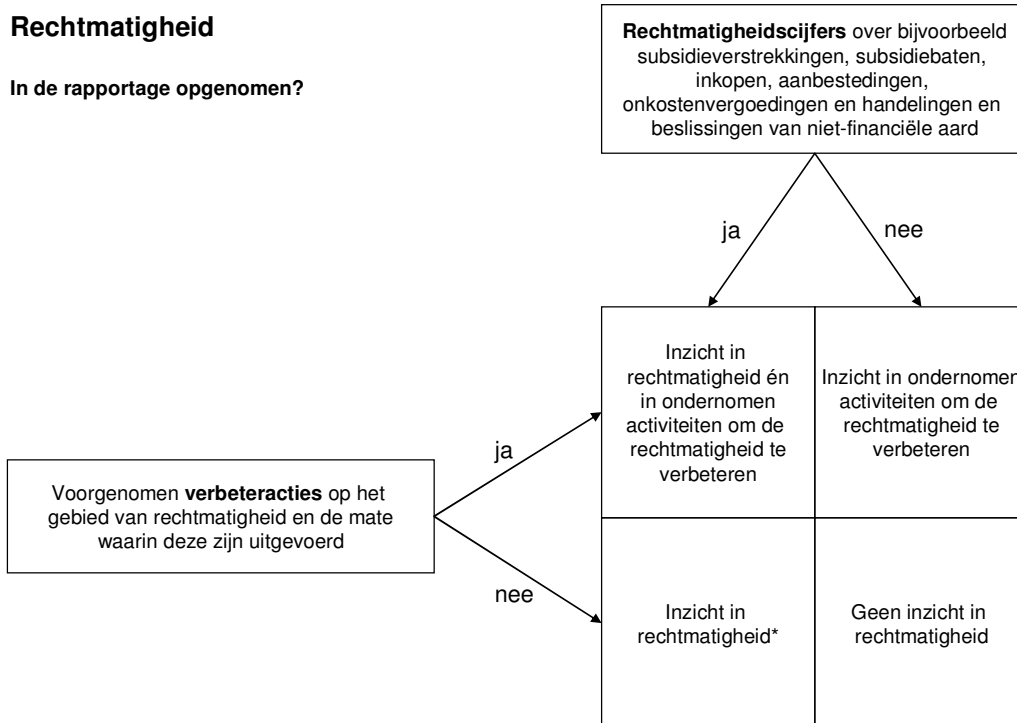
³ In de praktijk bleek echter dat het BAPG onvoldoende duidelijkheid bood om de rechtmatigheidscontrole uit te voeren. De Circulaire accountantscontrole provincies gemeenten en de Kadernota rechtmatigheid hebben meer duidelijkheid verschaft over de begrippen, de reikwijdte van de controle, etc.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 384, nr. 3, p. 38.

Tabel 1 Definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

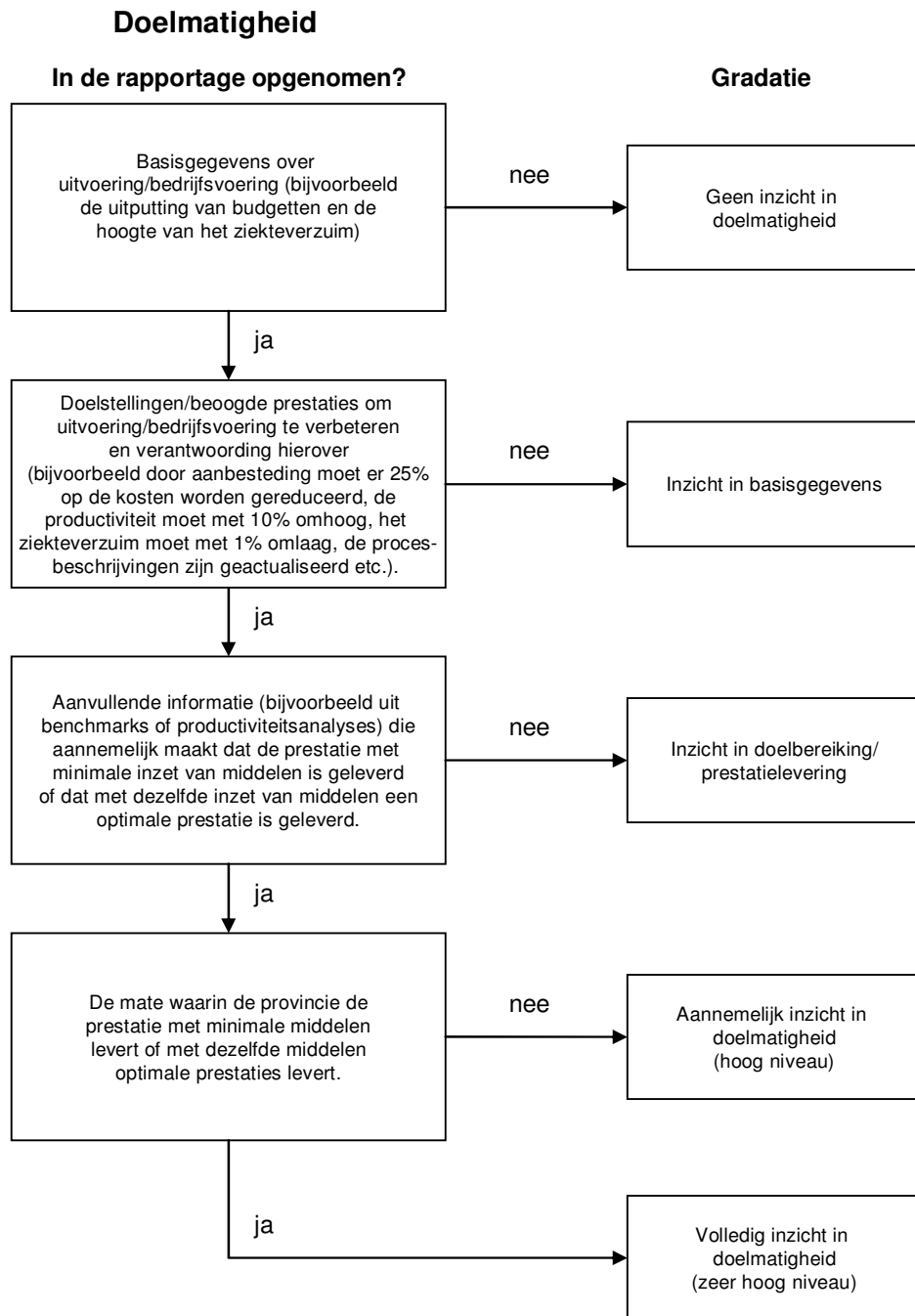
Begrip	Definitie
Rechtmatigheid	Dit betreft de vraag of de provincie handelt conform wet- en regelgeving.
Doelmatigheid	Dit betreft de vraag of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.
Doeltreffendheid	Dit betreft de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen de gewenste gevolgen hebben in de maatschappij.

De Rekenkamer heeft gradaties aangebracht in de mate waarin inzicht kan bestaan in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen (zie Figuur 3, Figuur 4 en Figuur 5). Deze gradaties worden in het onderzoek gebruikt om te beschrijven welke informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur beschikbaar is en om te illustreren welke stappen de provincie kan nemen om dit inzicht te vergroten. Het is de rol van PS om aan te geven op welk niveau zij over welke onderwerpen informatie willen ontvangen.

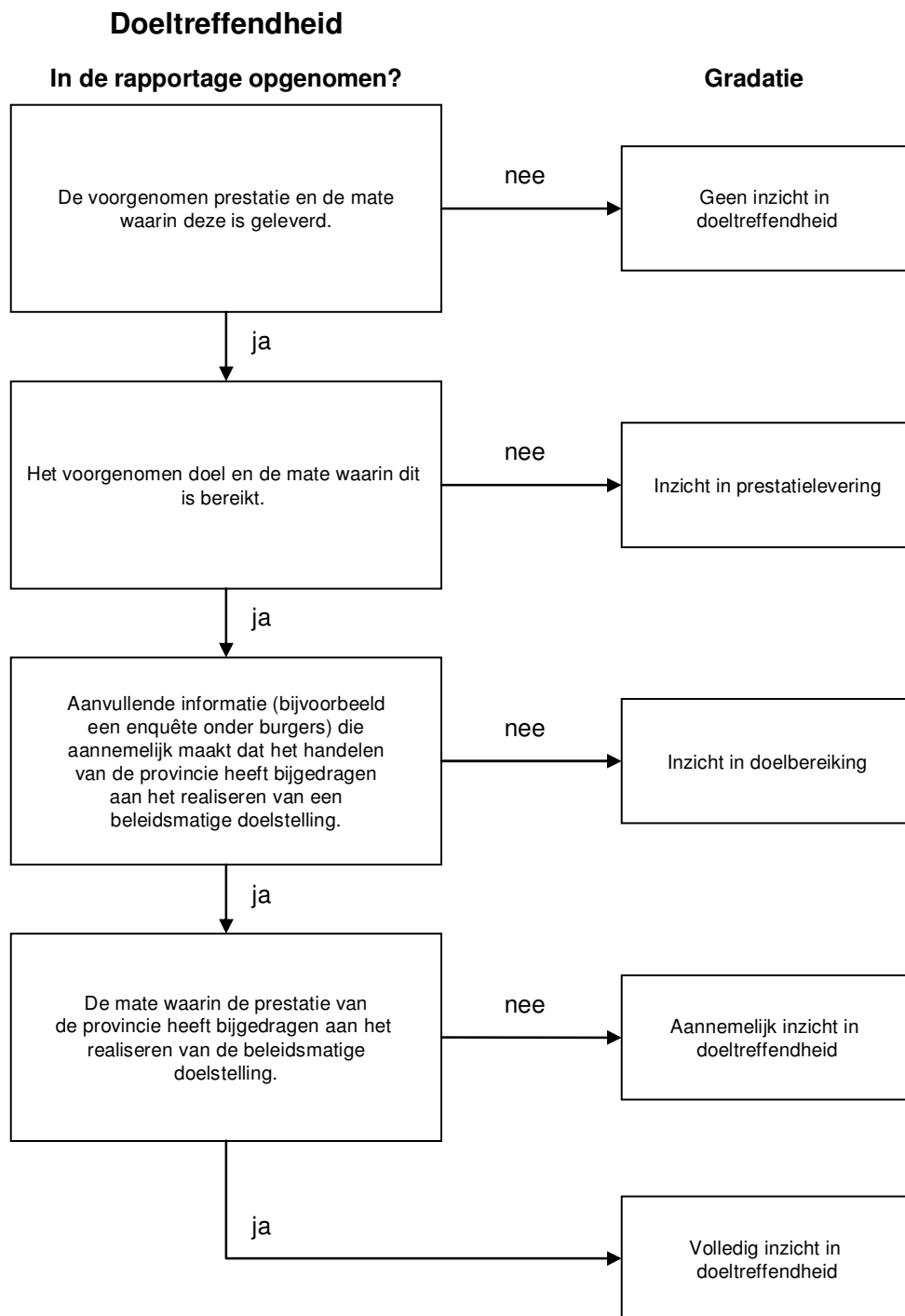


* De mate waarin er inzicht in rechtmatigheid is, is afhankelijk van het aantal onderdelen waarover wordt gerapporteerd.

Figuur 3 Gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid



Figuur 4 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid



Figuur 5 Gradaties in informatievoorziening over doeltreffendheid

1.4.2 Normen voor de controlerende rol van PS

Bij de invulling van de controlerende rol van PS zijn vijf actoren betrokken: (1) PS als geheel en/of individuele statenleden; (2) statencommissies; (3) de statengriffie; (4) de accountant; en (5) de Rekenkamer. Alleen met betrekking tot de rol van PS hebben wij normen opgesteld. Voor de statencommissies en de statengriffie is het niet mogelijk om, op basis van wet- en regelgeving, te normeren wat van deze actoren wordt verwacht. Een door de Rekenkamer ingesteld onderzoek bevat geen controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring. De Rekenkamer beoordeelt uiteraard ook niet de kwaliteit van haar eigen functioneren. Hoofdstuk 3 richt zich dan ook op de vraag of PS voldoen aan de normen die aan hun functioneren zijn gesteld en beperkt zich bij de andere actoren tot een beschrijving van de wijze waarop deze bijdragen aan de controlerende rol van PS.

De Provinciewet en het BAPG stellen de volgende eisen aan PS:

- PS moeten bij verordening regels vaststellen die waarborgen dat de rechtmatigheid van het financieel beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. PS zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van kaders voor de rechtmatigheidscontrole, dat wil zeggen voor het vaststellen van het normen- en het toetsingskader;
- PS moeten bij verordening regels stellen aan periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid;
- PS zijn verantwoordelijk voor het aanstellen van een accountant voor de provincie;
- PS moeten een rekenkamer of een rekenkamerfunctie instellen.

In dit onderzoek gaan we na of PS aan deze eisen voldoen.

Daarnaast kunnen diverse rechten van PS en/of individuele statenleden worden onderscheiden, zoals het budgetrecht, het recht van onderzoek, het mondeling en schriftelijk vragenrecht, etc. (zie Paragraaf 3.1). Ook hebben PS bijvoorbeeld het recht om, in de controleopdracht aan de accountant, strengere goedkeurings- en rapporteringstoleranties vast te stellen dan de toleranties die in het BAPG zijn vastgelegd. Het onderzoek naar de rechten van PS is beschrijvend van aard. Ten aanzien van het recht van onderzoek beschrijven we bijvoorbeeld wel wat dit recht inhoudt en of er gebruik van is gemaakt, maar geven we geen oordeel over het wenselijke aantal onderzoeken.

1.4.3 Normen voor de ambtelijke organisatie

Er zijn diverse actoren die informatie genereren met betrekking tot de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de provincie. Meestal is het de controlfunctie⁵ die op reguliere basis informatie over het functioneren van de provincie verzamelt en is het de auditfunctie⁶ die periodiek aanvullende informatie oplevert. Daarnaast kunnen ook andere organisatieonderdelen relevante informatie genereren. Deze paragraaf beschrijft de normen met betrekking tot de controlfunctie en de auditfunctie. Met betrekking tot de andere betrokken organisatieonderdelen is het onderzoek beschrijvend van aard.

⁵ De controlfunctie is dat deel van de ambtelijke organisatie dat de reguliere sturings- en verantwoordingscyclus coördineert.

⁶ De auditfunctie is dat deel van de ambtelijke organisatie dat zich bezig houdt met *ad hoc* toetsen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het provinciaal bestuur.

Controloffunctie. Voor de controloffunctie zijn de volgende normen geformuleerd:

- **Er is een functionele of hiërarchische relatie tussen de concerncontroller en decentrale controllers.** In organisaties waarin de verschillende organisatieonderdelen niet autonoom van elkaar kunnen opereren, zoals in een provinciale organisatie, is het belangrijk dat er een functionele of hiërarchische relatie bestaat tussen de concerncontroller en decentrale controllers.⁷
- **Er is aansluiting tussen de interne (ambtelijke) en externe (bestuurlijke) sturing en verantwoording.** Er is sprake van aansluiting wanneer de prestaties in de interne verantwoordingsrapportages betrekking hebben op de prestaties die staan beschreven in de programmabegroting.

Om te beschrijven in hoeverre de producten uit de planning & control cyclus (P&C-cyclus) inzicht opleveren in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid hebben wij enkele verantwoordingsrapportages geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van de door de Rekenkamer aangebrachte gradaties (zie Figuur 3, Figuur 4 en Figuur 5).

Auditfunctie. Voor de auditfunctie zijn de volgende normen geformuleerd:

- **Om adequaat toezicht te kunnen houden op het gevoerde bestuur is het belangrijk dat de onafhankelijkheid van de auditfunctie wordt gewaarborgd.** Waarborgen zijn:
 - Een onafhankelijke positie binnen de provinciale organisatie: De auditfunctie is een interne onafhankelijke functie op centraal niveau. ‘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.
 - Vrijheid om (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen: De auditfunctie kan ten minste een deel van de onderzoeksprogrammering vaststellen om te voorkomen dat bepaalde zwaktes (on)bewust niet aan onderzoek worden onderworpen.

Tabel 2 beschrijft verschillende niveaus van onafhankelijkheid van de auditfunctie.

Tabel 2 Niveaus van onafhankelijkheid van een auditfunctie

Niveau van onafhankelijkheid	Positie binnen de provinciale organisatie	Invloed op onderzoeksprogrammering
Onafhankelijk	Onafhankelijk	(Gedeeltelijk) Eigen onderzoeksprogrammering
Niet geheel onafhankelijk	Niet onafhankelijk	(Gedeeltelijk) Eigen onderzoeksprogrammering
	Onafhankelijk	Volledig vraaggestuurde onderzoeksprogrammering
Niet onafhankelijk	Niet onafhankelijk	Volledig vraaggestuurde onderzoeksprogrammering

⁷ Egten, C.A. van, en W. Veldman, “De controloffunctie in de publieke en non-profitsector. Een moderne functie met perspectief bij publieke en maatschappelijke organisaties”, *Public controlling reeks*, Nr. 13, januari 2006, pp. 86-90.

- **De auditfunctie maakt bij het opstellen van de onderzoeksprogrammering gebruik van een systematische wijze van prioriteren, bij voorkeur inclusief een risicoanalyse.** De auditfunctie voert audits uit in aanvulling op de reguliere P&C-cyclus binnen een provincie. Dit betekent dat audits zich voornamelijk moeten richten op het controleren of de reguliere processen goed zijn ingericht, met extra aandacht voor de meest risicovolle onderdelen daarvan.
- **Er is gewaarborgd dat de auditfunctie toegang heeft tot de benodigde informatie.** Om het verwerven van de benodigde informatie te vereenvoudigen, is het belangrijk dat, bijvoorbeeld in provinciale verordeningen, is vastgelegd welke rechten de auditfunctie heeft bij het verwerven van informatie.
- **Er is vastgelegd in welke vorm en aan wie de auditfunctie verslag doet van de resultaten van audits.** Om te waarborgen dat de auditresultaten terecht komen bij de relevante actoren, is het belangrijk dat, bij voorkeur in een provinciale verordening, is vastgelegd op welke wijze en aan wie over de auditresultaten wordt gerapporteerd. Dit betekent dat bijvoorbeeld is vastgelegd in welke vorm (bijvoorbeeld in de vorm van afzonderlijke auditrapporten of van een jaarverslag) informatie aan welke actoren (bijvoorbeeld PS, GS, Rekenkamer) wordt toegestuurd.

1.4.4 Normen ten aanzien van de gehele organisatie

Tenslotte is de onderstaande norm geformuleerd ten aanzien van het volledige pakket van activiteiten op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid:

- **Er dient inzicht te bestaan in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van zowel het provinciaal beleid als de bedrijfsvoering binnen de provincie.** Dit houdt in dat de activiteiten van alle betrokken actoren gezamenlijk inzicht dienen te geven in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal beleid en de bedrijfsvoering binnen de provincie.

1.5 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2005 tot april 2006. Daarbij zijn de volgende stappen doorlopen: (1) informatieverzameling; (2) analyseren van de verzamelde informatie; (3) formuleren van bevindingen; en (4) formuleren van conclusies en aanbevelingen. Deze vier stappen worden hieronder toegelicht.

Informatieverzameling. Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van twee informatiebronnen:

- **Interviews.** Er zijn interviews gehouden met actoren die een rol spelen bij controle op het gevoerde bestuur. In de interviews is onder andere gevraagd naar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze actoren, naar de informatie die zij genereren op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, naar de wijze waarop zij daarover rapporteren dan wel informatie ontvangen, etc. In Bijlage C is een lijst met geïnterviewde en/of geraadpleegde actoren opgenomen.
- **Documenten.** Naast de informatie uit de interviews is voor het onderzoek ook gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan documenten, waaronder: (a) wet- en regelgeving; (b) verslagen van vergaderingen van PS en statencommissies; (c) onderzoeksplannen en jaarverslagen van de auditfunctie; (d) sturings- en verantwoordingsrapportages van PS, GS, directies, afdelingen, etc.

Analyseren van de verzamelde informatie. De tweede stap van het onderzoek bestond uit het analyseren van de mate waarin de informatie die de verschillende betrokken actoren genereren, inzicht oplevert in

rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. In het onderstaande beschrijven we kort op welke wijze deze analyse is uitgevoerd voor de controlfunctie en de auditfunctie:

- **Controlfunctie.** Bij de provincie zijn sturings- en verantwoordingsrapportages opgevraagd die betrekking hebben op de verschillende niveaus binnen de provinciale organisatie, dat wil zeggen op PS-niveau, op GS-niveau en op directie- en eventueel afdelingsniveau. Bij de analyse van deze rapportages waren er twee aandachtspunten: (1) de mate waarin over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gerapporteerd; en (2) de mate waarin de interne en externe sturing en verantwoording op elkaar aansluiten
- **Auditfunctie.** De onderzoeksprogramma's en jaarverslagen van de auditfunctie zijn opgevraagd en geanalyseerd om antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre de audits zich richten op de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

Bij de analyse wordt gebruik gemaakt van de gradaties van inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals beschreven in het normenkader (zie Paragraaf 1.4).

Formuleren van bevindingen. Doelstelling van dit onderzoek is om, waar mogelijk, aanbevelingen te doen die de provincie kunnen helpen bij het vergroten van inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Om te komen tot deze aanbevelingen, zullen we uit de verzamelde informatie op twee manieren conclusies trekken, namelijk door toetsing aan het normenkader en door vergelijking van de provincies:

- **Toetsing aan het normenkader.** Er is getoetst in hoeverre de wijze waarop de provincie controleert op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen handelen in overeenstemming is met het normenkader. Afwijkingen van de norm vormen de aangrijpingspunten voor het ontwikkelen van aanbevelingen.
- **Vergelijking van de provincies.** Een soortgelijk onderzoek als voor de provincie Noord-Holland is uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland. Vervolgens zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de provincies in kaart gebracht en is geanalyseerd welke lessen de provincies van elkaar kunnen leren.

Formuleren van conclusies en aanbevelingen. In de Bestuurlijke Nota worden, op basis van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.6 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt op hoofdlijnen beschreven welke actoren zijn betrokken bij controle op het gevoerde bestuur in de provincie Noord-Holland en hoe deze actoren zich tot elkaar verhouden.

Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 ingegaan op de controlerende rol van PS. Daarbij wordt ingegaan op de wettelijke instrumenten die PS ter beschikking staan en op andere mogelijkheden die PS hebben om invulling te geven aan hun controlerende rol.

Hoofdstuk 4 beschrijft de verschillende onderdelen binnen de ambtelijke organisatie die een rol spelen bij het verzamelen van informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de provincie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de rol van GS, de controlfunctie, de auditfunctie en eventuele andere relevante organisatieonderdelen.

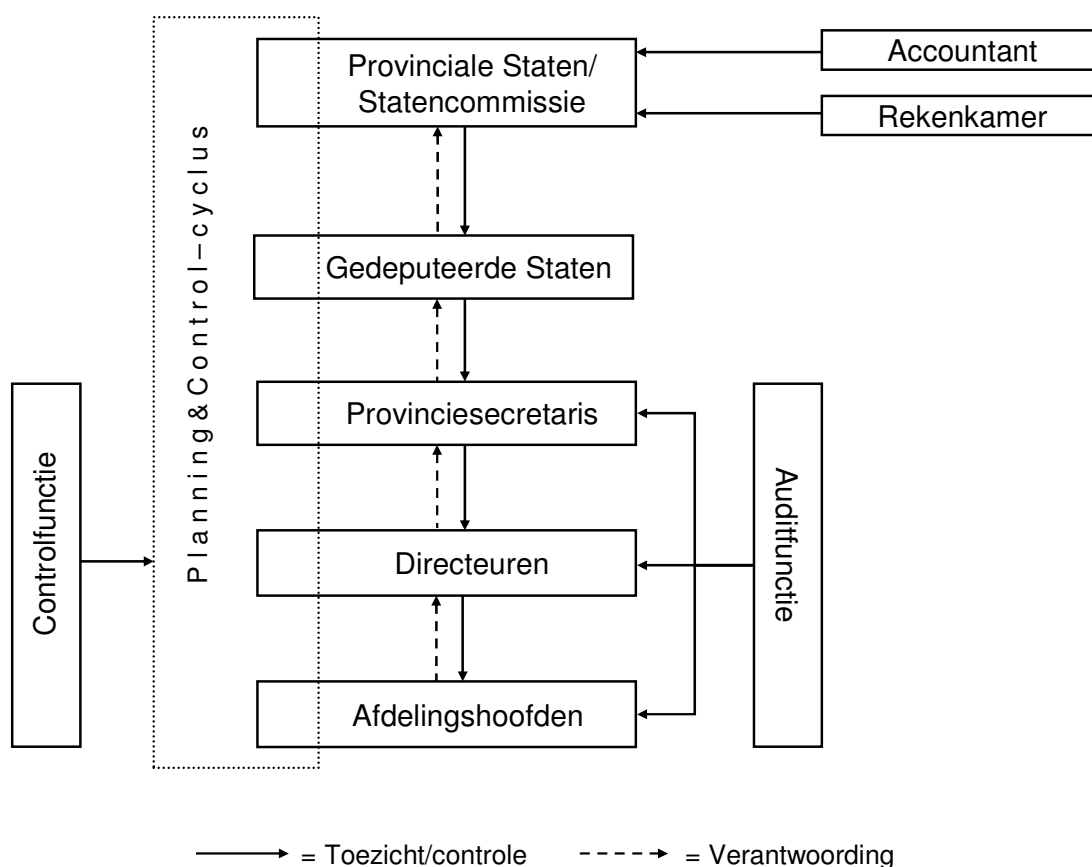
Tenslotte wordt in Hoofdstuk 5 samengevat in hoeverre het totaal aan activiteiten binnen de provincie leidt tot inzicht in zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

HOOFDSTUK 2

BETROKKEN ACTOREN

2.1 Overzicht van betrokken actoren

Figuur 6 geeft een globaal overzicht van de actoren die zijn betrokken bij controle op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van provinciaal handelen. Verschillende provincies geven hier echter een verschillende invulling aan. Na de algemene inleiding in deze paragraaf, volgt daarom in Paragraaf 2.2 een beschrijving van de actoren die in de provincie Noord-Holland betrokken zijn.



Figuur 6 Betrokken actoren en hun onderlinge relaties

Tabel 3 beschrijft de actoren die gewoonlijk een rol spelen bij de controle op het provinciaal handelen.

Tabel 3 Betrokken actoren en hun rol

Actor	Rol	Aanvullende informatie
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.	Paragraaf 3.1
Statencommissie(s)	Statencommissies adviseren PS met betrekking tot voorgenomen statenbesluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op de controlerende rol van PS.	Paragraaf 3.2
Griffie	De griffie verzorgt de meer algemene ondersteuning van PS en de statenleden. Hieronder vallen onder andere bijstand van PS en informatievoorziening.	Paragraaf 3.3
Accountant	De accountant doet, in opdracht van PS, onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. Daarnaast kunnen PS extra controle-opdrachten meegeven aan de accountant. De taken van PS met betrekking tot de accountant (zoals aanbesteding van de accountant, het vaststellen van extra controle-opdrachten, etc.) zijn gewoonlijk bij een statencommissie belegd.	Paragraaf 3.4
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.	Paragraaf 3.5
Gedeputeerde Staten	GS zijn verantwoordelijk voor de inrichting en werking van de reguliere sturings- en verantwoordingscycli binnen de ambtelijke organisatie (de controlfunctie). Ook zijn GS verantwoordelijk voor het uitvoeren van periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (deze taak is vaak belegd bij de auditfunctie).	Paragraaf 4.1
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.	Paragraaf 4.2
Auditfunctie	De auditfunctie is een afdeling of auditpool binnen de ambtelijke organisatie van de provincie die zich bezig houdt met <i>ad hoc</i> toetsen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het provinciaal bestuur. De auditfunctie kan steekproefsgewijs specifieke onderdelen van de organisatie doorlichten.	Paragraaf 4.3

Het is mogelijk dat er binnen een provincie, naast de bovenstaande actoren, afdelingen bestaan die informatie verzamelen op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals een afdeling die zich bezig houdt met onderzoek, monitoring en/of beleidsevaluatie. Ook is het mogelijk dat directies en/of afdelingen beleidsevaluaties of andersoortige onderzoeken (laten) uitvoeren (zie Paragraaf 4.4).

Tabel 4 beschrijft op welke wijze de bovengenoemde actoren kunnen bijdragen aan inzicht in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal bestuur.

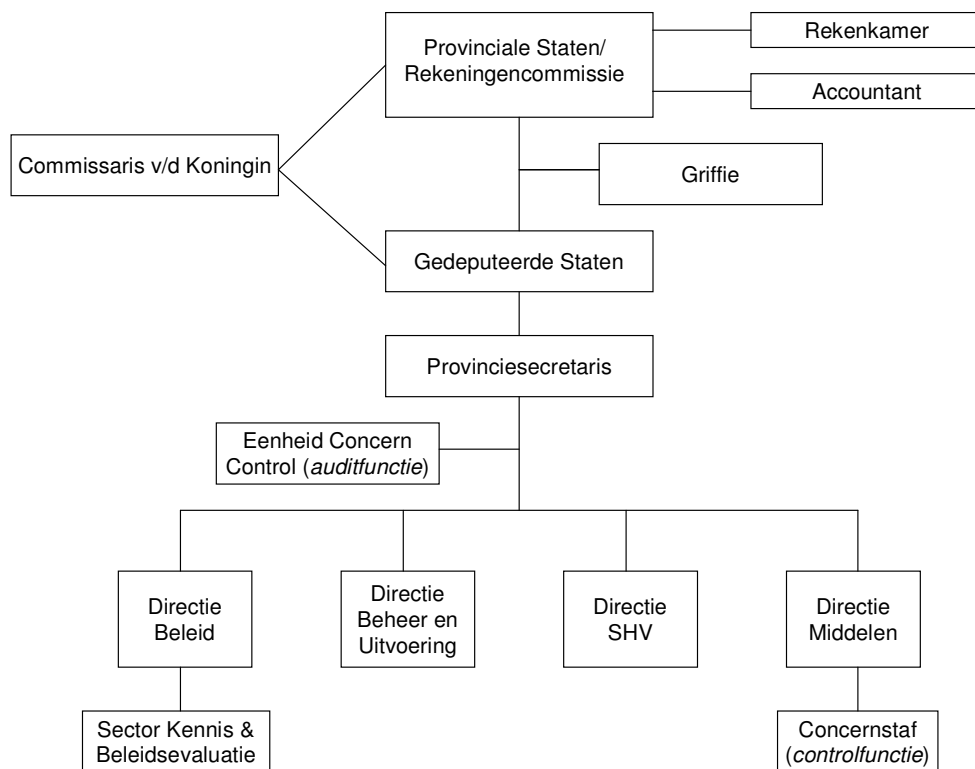
Tabel 4 Wijze waarop actoren kunnen bijdragen aan inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid⁸

Actor	Rechtmatigheid	Doelmatigheid	Doeltreffendheid
Provinciale Staten	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert
Statencommissie(s)	Via onderzoeken (eigen onderzoek, onderzoek door externen, bijv. accountant)	Via onderzoeken (eigen onderzoek, onderzoek door externen, bijv. accountant)	Via onderzoeken (eigen onderzoek, onderzoek door externen, bijv. accountant)
Griffie	Via ondersteuning PS en statencommissie(s)	Via ondersteuning PS en statencommissie(s)	Via ondersteuning PS en statencommissie(s)
Accountant	Oordeelt over financiële rechtmatigheid, opzet beheersingsmechanisme en op verzoek over niet-financiële rechtmatigheid	Alleen indien afzonderlijk overeengekomen (op verzoek van PS)	Alleen indien afzonderlijk overeengekomen (op verzoek van PS)
Rekenkamer	Via onderzoeken	Via onderzoeken	Via onderzoeken
Gedeputeerde Staten	Waarborgt inrichting en goede werking van het beheersingsmechanisme	Doet zelfstandig onderzoek conform artikel 217a van de Provinciewet	Doet zelfstandig onderzoek conform artikel 217a van de Provinciewet
Controlfunctie	Onderdeel van normale P&C-werkzaamheden	Onderdeel van normale P&C-werkzaamheden	Onderdeel van normale P&C-werkzaamheden
Auditfunctie	Via onderzoeken	Via onderzoeken	Via onderzoeken

2.2 Beschrijving van de provinciale organisatie

Alvorens in detail in te gaan op de betrokken actoren, is het belangrijk inzicht te hebben in de organisatiestructuur van de provincie Noord-Holland (zie Figuur 7) en in het besturingsmodel dat daaraan ten grondslag ligt, dat wil zeggen op de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot het centraal of decentraal organiseren van activiteiten. Met het centraal organiseren van een activiteit wordt bedoeld dat deze activiteit is ondergebracht bij één organisatieonderdeel dat deze activiteit voor de gehele provinciale organisatie uitvoert. Dit betekent bijvoorbeeld dat financiën centraal zijn ondergebracht bij bijvoorbeeld een sector Middelen en dat er geen afzonderlijke financiële afdelingen binnen verschillende beleidsdirecties bestaan.

⁸ Op basis van: Deloitte, *Vooruit met rechtmatigheid*, oktober 2005, p. 19



SHV = Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening

Figuur 7 Organogram Noord-Holland (2006)

PS hebben de verantwoordelijkheid te controleren of het door hen vastgestelde beleid door GS goed is uitgevoerd. De Rekeningcommissie ondersteunt PS bij de invulling van hun controlerende rol door een aantal specifieke taken ten behoeve van PS uit te voeren (zie Paragraaf 3.3). Daarnaast functioneren de Rekenkamer en de externe accountant als schakel in de controlerende taak van PS.

De provincie Noord-Holland heeft met ingang van januari 2006 een reorganisatie doorgevoerd. De scheiding tussen beleid en uitvoering is een leidend principe voor de huidige inrichting van de organisatie. Er is gekozen voor het zogenaamde directiemodel (een model waarin de organisatie is ingericht rondom specifieke werkprocessen). In de provincie Noord-Holland wordt onderscheid gemaakt tussen drie werkprocessen:

- Beleid: beleidsvoorbereiding en -evaluatie;
- Beheer en Uitvoering: tastbare/zichtbare producten; en
- Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening: administratieve producten.

Daarnaast zijn de middelenfuncties centraal georganiseerd.

De sectormanager van de concernstaf, die de controlfunctie aanstuurt, valt onder de Directie Middelen. De auditfunctie valt rechtstreeks onder de provinciesecretaris.⁹ Naast de controlfunctie en de auditfunctie, leveren ook producten van de sector Kennis & Beleidsevaluatie inzicht in doeltreffendheid van het provinciaal handelen. Tenslotte zetten de directies ook extern onderzoek uit.

⁹ De provinciesecretaris is de door GS benoemde hoogste ambtenaar van de provincie. In de provincie Noord-Holland is de provinciesecretaris tevens algemeen directeur en heeft de leiding over het ambtenarenkorps. In het vervolg van dit rapport wordt naar de provinciesecretaris/algemeen directeur verwezen met de term 'provinciesecretaris'.

HOOFDSTUK 3

CONTROLE DOOR PROVINCIALE STATEN

PS kunnen op diverse manieren invulling geven aan hun controlerende rol. Daarnaast zijn er actoren die PS kunnen ondersteunen bij het invullen van die rol, bijvoorbeeld door het verschaffen van inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid, namelijk:

- Statencommissie(s) (Paragraaf 3.2)
- Statengriffie (Paragraaf 3.3)
- Accountant (Paragraaf 3.4)
- Randstedelijke Rekenkamer (Paragraaf 3.5)

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze PS invulling geven aan hun controlerende rol. Daarbij wordt eerst ingegaan op de instrumenten die PS zelf ter beschikking staan en daarna op de actoren die PS daarbij ondersteunen en op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van die actoren.

3.1 Rechten en plichten van PS en/of individuele statenleden

Tabel 5 geeft een overzicht van de wettelijke instrumenten die PS als geheel en/of individuele statenleden ter beschikking staan ten behoeve van hun controlerende rol.¹⁰ De instrumenten die aan PS als geheel toekomen, zijn het recht van onderzoek en het budgetrecht. Het recht op ambtelijke bijstand is zowel aan PS als aan elk individueel statenlid toegekend. Over de overige instrumenten kan een individueel statenlid beschikken.

Tabel 5 Rechten van PS ten behoeve van hun controlerende rol

Instrument	Beschrijving	Wie?
Recht van onderzoek	PS hebben het recht onderzoek te doen en zijn vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek. Het onderwerp moet echter wel betrekking hebben op een onderdeel van het door GS of door de CvdK gevoerde bestuur.	Collectief
Mondeling en schriftelijk vragenrecht	Statenleden kunnen aan GS inlichtingen vragen over het door GS gevoerde bestuur. <ul style="list-style-type: none">▪ Mondelinge vragen kunnen worden gesteld tijdens het vragenuur van de statenvergadering, 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.	Individueel
Recht van interpellatie	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 of de CvdK te vragen. Daarvoor is wel verlof van PS nodig. Het recht van interpellatie is zwaarder dan het vragenrecht. De interpellatie wordt, na toestemming van PS, als apart agendapunt behandeld.	Individueel

¹⁰ Op basis van: Provinciewet. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 532.

Indienen van moties	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. Een motie kan maar hoeft niet te leiden tot wijziging van een voorliggend besluit.	Individueel
Recht op ambtelijke bijstand	Het recht op ambtelijke bijstand is zowel aan PS als aan elk individueel statenlid toegekend. Bij ambtelijke bijstand gaat het om: 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).	Individueel en collectief
Budgetrecht	Het budgetrecht houdt in dat PS het laatste woord hebben als het gaat om de financiën (en dus het algemene beleid) van de provincie. PS stellen een programmabegroting en jaarstukken op die zij gebruiken bij het sturen op maatschappelijke effecten en het controleren daarvan.	Collectief

Daarnaast zijn PS, op basis van de Provinciewet, verplicht via het opstellen van een of meerdere **provinciale verordening(en)** invulling te geven aan controle op de rechtmatigheid van het financiële beheer en aan periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur.

Tenslotte is, ter ondersteuning van de controlerende rol van PS, door de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur de **actieve informatieplicht van GS** geïntroduceerd. Deze houdt in 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 GS ondersteunen bij het invullen van de actieve informatieplicht door richtlijnen te ontwikkelen ten aanzien van de informatie die zij graag van GS ontvangen.

Hieronder wordt kort beschreven op welke wijze PS in de provincie Noord-Holland de bovenstaande instrumenten inzet om invulling te geven aan hun controlerende rol. Aangezien wij niet voor alle instrumenten gegevens hebben kunnen verzamelen, concentreren wij ons op de volgende instrumenten:

- Het recht van onderzoek (Paragraaf 3.1.1);
- Het schriftelijk vragenrecht, recht van interpellatie en moties (Paragraaf 3.1.2);
- Provinciale verordeningen (Paragraaf 3.1.3); en
- De actieve informatieplicht van GS (Paragraaf 3.1.4).

3.1.1 Recht van onderzoek

PS in de provincie Noord-Holland hebben, in de periode waar dit onderzoek zich op richt, geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen die onderzoek doet naar het gevoerde bestuur. Op 10 februari 2003, vlak voor de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Provinciebestuur, hebben PS de "Commissie van onderzoek aanbesteding en uitvoering van werken Noord-Holland 2003" ingesteld. Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar de rol van GS en de Directieraad bij de aanbesteding en uitvoering van werken door de afdeling Beheer en Uitvoering van de provincie in de periode 1998-2002. De resultaten van dit onderzoek zijn in december 2003 gepubliceerd. In het onderzoek zijn in totaal 21 aanbevelingen geformuleerd voor PS, GS, de directieraad, ambtelijke leidinggevenden en ambtelijke medewerkers. Naar aanleiding van deze aanbevelingen is onder andere een aantal maatregelen getroffen om de naleving van de aanbestedingsregels in de bedrijfsvoering te borgen. De Eenheid Concern Controlling heeft vervolgens een audit uitgevoerd om de effectiviteit van de getroffen maatregelen vast te stellen.

3.1.2 Schriftelijk vragenrecht, recht van interpellatie en moties

Via schriftelijke vragen kunnen statenleden aan GS inlichtingen vragen over het door GS gevoerde bestuur. PS kunnen van het schriftelijk vragenrecht gebruik maken ten behoeve van hun controlerende rol, maar bijvoorbeeld ook ten behoeve van hun volksvertegenwoordigende rol. In dit onderzoek is niet geanalyseerd of deze vragen zijn gesteld met als doel het door GS gevoerde bestuur te controleren. Ook met betrekking tot de interpellaties en moties is niet geanalyseerd met welk doel deze zijn aangevraagd of ingediend. Om een indicatie te geven van de mate waarin deze instrumenten door PS worden gebruikt, geven we hieronder echter wel informatie over de frequentie waarmee PS in 2004 en 2005 van deze instrumenten gebruik hebben gemaakt:

- **Schriftelijk vragenrecht.** In de provincie Noord-Holland zijn in 2004 107 schriftelijke vragen door PS aan GS gesteld; in 2005 waren dat er 133.
- **Recht van interpellaties.** In de provincie Noord-Holland zijn in 2004 vier interpellaties aangevraagd; in 2005 waren dit er twee.
- **Moties.** In de provincie Noord-Holland zijn in 2004 160 moties ingediend; in 2005 waren dit er 59.

Tabel 6 geeft een overzicht van de mate waarin PS gebruik maken van instrumenten die hen ter beschikking staan bij de controle op het door GS gevoerde bestuur.

Tabel 6 Toepassing controle-instrumenten door PS

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Recht van onderzoek	Nee	Nee	Ja: één keer	Ja: één keer
Onderzoeksbudget PS (2005)	PS hebben een budget van ca. €15.000 voor onderzoek en €45.000 voor het uitvoeren van beleidsevaluaties. ¹¹ Het budget is in 2005 niet uitgeput. In 2006 gebeurt dit naar verwachting wel.	Geen vastgesteld budget. Zonodig kan dit budget door PS worden gecreëerd.	Geen vastgesteld budget. Zonodig kan dit budget door PS worden gecreëerd. De Commissie Onderzoek Bouwstagnatie heeft in 2005 ca. €20.000 aan extern onderzoek uitgezet.	Geen vastgesteld budget. Zonodig kan budget door PS worden gecreëerd. STIP heeft in totaal circa €125.000 gekost. Dit betreft zowel interne als externe kosten.
Aantal schriftelijke vragen	2004: 4 2005: 6	2004: 107 2005: 133	2004: 15 2005: 13	2004: 81 2005: 56
Aantal aangevraagde interpellaties	2004: 4 2005: 1	2004: 4 2005: 2	2004: 2 2005: 0	2004: 4 2005: 3
Aantal ingediende moties	2004: 48 2005: 47	2004: 160 2005: 59	2004: 42 2005: 23	2004: 51 2005: 80

¹¹ Provincie Flevoland, *Productenraming 2006*.

3.1.3 Actieve informatieplicht van GS

Hoewel de actieve informatieplicht in principe een plicht van GS is, hebben PS hierbij ook een rol te vervullen. Wanneer een statenlid niet of onvoldoende wordt geïnformeerd kan deze GS namelijk ter verantwoording roepen en om aanvullende informatie vragen. PS zullen er zelf op moeten toezien dat zij daadwerkelijk voldoende worden geïnformeerd om hun taken uit te oefenen. De provincie Noord-Holland heeft een richtlijn 'actieve informatieplicht Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten' opgesteld.¹² Daarin is opgenomen dat GS inlichtingen geven aan PS over:

1. "de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onderdelen e, f en h van de Provinciewet¹³, indien de gevolgen daarvan voor de provincie ingrijpend zijn; in dat geval nemen GS geen besluit dan nadat PS hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van GS hebben kunnen brengen;
2. afwijkingen van het collegeprogramma;
3. afwijkingen van de beleidsbegroting;
4. afwijkingen/vertraging van de afgesproken planning;
5. afwijkingen van gangbaar of ingezet beleid;
6. (potentiële) risico's m.b.t. veiligheid, fraude, aansprakelijkheid, imago en/of financiën;
7. conflicten met andere overheden;
8. het interfereren met ander beleid;
9. publiciteitsgevoelige zaken;
10. integriteitgevoelige zaken;
11. andere voor PS van belang zijnde zaken."

GS informeren PS door een brief aan PS te sturen, ter attentie van de statengriffier. In spoedeisende gevallen mag de portefeuillehouder de brief zelf afdoen onder de voorwaarde dat een tweede GS-lid de brief ook ondertekent. In dat geval wordt een afschrift van de brief aan GS gestuurd. In de opzet van de GS-nota is standaard een onderwerp 'actieve informatieplicht' opgenomen. Daar wordt een overzicht gegeven van de stukken die door GS aan PS zijn aangeboden. Het presidium speelt een centrale rol in de selectie van documenten en bepaalt, op voorstel van de statengriffier, welke stukken op de agenda komen te staan in vergaderingen van PS. De statengriffier heeft mandaat van het presidium om ingekomen stukken rechtstreeks door te sturen naar statencommissies en informeert achteraf het presidium door het overleggen van een lijst van aan de commissies doorgezonden stukken.

3.1.4 Provinciale verordeningen

In de Provinciewet staat beschreven dat PS de volgende verordeningen moeten opstellen:

- Artikel 216: PS stellen bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
- Artikel 217: PS stellen bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
- Artikel 217a: GS verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. PS stellen bij verordening regels hierover.

¹² http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/publicaties/handreikingen/actieve_informatieplicht/323.htm

¹³ Toelichting: (e) privaatrechtelijke rechtshandelingen; (f) te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren namens de provincie of het provinciebestuur of handelingen ter voorbereiding daarop; en (h) ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging.

Tabel 7 beschrijft welke verordening(en) PS hebben opgesteld om aan deze plicht invulling te geven.

Tabel 7 Relevante verordeningen in de provincie Noord-Holland

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

Voor dit onderzoek is de wijze waarop PS invulling hebben gegeven aan de verordening met betrekking tot onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid relevant aangezien deze informatie geeft over de verwachtingen die PS hebben ten aanzien van het door GS uit te voeren onderzoek. In Tabel 8 staat beschreven welke aspecten met betrekking tot onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de provinciale verordening zijn vastgelegd.

Daarnaast is ook de wijze waarop artikel 217 van de Provinciewet is uitgewerkt in een provinciale verordening relevant, voornamelijk omdat dit inzicht biedt in de relatie tussen de provincie en de accountant. Informatie hierover is opgenomen in Paragraaf 3.4.

Tabel 8 Informatie over onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur vastgelegd in de provinciale verordening

	Flevoland	Noord-Holland¹⁴	Utrecht	Zuid-Holland
Frequentie van onderzoek	GS onderzoeken jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de provincie en de uitvoering van taken door de provincie.	De controller ¹⁵ stelt jaarlijks een onderzoeksplan op en legt dit voor aan GS. Indien de situatie daar aanleiding toe geeft, mag de controller afwijken van het vastgestelde onderzoeksplan.	Jaarlijks plan opgesteld door GS.	Minimaal één keer in de 4 jaar rapporteren GS voor ieder beleidsonderdeel en elke taak aan de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening over het door hen uitgevoerde onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium.
Afstemming van onderzoek	Met interne audits, rekenkamer en rapportageverantwoordings-informatie over het gevoerde beleid.	Taakuitoefening en bevoegdheden van de controller kunnen niet worden ingeperkt door die van provinciale commissies of instanties met een vergelijkbare taakstelling.	Niet beschreven.	GS dragen zorg voor een zodanige inrichting van de P&C-cyclus dat een goede informatievoorziening ten behoeve van beleidsevaluaties mogelijk is.
Rapportage over onderzoeksplan	Onderzoeksplan ter kennisname aan Commissie Bestuur gestuurd; met afschrift aan de Rekenkamer.	GS zenden het onderzoeksplan aan PS.	Onderzoeksplan voor 31 december aan PS gestuurd.	Het onderzoeksplan wordt ter kennisgeving aan de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening en de Rekenkamer gezonden.
Opzet onderzoeksplan	Beschrijving elementen onderzoeksplan. In het plan wordt aangegeven welke budgetten in de productenraming zijn opgenomen voor de uitvoering van de onderzoeken.	Niet beschreven.	Niet beschreven.	Beschrijving elementen onderzoeksplan. GS werken richtlijnen uit voor doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken en voor beleidsrapportages.

¹⁴ Provincie Noord-Holland, *Verordening financieel beheer 2004*, april 2004.

¹⁵ Daar waar in de verordening de term 'controller' wordt gebruikt, wordt bedoeld op het hoofd van de Eenheid Concern Controlling (de auditfunctie binnen de provincie Noord-Holland).

Voortgang onderzoeken	Rapportage in bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting, voor- en najaarsnota en de jaarstukken over de voortgang en uitputting van bijbehorende budgetten. Met ingang van 7 april 2006 geldt een gewijzigde verordening die aangeeft dat alleen in het jaarverslag hoeft te worden gerapporteerd.	Niet beschreven.	Niet beschreven.	Rapportage in de halfjaarrapportage en in de bedrijfsvoeringparagraaf van de jaarrekening over voortgang van het onderzoeksplan en uitputting van bijbehorende budgetten.
Rapportage en vervolgstappen	Rapportage over elk onderzoek. Indien nodig stellen GS een plan van verbetering op. Dit wordt ter kennisgeving aan PS (Commissie Bestuur) gestuurd. GS nemen vervolgens organisatorische maatregelen. De Rekenkamer krijgt een afschrift van de rapportage.	De controller rapporteert over elk onderzoek aan GS en voegt daarbij een voorstel voor verdere behandeling. De provinciesecretaris kan de bevindingen voorzien van opmerkingen en/of aanbevelingen. De controller stelt jaarlijks openbaar verslag op van zijn werkzaamheden en legt dit voor aan GS. GS zenden het verslag aan PS. De controller mag zich, als het provinciebelang dit vereist en gehoord hebbende GS, rechtstreeks richten tot PS.	Niet beschreven.	Rapportage over elk onderzoek. Indien nodig stellen GS een plan van verbetering op. Het rapport en het plan worden ter kennisgeving aan de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening aangeboden. GS nemen vervolgens de noodzakelijke maatregelen. GS nemen kennis van de nadere onderzoeken door de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening en de Rekenkamer en informeren Commissie voor het Onderzoek van de Rekening d.m.v. voortgangsrapportages over het doorvoeren van de aanbevelingen.
Positionering van de auditfunctie	Niet beschreven.	GS zijn opdrachtgever. De controller valt onder de provinciesecretaris en is niet betrokken bij P&C-taken van staf- en lijnafdelingen. De controller mag zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen.	Niet beschreven.	Niet beschreven.

Verzameling van informatie t.b.v. onderzoek	Niet beschreven.	De controller heeft toegang tot alle informatie en provinciale ambtenaren verlenen verplicht medewerking.	Niet beschreven.	Niet beschreven.
Overige informatie	Definities.	Gedetailleerde taakbeschrijving van de controller in art. 8.6.1.a-h.	Geen.	Definities

3.2 Statencommissie(s)

Elke provincie kent meerdere statencommissies. Statencommissies hebben twee hoofdtaken:

1. voorbereiding van besluitvorming van PS; en
2. overleg met gedeputeerden en de CvdK.

De functie van een statencommissie lijkt op die van PS, namelijk volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend lichaam. De statencommissie bereidt de besluitvorming in PS voor. De statencommissie kan bijvoorbeeld voorwerk en onderzoek verrichten naar zaken die PS moeten behandelen. Ook kan de statencommissie een schifting aanbrengen in hamerstukken en inhoudelijke bespreekstukken voor PS. De taak die statencommissies hebben met betrekking tot overleg met de gedeputeerden en de CvdK is gericht op kaderstelling en controle door PS, waarbij GS verantwoording afleggen.¹⁶

Alle statencommissies zijn, op hun specifieke beleidsterrein, betrokken bij het houden van toezicht op de uitvoering van het door PS vastgestelde beleid. Daarnaast zijn in de provincie Noord-Holland een aantal specifieke taken met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur belegd bij de Rekeningencommissie. Hieronder wordt voornamelijk ingegaan op de rol van deze commissie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Rekeningencommissie heeft tot taak onderzoeken te verrichten naar de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door of namens GS gevoerde financieel-economische beleid en beheer. Dit betreft onder andere onderzoek van de verantwoordingsstukken in het kader van de jaarrekening als geheel. De onderzoeken vinden mede plaats aan de hand van de aan PS uitgebrachte accountantsrapporten.¹⁷ Om deze taak te kunnen uitvoeren, is de Rekeningencommissie bevoegd tot het opvragen en inzien van bescheiden, boekhouding, besluiten en notulen van vergaderingen, welke zij voor het onderzoek noodzakelijk acht.¹⁸

De Rekeningencommissie heeft de volgende specifieke taken op het gebied van controle op het gevoerde bestuur:

- **Beoordeling van de financieel-technische aspecten van de jaarrekening.** De Rekeningencommissie voert een financieel-technische beoordeling uit van de jaarrekening. De beoordeling van de beleidsinhoudelijke aspecten van de jaarrekening vindt plaats binnen andere commissies.
- **Aanbesteding en aansturing van de accountant.** De Rekeningencommissie is verantwoordelijk voor de aanbesteding van de accountant en voor het aansturen van de accountant. Specifieke taken betreffen onder andere het verstrekken van de opdracht aan de accountant, het vaststellen van goedkeurings- en rapportagetoleranties, het vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole, het evalueren van het functioneren van de accountant, etc. De accountant woont alle vergaderingen van de Rekeningencommissie bij.
- **Eenheid Concern Controlling (auditfunctie).** De Rekeningencommissie bespreekt het onderzoeksplan en het jaarverslag van de Eenheid Concern Controlling (zie Paragraaf 4.3 voor een beschrijving van deze eenheid).
- **Besluitvorming ten aanzien van de Randstedelijke Rekenkamer.** De Rekeningencommissie is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer.

¹⁶ www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl

¹⁷ Provincie Noord-Holland, *Reglement voor de rekeningencommissie Noord-Holland 2003*, art. 1.1-1.3.

¹⁸ Provincie Noord-Holland, *Reglement voor de rekeningencommissie Noord-Holland 2003*, art. 10.1.

Onderzoek door de commissie. De commissie is bevoegd een externe adviseur of deskundige te raadplegen of een onderzoek door een externe adviseur of deskundige te laten uitvoeren zonder tussenkomst van GS. PS moeten GS daar wel van op de hoogte stellen. De kosten die aan het inhuren van een externe adviseur of deskundige zijn verbonden, komen ten laste van de algemene dienst van de provincie.¹⁹ In het jaar 2005 had de Rekeningencommissie een onderzoeksbudget van €47.900 tot haar beschikking. Dit budget blijft voor het jaar 2006 in principe gelijk; inflatiecorrectie vindt wel plaats.

Andere relevante statencommissie(s). Naast de Rekeningencommissie, heeft ook de Commissie Financiën en Bestuurlijke Organisatie een controlerende rol. Deze commissie adviseert onder andere over de wijze waarop uitgaven in de begroting gedekt moeten worden, bespreekt accountantsrapportages en de jaarlijkse rekening waarin GS zich verantwoordt voor de inkomsten en uitgaven van het voorafgaande jaar, adviseert over de gemeentelijke indeling van Noord-Holland, etc. Er zijn diverse onderwerpen die zich op het grensvlak tussen de Rekeningencommissie en de Commissie Financiën en Bestuurlijke Organisatie afspelen.

In de provincie Noord-Holland heeft in het verleden een Commissie Beleidsevaluatie bestaan. Deze commissie heeft in de periode tussen 1995 en 2004 veertien beleidsevaluaties uitgevoerd, uiteenlopend van een evaluatie van het patiënten- en consumentenbeleid van Noord-Holland tot een evaluatie van de aanbesteding van openbaar vervoer concessies in Noord-Holland Noord. In augustus 2004 is besloten de Commissie Beleidsevaluatie op te heffen, vooruitlopend op de komst van de Rekenkamer.

¹⁹ Provincie Noord-Holland, *Reglement voor de rekeningencommissie Noord-Holland 2003*, art 11.

Tabel 9 Statencommissie(s) met specifieke taken m.b.t. de controle op het gevoerde bestuur

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Verantwoordelijke statencommissie(s)	Commissie Bestuur	Rekeningencommissie	Commissie Bestuur en Middelen; <i>ad hoc</i> Commissie voor Beleidsaudits	Commissie Onderzoek van de Rekening
Onderzoeksbudget (2005)	De Commissie Bestuur beschikt niet over een vastgesteld budget voor onderzoek. PS beschikken wel over een budget (zie Tabel 6).	€47.900	Commissie Bestuur en Middelen: geen budget Commissie voor Beleidsaudits: budget van €100.000, beheerd door de griffie.	€100.000
Uitgevoerde onderzoeken (2005)	De Commissie Samenleving voert een evaluatie op het gebied van hoger onderwijs uit; de Commissie Bestuur heeft in 2005 geen onderzoek gedaan.	Eigen onderzoek van de commissie naar de N201.	De Commissie voor Beleidsaudits is de afgelopen jaren niet actief geweest.	In 2005 zijn geen onderzoeken uitgevoerd. Momenteel wordt onderzoek uitgevoerd naar: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het aandeel van PS en GS in de overschrijding van de apparaatslasten; en ▪ De problematiek rondom het BTW-compensatiefonds. Ook staat een beleidsevaluatie van het Fietsplan 2001-2010 op het programma.

3.3 Griffie

De griffier vervult de functie van secretaris van PS. De griffier is aanwezig tijdens de statenvergaderingen. De stukken van PS worden door de griffier mede-ondertekend.

PS bepalen verder zelf de precieze taken en werkzaamheden van de griffier. Deze kunnen variëren van administratieve, procesmatige tot inhoudelijke ondersteuning van PS.²⁰ In de provincie Noord-Holland is de volgende invulling gegeven aan de taken van de griffie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De griffier, benoemd door PS, heeft tot taak PS en de voorzitter en vice-voorzitter van PS te adviseren en behulpzaam te zijn bij de uitoefening van hun taken. De griffie zorgt er voor dat vergaderingen van PS, het presidium en de commissies goed worden voorbereid en begeleid. Ook ondersteunt de griffie PS bij het ontwikkelen en in de praktijk brengen van de nieuwe 'duale' werkwijze.²¹ De commissiegriffiers vormen de schakel met de zeven statencommissies en verzorgen de inhoudelijke en logistieke voorbereiding van de statencommissies en eventuele werkgroepen. De griffier van de Rekeningencommissie is ook verantwoordelijk voor alle aan de griffie gerelateerde werkzaamheden op het gebied van P&C.

Personele capaciteit. De statengriffie in de provincie Noord-Holland heeft 17 medewerkers (de formatie op 1 januari 2006 was: 14,1fte).

Ondersteunen van de controlerende rol van PS. De griffie ondersteunt PS in haar controlerende taak via²²:

- De begeleiding van de provinciale accountants. Vanuit de statengriffie vindt regelmatig overleg plaats met de accountant over de jaarrekening en de accountantscontrole op fractievergoedingen.
- Het organiseren van bijeenkomsten voor statenleden. De griffie organiseert regelmatig bijeenkomsten voor statenleden die zijn gericht op kennisvergroting, met als doel statenleden te ondersteunen bij het uitoefenen van hun controlerende rol. Een voorbeeld hiervan is de Europadag, met workshops over Europese regelgeving en Europese instituten, die de griffie in 2005 heeft georganiseerd.
- Het vervullen van een schakelfunctie met de ambtelijke organisatie. De griffie speelt een intermediaire rol bij het invullen van de actieve informatieplicht van GS. De griffie draagt eraan bij dat informatie die vanuit de ambtelijke organisatie aan PS wordt toegezonden, toegankelijk is voor de leden van PS. De griffie voert momenteel het pilotproject 'nieuwe Nota PS-commissie' uit. Het is de bedoeling dat deze nota bijdraagt aan verbetering van de ambtelijke voorbereiding en zo leidt tot efficiëntere behandeling van de bespreekpunten in de vergaderingen van de statencommissies. Daarnaast is in 2006 een professionaliseringstraject binnen de griffie gestart. Dit traject is erop gericht om de commissiegriffiers zodanig op te leiden dat zij minder tijd hoeven te besteden aan organisatorische en logistieke handelingen en meer tijd kunnen besteden aan het adviseren van statenleden.
- De totstandkoming van de Randstedelijke Rekenkamer. De griffie heeft bij de oprichting van de Rekenkamer een inhoudelijke bijdrage geleverd, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van benoeming van de directeur/bestuurder en het uitbrengen van zienswijzen over de financiële beleids- en beheersverordening en de programmabegroting 2006.

²⁰ http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/themas/ondersteuning_ps/griffier_griffie/index.htm

²¹ www.pnh.nl

²² Provincie Noord-Holland: Statengriffie, *Jaarverslag 2005*, februari 2006.

Tabel 10 Formatie van de griffie (januari 2006)

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aantal fte	4,5 fte	14,1 fte	7 fte	11,0 fte (de werkelijke bezetting is 10,4 fte)

3.4 Accountant

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De rol van de accountant is vastgelegd in het “Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten”.²³ De kern van dit besluit over de rolverdeling tussen accountant en provincie is dat GS verantwoording afleggen en de accountant controleert.²⁴ Meer in het bijzonder heeft de accountant de volgende taken:

- De accountant is verantwoordelijk voor de getrouwheidscontrole en de daarover af te geven accountantsverklaring. Deze verklaring geeft, op grond van de uitgevoerde controle, aan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de financiële positie van de provincie.
- De accountant is verantwoordelijk voor de rechtmatigheidscontrole en de daarover af te geven accountantsverklaring. Deze verklaring geeft, op grond van de uitgevoerde controle, aan of de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountantscontrole concentreert zich op financiële rechtmatigheid, dat wil zeggen op handelingen en beslissingen van financiële aard. Bij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard, zoals het naleven van wetgeving over bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of archivering, beperkt de rol van de accountant zich tot het beoordelen van het interne systeem van risico-afweging. In dat geval onderzoekt de accountant de mogelijke financiële gevolgen alleen als risico's worden gesignaleerd.²⁵

Rapportage en verantwoording. De accountant rapporteert in diverse typen documenten over de resultaten van onderzoek. Hieronder worden deze rapportages kort beschreven.

- **Accountantsverklaring.** De accountantsverklaring is de verklaring waarin de accountant zijn oordeel uitspreekt over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening.
- **Rapport van bevindingen.** In aanvulling op de accountantsverklaring, brengt de accountant verslag uit aan PS van zijn bevindingen uit de controle, ook als de controle in een goedkeurende verklaring resulteert. In het rapport wordt bijvoorbeeld ingegaan op de bevindingen op het gebied van rechtmatigheid en interne beheersing.
- **Management letter.** Bij de opdrachtverstrekking aan de accountant kan er voor worden gekozen dat de accountant een zogenaamde management letter uitbrengt met meer gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen die niet direct van belang zijn voor de af te geven accountantsverklaring. Een dergelijke management letter is primair bestemd voor het management van de provincie (onder leiding van de provinciesecretaris) en GS.
- **Rapportage over extra opdrachten.** Tenslotte kunnen PS extra opdrachten aan de accountant meegeven, waarover soms in afzonderlijke documenten wordt gerapporteerd.

²³ Tweede Kamer, *Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten*, 28 augustus 2003.

²⁴ Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, *Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies. Discussierapport 1*, 2004.

²⁵ Deloitte, *Vooruit met rechtmatigheid*, oktober 2005, p.13.

Inrichting van de accountantscontrole. PS zijn de opdrachtgever van de accountant en stellen de kaders op voor de accountantscontrole. Deze kaders worden beschreven in de Controleverordening Provincie Noord-Holland. Tabel 11 beschrijft welke eisen en richtlijnen PS aan de inrichting van de accountantscontrole stellen.

Tabel 11 Informatie over de inrichting van de accountantscontrole, zoals vastgelegd in een provinciale verordening

	Flevoland	Noord-Holland ²⁶	Utrecht	Zuid-Holland
Benoeming accountant	PS benoemen de accountant. GS bereiden in overleg met PS de aanbesteding van de accountant voor.	PS benoemen de accountant. GS bereiden in overleg met PS de aanbesteding van de accountant voor.	Niet beschreven.	PS benoemen de accountant. GS bereiden in overleg met PS de aanbesteding van de accountant voor.
Periode van benoeming	In principe vier jaar.	Een periode van drie jaar, met de optie om tweemaal een jaar te verlengen.	Niet beschreven.	Een periode van drie jaar, met de optie om tweemaal een jaar te verlengen.
Opdrachtverlening	PS stellen voor de jaarlijkse accountantscontrole een programma van eisen vast. De verordening beschrijft wat er minimaal in dit programma moet staan.	PS stellen voor de jaarlijkse accountantscontrole een programma van eisen vast. De verordening beschrijft wat er minimaal in dit programma moet staan.	Niet beschreven.	PS stellen voor de jaarlijkse accountantscontrole een programma van eisen vast. De verordening beschrijft wat er minimaal in dit programma moet staan.
Onafhankelijkheid	GS kunnen de door PS benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden m.b.t. rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. GS informeren PS vooraf over deze opdrachten.	GS geven de door PS benoemde accountant geen opdrachten tot het uitbrengen van organisatieadviezen.	Niet beschreven.	GS kunnen de door PS benoemde accountant geen opdrachten geven tot het uitvoeren van consultancy-werkzaamheden.
Informatieverstreking	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.
Toegang tot informatie	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.
Goedkeurings-toleranties	Niet beschreven. ²⁷	Niet beschreven.	Niet beschreven.	Niet beschreven.

²⁶ Provincie Noord-Holland, *Controleverordening Provincie Noord-Holland*, maart 2003.

	Flevoland	Noord-Holland ²⁶	Utrecht	Zuid-Holland
Rapporteringstoleranties	Niet beschreven. ²⁸	Niet beschreven.	Niet beschreven.	0,5% van de totale lasten t.a.v. fouten (BAPG: 1%) en 1,5% (BAPG: 3%) van de totale lasten t.a.v. onzekerheden.
Rapportage en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ De management letter wordt toegezonden aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ Verslag over bevindingen van niet bestuurlijk belang wordt toegezonden aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren. 	Niet beschreven.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle majeure afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ De management letter wordt binnen twee maanden nadat deze is uitgebracht, door GS ter kennisname aangeboden aan de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening.
Afstemming met andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, (vertegenwoordiger uit) PS, (vertegenwoordiger van) de rekenkamerfunctie, portefeuillehouder financiën, provinciesecretaris, 	De accountant bespreekt voorafgaand aan de statenbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de Rekeningencommissie.	Niet beschreven.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS kunnen de accountant uit hoofde van zijn functie benoemen als adviseur van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening. ▪ Er vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, de

²⁷ Dit impliceert dat de goedkeuringstoleranties gelijk zijn aan de minimumeisen uit het BAPG, dat wil zeggen 1% van de totale lasten t.a.v. fouten en 3% van de totale lasten t.a.v. onzekerheden.

²⁸ De controleopdracht aan accountant beschrijft dat de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie zoals beschreven in het BAPG.

	Flevoland	Noord-Holland²⁶	Utrecht	Zuid-Holland
	<p>concerncontroller en hoofd van financiële administratie.</p> <ul style="list-style-type: none"> De accountant bespreekt voorafgaand aan de statenbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door PS ingestelde vertegenwoordiging van) PS. 			<p>voorzitter van de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening, de portefeuillehouder financiën, de provinciesecretaris, de directeur Concernzaken en het hoofd Financiën.</p> <ul style="list-style-type: none"> De accountant bespreekt voorafgaand aan de statenbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening.

Extra opdrachten aan de accountant. PS kunnen de accountant vragen om, in aanvulling op de controle van de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening, specifieke onderzoeken uit te voeren. In de provincie Noord-Holland hebben PS, bij de controle over de jaarrekening 2005, gebruik gemaakt van de mogelijkheid extra opdrachten mee te geven aan de accountant. De accountant is door de Rekeningencommissie gevraagd in de controle extra aandacht te besteden aan de volgende twee projecten:

- Het project N242: Dit onderzoek van de accountant richt zich op de interne beheersing van het wegenproject N242.
- Het project Wieringerrandmeer: Dit onderzoek heeft ten doel te toetsen in hoeverre de projectorganisatie de relevante risico's in kaart heeft gebracht en in welke mate beheersmaatregelen zijn getroffen of worden voorgesteld.

In het reglement van de Rekeningencommissie is opgenomen dat GS geïnformeerd dienen te worden wanneer de Rekeningencommissie extern onderzoeken, bijvoorbeeld bij de accountant, uitzet. De accountant van de provincie fungeert daarnaast ook als klankbordgroep voor het projectteam dat in de provincie Noord-Holland werkt aan het op orde krijgen van de interne processen ten behoeve van de rechtmatigheidstoetsing (zie Paragraaf 4.4).

Mate waarin de accountantscontrole inzicht oplevert in rechtmatigheid, doelmatigheid en

doeltreffendheid. De accountantscontrole van de jaarrekening 2005 heeft in de provincie Noord-Holland de volgende informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid opgeleverd:

- **Rechtmatigheid.** De accountant heeft geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2005²⁹, omdat is gebleken dat gedurende 2005 sprake was van ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing, waardoor op grond van de accountantscontrole op rationele wijze niet de vereiste zekerheid kon worden verkregen over de rechtmatige totstandkoming van de in de programmarekening genoemde baten en lasten. Wel wordt in het rapport van bevindingen van de accountant aandacht besteed aan de verbeteringen die zijn doorgevoerd met betrekking tot rechtmatigheid in 2005. Tevens wordt er ingegaan op de uitgevoerde steekproef. In de management letter (bijlage E "Detailbevindingen tussentijdse controle 2005" bij het Rapport van bevindingen) wordt tevens ingegaan op rechtmatigheid. In geen van de documenten wordt ingegaan op niet-financiële rechtmatigheid.
- **Doelmatigheid.** De accountant maakt in de management letter opmerkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de provincie, waaronder opmerkingen op het gebied van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.
- **Doeltreffendheid.** De accountant heeft geen onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van beleid.

In Tabel 12 wordt informatie met betrekking tot de externe accountant van de provincie samengevat.

²⁹ Ook over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2004 heeft de accountant, omdat de beheersorganisatie nog niet zodanig adequaat was ingericht dat de rechtmatigheid van de baten en lasten op een rationele wijze kon worden vastgesteld.

Tabel 12 De externe accountant van de provincie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Accountant	2004: Deloitte 2005: Deloitte 2006: PWC	2004: PWC 2005: PWC 2006: PWC	2004: KPMG 2005: Deloitte 2006: Deloitte	2004: Deloitte 2005: Deloitte 2006: Deloitte
Kosten accountant	2005: €25.300 t.b.v. controle jaarrekening 2004.	2005: €50.000 t.b.v. controle jaarrekening 2004. Daarnaast €10.000 voor geraamd i.v.m. aanwezigheid van accountants in Rekeningencommissie.	2005: Controle: €64.050 en extra werkzaamheden: €14.500 t.b.v. controle jaarrekening 2004. 2006: Budget voor controle: €38.650 en maximaal €16.350 voor extra werkzaamheden.	2004: €156.456 t.b.v. controle jaarrekening 2003. 2005: €322.688,50 t.b.v. controle jaarrekening 2004. ³⁰
Speerpunten door statencommissie meegegeven aan de accountant	Geen speerpunten	Speerpunten 2005: <ul style="list-style-type: none"> ▪ N242; en ▪ Wieringerrandmeer. 	Extra accenten in de controle 2005 betreffen onder andere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bodemsanering; en ▪ Brede doeluikeringen. 	Speerpunten 2004: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Extra bestedingen aan beheer en onderhoud; ▪ De BIKL-gelden³¹ met bestemming jeugdzorg, arbeidsmarkt en onderwijs; en ▪ De financiële aspecten van de fusies van een aantal steunfuncties.
Oordeel van de accountant over de jaarrekening 2004	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Geen oordeel	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Geen oordeel	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Geen oordeel	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Geen oordeel
Oordeel van de accountant over de jaarrekening 2005	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Goedkeurend	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Geen oordeel	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Goedkeurend	Getrouwheid: Goedkeurend Rechtmatigheid: Goedkeurend

³⁰ In de provincie Zuid-Holland is in 2005 bij de accountantscontrole van de jaarrekening 2004 sprake geweest van een overschrijding van het budget. Dit werd veroorzaakt doordat het systeem van interne controle nog niet volledig was geïmplementeerd waardoor de accountant veel tijd heeft moeten steken in het controleren van gegevens. Ook de invoering van de rechtmatigheidstoets in dit jaar heeft bijgedragen aan de hoge kosten voor de accountantscontrole in dit jaar.

³¹ Middelen uit de Bestemmingsreserves Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid.

3.5 Randstedelijke Rekenkamer

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Randstedelijke Rekenkamer heeft als taakstelling het verrichten van onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door PS, GS en de CvdK gevoerde bestuur³². 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 Rekenkamer³³. De resultaten van de door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoeken moeten bruikbaar zijn voor het verbeteren van het functioneren van het provinciebestuur. De Rekenkamer is bevoegd alle documenten die berusten bij het provinciebestuur te onderzoeken. Het provinciebestuur moet, als de Rekenkamer daarom vraagt, alle inlichtingen verstrekken die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.

Onafhankelijkheid. Door PS van de deelnemende provincies is een Programmaraad ingesteld die bestaat uit minimaal acht en maximaal twaalf leden en die de zittingsduur van PS heeft. De Programmaraad kan PS van de vier provincies gevraagd en ongevraagd van advies dienen over de uit te voeren en uitgevoerde onderzoeken. De Rekenkamer vraagt de Programmaraad om advies bij het opstellen van het onderzoeksprogramma en kan daarnaast advies vragen over de te volgen werkwijze bij een voorgenomen onderzoek. De Rekenkamer besluit echter zelfstandig over de vaststelling van het onderzoeksprogramma.

Onderzoeksprogrammering. De gemeenschappelijke regeling voor de Rekenkamer schrijft voor dat in het onderzoeksprogramma een evenwichtige verdeling tussen de deelnemersspecifieke en gezamenlijke onderwerpen dient te worden aangebracht, waarbij als uitgangspunt geldt dat per jaar vier tot acht onderzoeken uitgevoerd zullen worden. Het ontwerp onderzoeksprogramma wordt jaarlijks voor 1 juni aan de deelnemers voorgelegd, die daarover hun zienswijzen kunnen geven. Het onderzoeksprogramma voor een volgend jaar wordt door de Rekenkamer uiterlijk per 1 juli van het daaraan voorafgaande jaar vastgesteld. PS, GS en de Programmaraad worden hierover onmiddellijk geïnformeerd.

Uitbesteden van onderzoek. De Rekenkamer kan beslissen dat onderzoeken geheel of gedeeltelijk door derden worden uitgevoerd. Wanneer een onderzoek geheel of gedeeltelijk door derden zal worden uitgevoerd, stelt de Rekenkamer een programma van eisen op. Dit betreft zowel de aard van het onderzoek, de daarvoor vereiste kwaliteiten van de onderzoekers, de wijze van rapporteren als het beschikbare budget. Bij inschakeling van derden volgt de Rekenkamer de aanbestedingsregels en het beleid van de provincie Flevoland.

Rapportage en verantwoording. De Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel vast in rapporten. Daarin worden geen gegevens en bevindingen opgenomen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Vervolgens informeert de Rekenkamer PS, GS, en, indien van toepassing, betrokken instelling(en), over de opmerkingen en bedenkingen die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook kan de Rekenkamer aan PS of GS voorstellen doen. Naast de onderzoeksrapporten, stelt de Rekenkamer jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden over het voorgaande jaar. De Rekenkamer zendt een afschrift van haar rapporten en haar verslag aan PS en GS. De rapporten en de verslagen van de Rekenkamer zijn openbaar.

Mate waarin onderzoeken van de Rekenkamer inzicht opleveren in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Aangezien de Rekenkamer nog geen onderzoeken heeft afgerond, kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de aard van de uitgevoerde onderzoeken en de mate waarin daarin aandacht wordt besteed aan rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid.

³² Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

³³ Gemeenschappelijke regeling rekenkamer provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland.

HOOFDSTUK 4

VERANTWOORDING DOOR GEDEPUTEERDE STATEN

Binnen de ambtelijke organisatie zijn er diverse organisatieonderdelen die informatie genereren op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen. Deze informatie wordt voornamelijk geproduceerd ten behoeve van de provinciesecretaris en GS; een deel van deze informatie bereikt PS. In dit hoofdstuk komen respectievelijk de volgende actoren aan de orde:

- Gedeputeerde Staten (Paragraaf 4.1)
- Controlfunctie (Paragraaf 4.2)
- Auditfunctie (Paragraaf 4.3)
- Overige betrokken organisatieonderdelen (Paragraaf 4.4)

Voor elk van deze organisatieonderdelen wordt beschreven wat de voor dit onderzoek relevante taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn, hoe de resultaten van de activiteiten worden gerapporteerd en in hoeverre dit organisatieonderdeel informatie voortbrengt op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

4.1 Gedeputeerde Staten

GS zijn belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten van PS en de leden van GS zijn tezamen en ieder afzonderlijk aan PS verantwoording schuldig voor het door GS gevoerde bestuur. Deze verantwoording betreft onder andere de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Specifieke verantwoordelijkheden die GS daarbij hebben, zijn de actieve informatieplicht en de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze taken worden hieronder toegelicht.

Actieve informatieplicht.³⁴ Sinds 2003 hebben GS, in aanvulling op de passieve informatieplicht, ook een actieve informatieplicht. Dat wil zeggen dat Gedeputeerden en de CvdK 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 van PS. In Paragraaf 3.1.3 is al beschreven op welke wijze PS en GS invulling geven aan deze actieve informatieplicht.

Onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid.³⁵ 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 Noord-Holland is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de Eenheid Concern Controlling. In de onderzoeksprogrammering en het jaarverslag van de eenheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere

³⁴ Artikel 167 Provinciewet.

³⁵ Artikel 217a Provinciewet.

onderzoeken. Wij gaan er derhalve in dit onderzoek vanuit dat alle door de Eenheid Concern Controlling uitgevoerde onderzoeken kunnen worden gezien als 217a-onderzoeken. Meer informatie over de inrichting van de Eenheid Concern Controlling en de onderzoeken die door de eenheid worden uitgevoerd, is te vinden in Paragraaf 4.3.

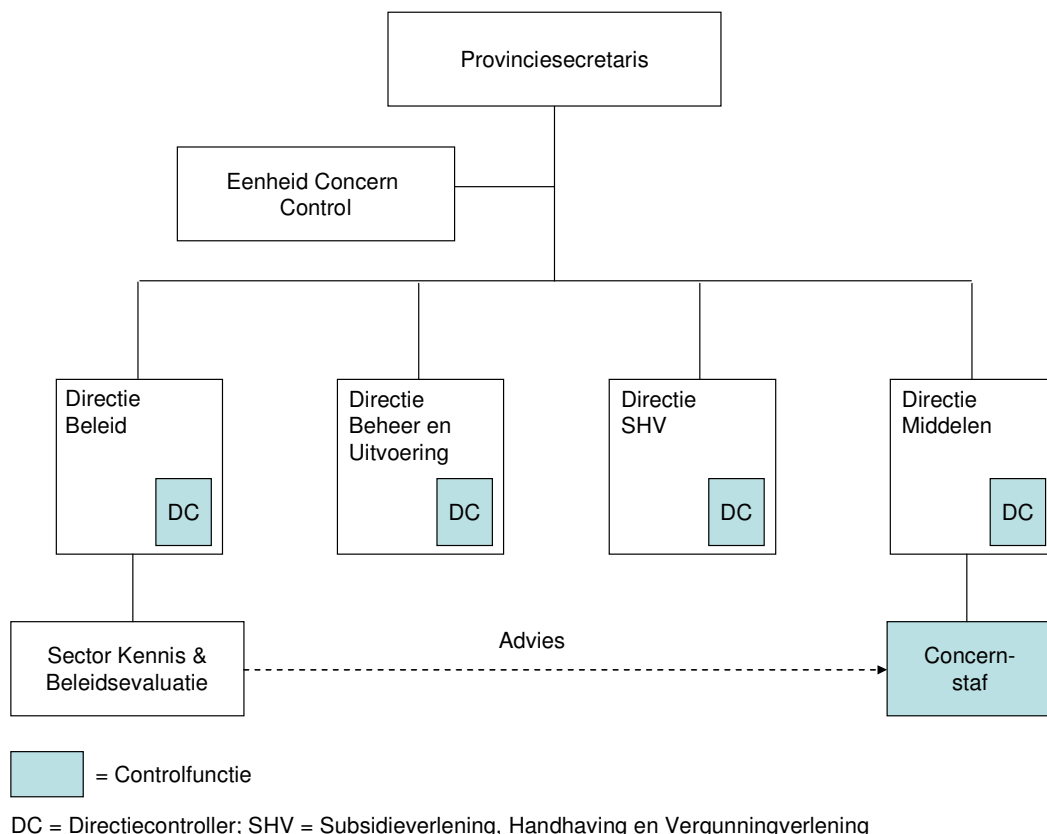
4.2 Controlfunctie

De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus (de P&C-cyclus) coördineert. Hieronder beschrijven we achtereenvolgens de organisatie van de controlfunctie, de sturings- en verantwoordingsrapportages en de mate waarin deze rapportages inzicht verschaffen in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

Bij de analyse van de P&C-cyclus is gebruik gemaakt van P&C-rapportages over het jaar 2005. Dit betreft zowel interne rapportages uit het jaar 2005 als de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarrekening 2005. In de analyse is aandacht besteed aan:

- de mate waarin de rapportages inzicht bieden in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid; en
- de mate waarin de prestaties en doelen die worden beschreven in de tussentijdse rapportages betrekking hebben op de prestaties en doelen zoals beschreven in de programmabegroting.

Organisatie van de controlfunctie. Figuur 8 beschrijft de inrichting van de controlfunctie per 1 januari 2006, dat wil zeggen na de reorganisatie, in de provincie Noord-Holland.



Figuur 8 Inrichting van de controlfunctie in de provincie Noord-Holland (per 1 januari 2006)

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Met ingang van januari 2006 heeft de sector Concernstaf, die onderdeel is van de Directie Middelen, de volgende kerntaken:

- Kaderstelling en innovatie van de bedrijfsvoering;
- Organisatie van de bestuurlijke P&C-activiteiten; en
- Ondersteuning van de provinciesecretaris.

Vóór de reorganisatie hadden de stafafdelingen een dubbelrol. In de huidige organisatie worden advisering en kaderstelling strikter gescheiden. Kaderstelling behoort tot het takenpakket van de sector Concernstaf. Doordat de verantwoordelijkheid voor een goed werkende P&C-cyclus nu bij de sector Concernstaf is neergelegd, is een belangrijke voorwaarde gecreëerd om de P&C-cyclus structureel te verbeteren.³⁶

Er is een directieoverleg tussen de algemeen directeur en de vier directeuren. Binnen elke directie wordt naast de directeur een directiecontroller aangesteld. De directiecontroller is verantwoordelijk voor de P&C-cyclus binnen de directie en heeft onder andere de volgende taken:

- Het adviseren van de directeur en de sectormanagers over de P&C-cyclus;
- Het onderhandelen met andere directies over dienstverleningsovereenkomsten;
- Het onderhouden van contacten met de controllers van andere directies; en
- Het beoordelen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van (voorgestelde) beleidsproducten en het analyseren en onderkennen van de risico's daarvan.

Met ingang van januari 2006 had nog niet elke directie binnen de provincie Noord-Holland een directiecontroller. De controlfunctie wordt gedurende het jaar 2006 nader ingevuld.

Rapportage en verantwoording. De afspraken die PS maken met GS over beleid en de uitvoering van dat beleid in het komende jaar, worden voorafgaand aan dat jaar beschreven in de programmabegroting. In de productenraming en de directieplannen worden deze afspraken in meer detail uitgewerkt. Gedurende het jaar kunnen plannen worden bijgesteld door middel van begrotingswijzigingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van 'tussentijdse metingen' (zoals de voor- en najaarsnota). Tenslotte wordt achteraf vastgesteld in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd en wat dit heeft gekost. Dit wordt vastgelegd in de vorm van een productenrealisatie op het niveau van GS en een jaarverslag en jaarrekening op het niveau van PS.

De ambtelijke rapportages 2005 zijn ingedeeld conform de programmabegroting 2005. De doelstellingen uit de begroting zijn één op één overgenomen in de ambtelijke rapportage. Iedere activiteit is hierbij eenduidig belegd bij een afdelingshoofd die hierover verantwoording aflegt. De frequentie van de ambtelijke rapportages liep in de afgelopen jaren gelijk op met de voorjaars- en najaarsnota. De ambtelijke rapportages worden gebruikt om de voorjaars- en najaarsnota op te stellen.

Momenteel wordt binnen de provincie Noord-Holland gewerkt aan verbetering van de rapportagestructuur. Daarbij worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- **Verbeteren van de aansluiting tussen externe en interne verantwoordingscycli.** De doelstelling is om een betere aansluiting te realiseren tussen de verantwoording op bestuurlijk en ambtelijk niveau. De externe verantwoording betreft het proces van begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. De interne verantwoording heeft betrekking op de verantwoordingsrapportages die door de ambtelijke organisatie worden gegenereerd. De voorjaars- en najaarsnota zouden bijvoorbeeld logisch moeten voortvloeien uit tussentijdse managementinformatie. Momenteel is dit nog niet goed geïnstitutionaliseerd in de provincie Noord-Holland en wordt er gewerkt aan stroomlijning van dit proces.

³⁶ Pricewaterhouse Coopers Accountants N.V., *Rapport van bevindingen 2005 voor Provinciale Staten van Provincie Noord-Holland*, 11 april 2006.

- **Verbeteren van het proces van interne verantwoording.** In het verleden verschenen alleen ambtelijke rapportages als input voor de voorjaars- en najaarsnota. Het is de bedoeling dat met ingang van 2006 frequenter over de voortgang van beleid wordt gerapporteerd. Daarbij wordt ernaar gestreefd de informatie van medewerkerniveau 'op te rollen' tot het niveau van de algemeen directeur. Doelstelling is dat dataverzameling onderdeel van het reguliere werkproces wordt in plaats van een 'incident' bij het opstellen van bestuurlijke rapportages.

Mate waarin wordt gerapporteerd over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in P&C-producten. Deze paragraaf beschrijft in hoeverre de verantwoordingsrapportages inzicht bieden in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de eerder beschreven gradaties van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid (Figuur 3, Figuur 4 en Figuur 5). Tenslotte beantwoorden we de vraag of de prestaties en doelen die worden beschreven in de tussentijdse rapportages betrekking hebben op de prestaties en doelen zoals beschreven in de programmabegroting.

Interne verantwoording: de ambtelijke rapportages. De ambtelijke rapportages 2005 zijn ingedeeld conform de programmabegroting 2005. De doelstellingen uit de begroting zijn één op één overgenomen in de ambtelijke rapportage. Iedere activiteit is hierbij eenduidig belegd bij een afdelingshoofd die hierover verantwoording aflegt. De frequentie van de ambtelijke rapportages loopt gelijk op met de voor- en najaarsnota.

De analyse van de interne rapportages levert de volgende bevindingen op:

- **Rechtmatigheid.** Conform de indeling van de Rekenkamer wordt geen aandacht besteed aan rechtmatigheid.
- **Doelmatigheid.** Met betrekking tot doelmatigheid komt alleen aan de orde de mate waarin de begroting inmiddels is uitgeput. Er zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in basisgegevens.
- **Doeltreffendheid.** De rapportages betreffen de voortgang van de te leveren prestaties. Over de mate waarin het beleidsmatige doel inmiddels is gerealiseerd, wordt niet gerapporteerd. Er wordt derhalve, conform de indeling van de Rekenkamer, inzicht gegeven in de prestatielevering.

Externe verantwoording: de voor- en najaarsnota. De voor- en najaarsnota bevatten een samenvatting van de ambtelijke rapportages. In tegenstelling tot de ambtelijke rapportages worden de beoogde prestaties niet in de voor- en najaarsnota genoemd. Hierdoor ontbreekt het inzicht in de algehele voortgang.

De analyse van de voor- en najaarsnota levert de volgende bevindingen op:

- **Rechtmatigheid.** Er zijn geen rechtmatigheidscijfers in de voor- en najaarsnota opgenomen. Er zijn wel doelstellingen opgenomen die betrekking hebben op enkele rechtmatigheidsaspecten. Ook wordt er aandacht besteed aan de aanbestedingsprocedure. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt er inzicht geboden in de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren.
- **Doelmatigheid.** Met betrekking tot de doelmatigheid komt alleen de uitputting van de begroting aan de orde als er sprake is van grote afwijkingen. De bijstellingen en financiële consequenties hiervan worden in een apart hoofdstuk behandeld. In de voor- en najaarsnota zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in basisgegevens.
- **Doeltreffendheid.** De voor- en najaarsnota rapporteren over de voortgang van de te leveren prestatie. Op een enkele uitzondering na (bijvoorbeeld een resultaat uit een klanttevredenheidsonderzoek), wordt over de mate waarin het beleidsmatige doel inmiddels is gerealiseerd niet gerapporteerd. Doordat in de nota's met betrekking tot de geleverde prestaties niet de relatie met de beoogde prestaties wordt gelegd is er conform de indeling van de Rekenkamer eveneens geen sprake van inzicht in doeltreffendheid.

Externe verantwoording: de jaarstukken 2005. De jaarstukken 2005 bestaan uit twee aparte documenten. Het eerste document bevat de diverse programma's. Het tweede document bevat de paragrafen en de jaarrekening. In de jaarrekening zijn onder andere de programmarekening, de balans en de accountantsverklaring opgenomen. Per programma worden een aantal onderwerpen besproken. Elk programma eindigt met een "Financiële blik op het programma".

De analyse van de jaarstukken 2005 levert de volgende bevindingen op:

- **Rechtmatigheid.** In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt onder Planning en Control aandacht besteed aan de ondernomen acties op het gebied van rechtmatigheid in het kader van de accountantsverklaring. Tevens wordt aandacht besteed aan subsidies en aanbestedingen. Er wordt vermeld dat meer dan 90% van de subsidieaanvragen binnen de wettelijke termijn is afgehandeld en er wordt uitgebreid gerapporteerd over de ondernomen verbeteracties op het gebied van subsidies. Met betrekking tot aanbestedingen wordt aangegeven welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de maatregelen die zijn genomen om de aanbestedingsprocedures eenduidiger en meer conform de provinciale aanbestedingsregels te laten verlopen. In de programma's wordt geen aandacht geschonken aan rechtmatigheid. Conform de indeling van de Rekenkamer is er sprake van inzicht in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren.
- **Doelmatigheid.** In de paragraaf Bedrijfsvoering komen diverse doelmatigheidsaspecten aan de orde. Zo wordt aandacht besteed aan het ziekteverzuim en de reorganisatie. Een overzicht van de doelstellingen/beoogde prestaties ontbreekt echter. Conform de indeling van de Rekenkamer is er sprake van inzicht in basisgegevens.
- **Doeltreffendheid.** In de jaarstukken 2005 worden de drie w-vragen (wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost) niet systematisch beantwoord. De begroting 2005 is wel volgens die systematiek opgebouwd. In de jaarstukken wordt per programma aangegeven wat is gerealiseerd in 2005. De verantwoording bevat echter geen informatie over de mate waarin de algemene doelstelling is bereikt. Ook wordt geen vergelijking gemaakt met de beoogde prestaties uit de programmabegroting. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt geen inzicht geboden in doeltreffendheid.

Bij de presentatie van de jaarstukken 2005 is tevens het Onderzoek Rechtmatigheid 2005 gepresenteerd. In Paragraaf 4.4.2 wordt op dit onderzoek ingegaan.

Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting. De prestaties in de tussentijdse verantwoordingsrapportages hebben betrekking op de prestaties uit de programmabegroting.

Tabel 13 Inrichting controlfunctie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Type en aantal controllers	Concerncontroller en drie sectorcontrollers.	Sectormanager concernstaf ³⁷ en vier directiecontrollers.	Concerncontroller en vijf dienstcontrollers.	Concerncontroller, vier directiecontrollers en vier dienstcontrollers.
Positionering van de concerncontroller	De concerncontroller rapporteert aan de provinciesecretaris.	De sectormanager concernstaf rapporteert aan de Directeur Middelen.	De concerncontroller rapporteert aan de provinciesecretaris.	De concerncontroller rapporteert aan de provinciesecretaris.
Relatie tussen centrale en decentrale controllers	De concerncontroller stuurt de sectorcontrollers functioneel aan.	Nog niet vastgelegd.	Huidige situatie: Geen formele relatie tussen concerncontroller en dienstcontrollers. Met ingang van 2007: functionele relatie.	De concerncontroller stuurt de directiecontrollers functioneel aan.
Afstemmingsmechanismen	Controlleroverleg: concerncontroller en sectorcontrollers.	Nog niet vastgelegd.	Controlleroverleg: concerncontroller en dienstcontrollers.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controlleroverleg: concerncontroller en directiecontrollers; deelname van hoofden van DCZ-afdelingen is agenda-afhankelijk; ▪ Functionele overleggen: afstemming over uitvoering van controltaken tussen het hoofd van een DCZ-afdeling en vertegenwoordigers van directies en diensten uit de 'functionele kolom'³⁸.

³⁷ In de provincie Noord-Holland heeft de sectormanager concernstaf de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de P&C-cyclus. Deze functie wordt in de drie andere provincies 'concerncontroller' genoemd. Om verwarring te voorkomen wordt in dit rapport gekozen voor het gebruik van de term sectormanager concernstaf.

³⁸ Voorbeelden van functionele kolommen zijn: juridische zaken, personeel en organisatie, informatiebeheer en financiën.

Tabel 14 Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in P&C-producten

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Interne verantwoording: Ambtelijke rapportages				
Rechtmatigheid	Geen inzicht	Geen inzicht	Geen inzicht	Geen inzicht
Doelmatigheid	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens
Doeltreffendheid	Geen inzicht	Inzicht in prestatielevering	Geen inzicht	Geen inzicht
Externe verantwoording: Voor- en najaarsnota				
Rechtmatigheid	Geen inzicht	Inzicht in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Geen inzicht	Geen inzicht
Doelmatigheid	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Voorjaarsnota: inzicht in basisgegevens Najaarsnota: inzicht in doelbereiking/prestatielevering
Doeltreffendheid	Geen inzicht	Geen inzicht	Geen inzicht	Voorjaarsnota: geen inzicht Najaarsnota: inzicht in prestatielevering
Externe verantwoording: Jaarstukken 2005				
Rechtmatigheid	Inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om de rechtmatigheid te verbeteren	Inzicht in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om de rechtmatigheid te verbeteren	Inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om de rechtmatigheid te verbeteren
Doelmatigheid	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in doelbereiking/prestatielevering
Doeltreffendheid	Geen inzicht	Geen inzicht	Geen inzicht	Inzicht in prestatielevering

Tabel 15 Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting?	Nee	Ja	Ja	Ja

4.3 Auditfunctie

De auditfunctie is een afdeling of een pool van medewerkers binnen de provincie die zich bezig houdt met *ad hoc* toetsen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het provinciaal bestuur. De auditfunctie kan steekproefsgewijs specifieke onderdelen van de organisatie doorlichten. Hieronder beschrijven we de inrichting en werkwijze van de auditfunctie in de provincie Noord-Holland en de mate waarin de auditrapporten inzicht bieden in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

4.3.1 Inrichting en werkwijze van de auditfunctie

Inleiding. De totstandkoming van de auditfunctie binnen de provincie Noord-Holland is een uitvloeisel van motie 44.6 (19 juni 2000), een motie die ten doel had een kwaliteitsverbetering van de P&C-cyclus binnen de gehele provinciale organisatie te bewerkstelligen. Kwaliteitsverbetering van de P&C-cyclus werd noodzakelijk geacht omdat onderzoek van de accountant had duidelijk gemaakt dat niet alle instrumenten binnen de P&C-cyclus van de provincie op elkaar aansloten. De oprichting van de Eenheid Concern Controlling (ECC) was een van de stappen die werd genomen om dit te verbeteren.

De taken van de ECC in de provincie Noord-Holland zijn vergelijkbaar met die van auditfuncties in andere provincies. In Noord-Holland wordt de term concerncontroller gebruikt voor het hoofd van de ECC. Dit kan tot verwarring leiden aangezien deze term in andere provincies wordt gebruikt voor degene die de P&C-cyclus coördineert. In het onderstaande maken we, om verwarring te voorkomen, dan ook consequent gebruik van de term hoofd ECC in plaats van concerncontroller.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De taken van het hoofd ECC staan beschreven in de Verordening Financieel beheer.³⁹ Daarin worden de volgende taken opgesomd. De clustering is overgenomen uit het Jaarverslag van het hoofd ECC⁴⁰:

- **Beleids-, operational- en financial audits**
 - Het (laten) uitvoeren van beleids-, operationele en financiële onderzoeken;
 - Het beoordelen van beleidsvoornemens van de provinciale onderdelen of financieel-economische en budgettaire gevolgen in meerjarenperspectief en op inpasbaarheid binnen de begroting.
 - Het initiëren en coördineren van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aan de begroting ten grondslag liggende beleid, met behulp van onder meer beleidsanalysetechnieken.
 - Het controleren en beoordelen van een actief intern controlebeleid binnen de provinciale onderdelen en van het ontwikkelen en actueel houden van de financiële administratieve organisatie.
 - Het formuleren van maatregelen om de bedrijfsvoering te optimaliseren.
- **Ontwikkeling van de administratieve organisatie⁴¹**
 - Het toetsen van algemene uitgangspunten voor het vastleggen van de administratieve organisatie.

³⁹ Provincie Noord-Holland, *Verordening financieel beheer Noord-Holland 2004*, april 2004.

⁴⁰ Provincie Noord-Holland, *Jaarverslag concern controlling 2004*, april 2005.

⁴¹ Tot en met 2005 vervulde de ECC zowel een kaderstellende als een toetsende rol met betrekking tot de administratieve organisatie (AO). Met ingang van het jaar 2006 is binnen het cluster Middelen een functie voor kaderstelling en voor ondersteuning van de organisatie bij de ontwikkeling van de AO ingericht. Met betrekking tot de AO heeft de ECC dan alleen nog de toetsende taak.

- Het controleren en beoordelen van de mate waarin binnen de provinciale bedrijfs- en beleidsprocessen voldaan wordt aan de gestelde normen en randvoorwaarden van financiële, juridische, personele en procedurele aard, alsmede op de vraag of de politieke wensen in relatie tot de beschikbaar gestelde middelen adequaat zijn vertaald in de uitvoering en het rapporteren van afwijkingen.
- **Toetsen van de P&C-instrumenten**
 - Het kritisch volgen van de werking van de P&C-cyclus.

Inrichting van de auditfunctie. De auditfunctie binnen een provincie kan op verschillende manieren worden ingericht en de capaciteit die wordt ingezet voor het uitvoeren van audits kan variëren. In de provincie Noord-Holland zijn de volgende keuzen ten aanzien van de inrichting en de capaciteit van de auditfunctie gemaakt:

- **Vorm.** In de provincie Noord-Holland is gekozen voor een afdeling met full-time medewerkers; er wordt geen gebruik gemaakt van medewerkers van andere directies.
- **Capaciteit.**
 - **Interne medewerkers.** De formatie van de ECC was tot en met 2005 vier fte, namelijk het hoofd van de eenheid, een beheerder van de administratieve organisatie, een auditor en een trainee. Het hoofd ECC is verantwoordelijk voor de aansturing van de eenheid, voert eigen onderzoek uit en fungeert als sparring partner voor de andere onderzoekers. Met ingang van 1 januari 2006 verschuift de functie van beheerder van de administratieve organisatie naar de directie Middelen en is er een vacature voor een auditor aangezien er geen trainee bij de ECC zal worden geplaatst.
 - **Externe inhuur.** Er is geen vastgesteld budget beschikbaar voor het extern uitzetten van onderzoek en er zijn in de afgelopen jaren geen externen ingehuurd.
 - **Aantal audits.** In 2002, het jaar dat de ECC is opgericht, zijn vijf onderzoeken uitgevoerd. Sindsdien is het aantal onderzoeken redelijk constant gebleven; jaarlijks worden 12-14 onderzoeken uitgevoerd. Voor het jaar 2006 staan 13 onderzoeken op het programma.

Onafhankelijkheid. Zoals beschreven in het normenkader (Paragraaf 1.4) is het belangrijk dat er waarborgen zijn voor de onafhankelijkheid van de auditfunctie. De mate van onafhankelijkheid van de auditfunctie wordt onder andere bepaald door de positie van de afdeling binnen de provinciale organisatie en de vrijheid die de auditfunctie heeft bij het vaststellen van de onderzoeksprogrammering. In de provincie Noord-Holland is dit op de volgende wijze ingevuld:

- **Positie van de auditfunctie.** De ECC valt ambtelijk gezien rechtstreeks onder de provinciesecretaris. Bestuurlijk gezien is de CvdK portefeuillehouder.
- **Vrijheid bij totstandkoming onderzoeksprogrammering.** Het hoofd ECC stelt jaarlijks een groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen samen en ontwikkelt een concept-onderzoeksprogramma. Dit concept wordt door de provinciesecretaris getoetst op relevantie en uitvoerbaarheid en uiteindelijk wordt het programma door GS vastgesteld. Het hoofd ECC kan gedurende het jaar het onderzoeksprogramma aanpassen wanneer daar aanleiding toe is.

Conform het normenkader betekent dit dat de auditfunctie in de provincie Noord-Holland onafhankelijk is gepositioneerd.

Opdrachtgevers. De audits in de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de provinciesecretaris. Voor de afzonderlijke onderzoeken worden geen afzonderlijke opdrachtgevers vanuit de directies aangewezen.

Prioritering. Bij het inventariseren en prioriteren van onderwerpen voor onderzoek worden de volgende stappen doorlopen:

- **Groslijst.** Het hoofd ECC stelt een groslijst van mogelijke auditonderwerpen samen. De onderwerpen worden ingedeeld in drie categorieën: (a) bedrijfsvoering provinciale producten; (b) bedrijfsvoering

provinciale processen; en (c) naleving kaders. De opsomming van onderwerpen wordt door het hoofd ECC besproken met de provinciesecretaris, de CvdK en de gedeputeerden. Op basis van deze gesprekken stelt het hoofd ECC een groslijst op. Selectiecriteria zijn: (a) politieke relevantie; (b) te verwachten risico's voor ineffectiviteit, ondoelmatigheid en onrechtmatigheid; (c) omvang financiële belangen; (d) reikwijdte, duurzaamheid, onderzoeksonderwerp; en (e) evenwichtige spreiding van onderzoeksonderwerpen over programma's en clusters.

- **Concept onderzoeksprogramma.** Het hoofd ECC maakt vervolgens, op basis van oriënterende gesprekken met beleidsmedewerkers, een beknopte beschrijving van het onderzoeksonderwerp en de doelstelling van het onderzoek. Op basis van deze beschrijvingen en de beschikbare capaciteit wordt een concept onderzoeksprogramma opgesteld. Dit wordt door de provinciesecretaris getoetst op relevantie en uitvoerbaarheid.
- **Definitief onderzoeksprogramma.** GS stellen het onderzoeksprogramma vast.
- **Update onderzoeksprogramma.** Halverwege het jaar wordt het programma, op basis van gerealiseerde voortgang en eventuele nieuwe, urgente auditonderwerpen door het hoofd ECC geactualiseerd.

Rapportage en verantwoording. Hieronder wordt beschreven hoe de resultaten van audits worden gerapporteerd, welke actoren welke informatie over deze resultaten krijgen en in hoeverre de auditfunctie in de gaten houdt of de aanbevelingen uit de audits worden opgevolgd. Voor de provincie Noord-Holland heeft dit de volgende bevindingen opgeleverd:

- **Vorm.** Elk onderzoek resulteert in een rapportage. De belangrijkste bevindingen van de diverse onderzoeken worden samengevat in een jaarverslag.
- **Geadresseerden.** Het onderzoeksrapport wordt naar het verantwoordelijke management gestuurd met het verzoek om een schriftelijke reactie. De auditor bespreekt vervolgens de reactie met het management en de reactie wordt integraal opgenomen in het rapport. De GS-portefeuillehouder wordt door het management over de onderzoeksresultaten geïnformeerd. De auditor verstuurt het definitieve rapport (inclusief de reactie van het management) naar de clusterdirecteuren(en) en licht de onderzoeksresultaten in een gesprek toe. De clusterdirecteur(en) stellen vervolgens een GS-nota op waarin verbeteracties naar aanleiding van het onderzoek worden vermeld. Het hoofd ECC informeert de CvdK over het onderzoeksproces, de resultaten en de geplande verbeteracties. Tenslotte worden de verbeteracties door de provinciesecretaris aan GS toegelicht en nemen GS kennis van het onderzoeksrapport en stellen zij de verbeteracties vast. Het hoofd ECC is bevoegd zich, indien het provinciebelang dit naar zijn/haar oordeel vereist en gehoord GS, rechtstreeks tot PS te richten.
- **Openbaarheid.** De individuele onderzoeksrapporten zijn met ingang van het jaar 2006 openbaar. In voorgaande jaren werden de belangrijkste bevindingen samengevat in een jaarverslag en werd alleen het jaarverslag openbaar.
- **Monitoring van effecten.** In het jaarverslag wordt beschreven wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanbevelingen uit het jaarverslag van het jaar ervoor.

Afstemming. De activiteiten van de ECC en van de sector Kennis en Beleidsevaluatie (zie Paragraaf 4.4) grenzen aan elkaar. Onderling overleg tussen beide afdelingen vindt plaats.

Informatieverwerving. In de Verordening financieel beheer is beschreven welke bevoegdheden de controller heeft om informatie die nodig is voor de onderzoeken te verwerven, namelijk "De controller [het hoofd ECC] is bevoegd om langs hiërarchische weg of, zonodig, rechtstreeks, en binnen de grenzen van de wet, informatie- en gegevensbronnen en bestanden te (laten) onderzoeken, processen en systemen te toetsen en te doen wat hij overigens noodzakelijk acht, teneinde zijn taken te kunnen vervullen. Provinciale ambtenaren zijn verplicht hun medewerking daaraan te verlenen".

Kwaliteitsbewaking. Om de kwaliteit van de verzamelde informatie te bewaken vindt hoor en wederhoor van de geïnterviewden plaats.

4.3.2 *Mate waarin de audits inzicht opleveren in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid*

De auditfunctie in de provincie Noord-Holland heeft inmiddels ruim veertig audits uitgevoerd en voor 2006 staan dertien audits op het programma. De onderstaande beschrijving is vooral gebaseerd op de onderzoeken die in 2005 zijn uitgevoerd en die voor 2006 op het programma staan.

Rechtmatigheid

In 2004 en 2005 zijn enkele audits uitgevoerd zich deels richten op rechtmatigheid, namelijk:

- Steekproef Beheer en Uitvoering (2004): Deze audit richt zich onder andere op de naleving van aanbestedingsregels door Beheer en Uitvoering.
- Optimalisatie Houtplein (2005): Deze audit richt zich op de efficiëntie en rechtmatigheid van de uitvoering van het project 'optimalisatie Houtplein'.
- Salarisadministratie (2005): Deze audit richt zich onder andere op de werking en rechtmatigheid van onkostenregelingen en onkosten- en overwerkdeclaraties.
- Eerste kwartaalrapportage Eenheid Inkoop en Aanbestedingszaken (2005): Deze audit richt zich onder andere op de vaststelling van de volledigheid en juistheid van de aanbestedingenrapportage.

Ook voor 2006 staat een audit op het programma die zich deels richt op rechtmatigheid, namelijk de audit "Inkoop/aanbesteding". Deze richt zich onder meer op de vraag of de nieuwe mandateringsregelingen worden nageleefd.

Doelmatigheid

Het merendeel van de audits die in de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd richt zich op de vraag of doelmatig met de financiële middelen wordt omgesprongen of op de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om dat te doen. Voorbeelden van audits die in 2005 zijn uitgevoerd zijn:

- N242: Dit onderzoek richt zich op risicomanagement bij infrastructuurprojecten in het algemeen en in het bijzonder bij de N242.
- Verbouwing Houtplein: Deze audit richt zich onder andere op de vraag of de uitvoering van de verbouwing efficiënt verloopt.

Ook in 2006 zal het merendeel van de audits zich richten op doelmatigheid. Voorbeelden van audits die zijn geprogrammeerd op dit terrein zijn:

- Risicomanagement N201: Dit onderzoek richt zich op het beoordelen van de wijze waarop het risicomanagement is ingericht en op de continuïteit en betrouwbaarheid van het risicomanagement.
- Ilperveld integraal: Dit onderzoek beoordeelt de organisatie van de financiën, van borging beheer en onderhoud en de projectorganisatie met als doel aanbevelingen te doen gericht op de optimalisatie van het financieel beheer, de nazorg en de projectorganisatie van het project Ilperveld.
- Steunfunctie instellingen: Dit onderzoek richt zich onder andere op het verwerven van inzicht in de doelmatigheid van steunfunctie instellingen en op het doen van aanbevelingen voor (verdere) optimalisatie van uitvoering van beleid gericht op ondersteuning van het welzijnswerk.

Doeltreffendheid

De auditfunctie in de provincie Noord-Holland heeft in 2005 één onderzoek uitgevoerd dat zich specifiek richtte op de doeltreffendheid van beleid. Dit betrof een onderzoek naar de effectiviteit van het Kop en Munt, een programma gericht op diversificatie van de economische structuur in de Kop van Noord-Holland. De audit richtte zich op de vraag in hoeverre verschillende maatregelen (bijv. kwaliteit bedrijfsomgeving, kwaliteitsimpuls toerisme en arbeidsmarkt en scholing) hebben bijgedragen aan een bredere economische structuur in de regio. Ook voor het jaar 2006 staan enkele audits op het programma die zich geheel of gedeeltelijk richten op doeltreffendheid van beleid. Dit betreft bijvoorbeeld een onderzoek naar de doelstellingen en resultaten van projecten gericht op

het stimuleren van duurzame energie en een onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen gericht op de ontwikkeling van een integraal aanbod van wonen, welzijn en zorg voor ouderen en mensen met een functiebeperking.

Samenvatting van de bevindingen

De onderzoeken van de auditfunctie leveren de volgende informatie op:

- **Rechtmatigheid.** De auditfunctie in de provincie Noord-Holland heeft enkele audits uitgevoerd en op het programma staan waarin rechtmatigheid aandacht krijgt. Audits gericht op rechtmatigheid maken geen groot deel uit van de totale onderzoeksprogrammering.
- **Doelmatigheid.** Het merendeel van de onderzoeken van de auditfunctie in de provincie Noord-Holland richt zich op vraagstukken gericht op doelmatigheid. Soms betreft het onderzoeken waarin expliciet wordt nagegaan of de ingezette middelen efficiënt zijn besteed en soms betreft het onderzoek naar de vraag of processen binnen de provincie zodanig zijn ingericht dat op doelmatigheid kan worden gestuurd.
- **Doeltreffendheid.** Er zijn enkele audits uitgevoerd of geprogrammeerd die zich richten op de doeltreffendheid van beleid van de provincie Noord-Holland.

Tabel 16 Inrichting auditfunctie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Naam	Auditfunctie	Eenheid Concern Control	Auditfunctie	Eenheid Audit en Advies
Jaar van oprichting	Eind 2003/begin 2004	2002	2005	In huidige vorm: 2003. Daarvoor Eenheid Provinciecontroller.
Vorm	Auditpool onder leiding van auditcoördinator	Afdeling	Auditpool onder leiding van auditcoördinator	Afdeling
Samenstelling	1 auditcoördinator en 6 part-time auditors	2005: afdelingshoofd en 3 medewerkers; 2006 afdelingshoofd en 2 medewerkers.	1 auditcoördinator en 4 part-time auditors	Afdelingshoofd, 5,8 senior auditors, 1 senior adviseur auditing en 1 secretaresse
Aantal directe onderzoeken (2005)	1500 onderzoeken	Ca. 4000 onderzoeken	2005: 260 onderzoeken 2006: 1800 onderzoeken	2005: 8000 onderzoeken
Budget beschikbaar voor extern onderzoek (2005)	Geen vastgesteld budget; incidenteel is in 2005 een budget gereserveerd voor een extern onderzoek naar auditfunctie.	Geen vastgesteld budget	2005: €50.000 2006: €36.353	€171.000
Aantal uitgevoerde (< 2006) en geplande (vanaf 2006) onderzoeken	2003: 2 2004: 6 2005: 9 2006: 7	2002: 5 2003: 12 2004: 14 2005: 13 2006: 13	2005: 4 (incl. 1x 217a) 2006: 11 (incl. 1x 217a)	Voor 2004: 12 (incl. advies) 2004: 24 (incl. advies) 2005: 28 (incl. advies) 2006: 26 (incl. advies)
Positie van de auditfunctie binnen de organisatie	Onder de provinciesecretaris; in de toekomst onder de concerncontroller.	Onder de provinciesecretaris.	Onder de concerncontroller.	Onder de provinciesecretaris.
Onafhankelijkheid	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de 	Onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan zelfstandig (een deel van) de 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.
Systematische wijze van prioriteren (bij voorkeur inclusief provinciebrede risicoanalyse)⁴²	Prioriteiten worden systematisch gesteld, met provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten worden gesteld aan de hand van helder omschreven selectiecriteria. Er wordt geen gebruik gemaakt van een provinciebrede risicoanalyse.	Prioriteiten worden systematisch gesteld, met een provinciebrede risicoanalyse als uitgangspunt.	Prioriteiten worden gesteld aan de hand van helder omschreven selectiecriteria. In principe zou een provinciebrede risicoanalyse het uitgangspunt moeten zijn. In de afgelopen jaren was het risicomanagement binnen de provincie echter nog niet op een zodanig niveau dat dit mogelijk was.
Waarborgen voor toegang tot informatie	Nee	Ja	Nee	Nee, met uitzondering van de onderzoeksbevoegdheid die de EAA heeft ten behoeve van integriteitsonderzoek.
Is vastgelegd aan wie en hoe wordt gerapporteerd (bij voorkeur in een provinciale verordening)?	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).

⁴² Provinciebreed wil zeggen dat de uitgevoerde risico-analyse betrekking heeft op de gehele provinciale organisatie.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Rapportage aan PS en GS	De rapporten van individuele audits bereiken maximaal de provinciesecretaris. Tot dusverre zijn geen 217a-onderzoeken uitgevoerd; maar in de toekomst worden de resultaten daarvan aan GS en PS gerapporteerd.	Voor 2006: Rapportage aan GS d.m.v. openbaar verslag. Met ingang van 2006 zijn ook de onderzoeksrapporten openbaar. De controller mag zich gevraagd en ongevraagd tot PS richten.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 217a-onderzoeken: rapportage via jaarrekening aan GS. ▪ Audits: aan Directieraad via niet-openbare onderzoeksrapporten. 	Het onderzoeksplan en het jaarverslag zijn openbaar; individuele onderzoeken niet. Onderzoek in opdracht van de Auditcommissie is niet vertrouwelijk. Bij onderzoek in opdracht van het lijnmanagement, beslist de lijnmanager over de vertrouwelijkheid daarvan.
Monitoring effecten	Er is geen mechanisme om te monitoren wat er met de bevindingen gebeurt.	Het jaarverslag bevat de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen uit het jaarverslag van het jaar ervoor.	Er is een mechanisme om de opvolging van aanbevelingen uit audits te monitoren. De concernstaf registreert per audit de aanbevelingen en rapporteert periodiek aan de provinciesecretaris wat de stand van zaken is.	Opdrachten t.b.v. auditcommissie: effecten wel gemonitord. Opdrachten t.b.v. lijnmanagement: effecten niet structureel gemonitord.

Tabel 17 Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in auditrapporten

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Rechtmatigheid	Ja	Ja	Ja	Ja
Doelmatigheid	Ja	Ja	Ja	Ja
Doeltreffendheid	Nee	Beperkt	Nee	Nee

4.4 Overige betrokken organisatieonderdelen

Naast de controlfunctie en de auditfunctie kunnen er binnen een provincie andere organisatieonderdelen bestaan die informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het gevoerde bestuur genereren. In de provincie Noord-Holland is dit inderdaad het geval, namelijk de sector Kennis en Beleidsevaluatie. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze sector worden dan ook in Paragraaf 4.4.1 besproken.

Verder kunnen binnen een provincie ook activiteiten worden uitgevoerd die zijn gericht op verbetering van de prestaties op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk een uitputtend overzicht te geven van al deze activiteiten. Ter illustratie beschrijven we in Paragraaf 4.4.2 echter wel enkele initiatieven die de provincie Noord-Holland op dit gebied neemt.

4.4.1 Sector Kennis en Beleidsevaluatie

Met ingang van 1 januari 2006 kent de Provincie Noord-Holland de sector Kennis en Beleidsevaluatie⁴³. Voor de reorganisatie was dit de afdeling Kennis en Strategie. De sector Kennis en Beleidsevaluatie is onderdeel van de Directie Beleid.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De sector Kennis en Beleidsevaluatie houdt zich onder andere bezig met het uitvoeren van monitors op diverse beleidsterreinen, met het adviseren van beleidsdirecties met betrekking tot het aanbesteden van onderzoek en met datavoorziening. Met ingang van 1 januari 2006 behoren ook beleidsevaluaties tot het takenpakket van de sector Kennis en Beleidsevaluatie. In het onderstaande wordt nader ingegaan op de voor dit onderzoek relevante activiteiten van de sector Kennis en Beleidsevaluatie:

- **Monitoring.** De monitoringspecialisten hebben drie aandachtsgebieden, namelijk:
 - **Het zelf uitvoeren van monitors.** Sinds 2005 worden in de provincie Noord-Holland beleidsmonitors uitgevoerd. Monitors vormen een belangrijk instrument voor de provinciale organisatie om de 'vinger aan de pols te houden', zodat in een vroegtijdig stadium kan worden voorzien of beleidsdoelstellingen zullen worden gehaald en of tussentijdse bijsturing noodzakelijk is. Ook bieden ze een handvat bij het inzichtelijk maken van beleidseffecten.
 - **Het adviseren van beleidsafdelingen die een monitor willen (laten) uitvoeren.** Sectoren die zelf een monitor willen (laten) uitvoeren, kunnen daarover advies inwinnen bij de sector Kennis en Beleidsevaluatie.
 - **Het adviseren van beleidsafdelingen bij het vaststellen van indicatoren ten behoeve van de P&C-cyclus.** De monitoringspecialisten brengen, gezamenlijk met de medewerkers die de P&C-cyclus coördineren, advies uit aan medewerkers van beleidsafdelingen over het zo helder mogelijk formuleren van doelstellingen, gewenste maatschappelijke effecten en indicatoren.
- **Beleidsevaluatie.** Met ingang van 1 januari 2006 houdt de sector Kennis en Beleidsevaluatie zich ook bezig met beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie vindt achteraf plaats en richt zich meer op oordeelsvorming, terwijl bij monitoring geen beleidsmatig oordeel wordt uitgesproken. Het is nog niet bekend welke beleidsevaluaties dit jaar zullen worden uitgevoerd. De sector Kennis & Beleidsevaluatie adviseert ook beleidsafdelingen die doeltreffendheidsonderzoek willen uitbesteden. Het is de bedoeling dat in de toekomst alle adviesvragen via de sector lopen, zodat een volledig beeld ontstaat van alle beleidsevaluaties die binnen de provincie worden uitgevoerd.

Vaststelling werkprogramma. Bij de samenstelling van het werkprogramma maakt de sector eerst een groslijst en brengt daar prioriteiten in aan. Daarnaast kunnen beleidsafdelingen vragen aandragen of een verzoek

⁴³ Provincie Noord-Holland: Sector Kennis en Strategie, *Voortgang in beeld. Werkprogramma beleidsmonitoring 2005*, januari 2005.

indienen om een monitor die is uitgevoerd voort te zetten. De sector Kennis en Beleidsevaluatie stelt uiteindelijk het werkprogramma vast. Overwegingen die daarbij een rol spelen, zijn informatie over de prioriteiten van de burgers van Noord-Holland, de omvang van maatschappelijke issues, de mate van provinciale beleidsvrijheid en de uitgaven per beleidsthema.

Rapportage en verantwoording. De resultaten worden gerapporteerd aan GS en de relevante beleidsafdelingen. De conclusies van de onderzoeken worden vaak samen met de vakafdelingen geschreven. Reden hiervoor is dat de vakafdelingen de beleidsmatige gevolgen beter kunnen inschatten.

De mate waarin het onderzoek inzicht oplevert in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De beleidsmonitors zijn gericht op het verzamelen en verstrekken van informatie over het realiseren van een bepaalde doelstelling. De monitors richten zich op de doeltreffendheid van beleid: output en outcome. Monitoring aan de inputzijde en doelmatigheidsonderzoek behoren niet tot de verantwoordelijkheden van de sector. Dit betekent dus dat onderzoek van de sector Kennis en Beleidsevaluatie op een aantal specifieke beleidsterreinen inzicht in doelbereiking oplevert.

4.4.2 Overige activiteiten

Bij de beschrijving van de andere initiatieven die informatie opleveren over rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid opleveren, gaan we eerst in op de *balanced scorecards* die in de provincie Noord-Holland worden ingevoerd. Vervolgens gaan we nog kort in op enkele andere activiteiten die gericht zijn op verbetering van de prestaties op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Balanced scorecards. In de provincie Noord-Holland wordt het werken met *balanced scorecards* ingevoerd. Dit is een methode die een organisatie in staat stelt om haar visie en strategie vertalen in concrete prestaties en indicatoren om die prestaties te meten. In de provincie Noord-Holland zijn 15 doelstellingen geformuleerd met daarbij behorende kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en normen voor 2006, 2007 en 2008. Een deel van deze KPI's heeft betrekking op rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid. Voorbeelden van dergelijke KPI's staan beschreven in Tabel 18.

Tabel 18 Voorbeelden van kritische prestatie-indicatoren

Strategische doelstelling	Prestatie-indicator	Type inzicht
Rechtmatige en tijdige subsidie- en vergunningverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % op tijd ▪ % gewonnen bezwaar- en beroepschriften 	Rechtmatigheid
Efficiënte uitvoering met minimaal aantal incidenten	Aantal incidenten	Doelmatigheid
Efficiënte inzet van mensen en middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % van de uren dat wordt besteed aan indirect productief ▪ % uren dat medewerkers verzuimen door ziekte 	Doelmatigheid
Realiseren van maatschappelijk meetbare effecten	% maatschappelijk meetbare effecten dat in de slotrapportage op koers ligt (d.w.z. werkelijke versus geplande prestatie)	Doeltreffendheid

Binnen elke directie worden de KPI's vervolgens verder uitgewerkt. Zo wordt met ingang van 2006 binnen de directie Subsidieverlening, Handhaving en Vergunningverlening (SHV) elk kwartaal gerapporteerd over de voortgang bij het realiseren van de beoogde eindresultaten. Gerapporteerd wordt over vijf KPI's op het gebied van subsidieverlening, zeven op het gebied van handhaving en vier op het gebied van vergunningverlening.

Andere activiteiten. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van andere activiteiten die inzicht opleveren in rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid:

- **Rechtmatigheid.**⁴⁴ Nadat de accountant zich van een oordeel over de rechtmatigheid van de jaarrekening 2004 heeft onthouden, is een plan van aanpak op het gebied van rechtmatigheid opgesteld dat zou moeten resulteren in een goedkeurende verklaring voor het jaar 2005. Het plan van aanpak is in september 2005 door GS vastgesteld en is in de Rekeningencommissie besproken. Er is een budget van ongeveer € 100.000 beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het plan van aanpak. Een projectteam, bestaande uit medewerkers van de provincie en externen, heeft in januari en februari 2006 dossiercontroles uitgevoerd van 180 subsidie- en aanbestedingsdossiers. Voor deze steekproef van dossiers is nagegaan hoeveel dossiers onvolledig zijn, welk type fouten zich voordoen, etc. Uit de beoordeling van de dossiers is gebleken dat een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring over het jaar 2005 niet haalbaar was. Gedurende het onderzoek zijn fouten en vooral ook onzekerheden geconstateerd en werd vastgesteld dat de beheersorganisatie en de interne controle binnen de provincie nog niet volledig ingericht zijn op de toetsing van de rechtmatigheid. Derhalve hebben GS op 11 april 2006 besloten tot een groot aantal verbeteracties, waaronder:
 - De directie krijgt opdracht tot het nemen van de volgende maatregelen: (a) hoge prioriteit geven aan het op orde krijgen van archivering en dossiervorming; (b) het doorlichten van regelgeving en komen tot voorstellen voor deregulering; (c) controle op rechtmatigheid intensiveren, onder andere door de Eenheid Concern Controlling opdracht te geven regelmatig dossiercontroles uit te voeren; etc.
 - Voor 1 augustus 2006 opstellen van een toetsingskader voor rechtmatigheid; en
 - Vanaf de najaarsnota 2006 rechtmatigheidsrapportages inbedden in de P&C-cyclus.
- **Doelmatigheid.** In de provincie Noord-Holland zijn mechanismen in de besluitvorming 'ingebakken' die eraan bijdragen dat doelmatig wordt omgegaan met de beschikbare middelen. Dit betreft bijvoorbeeld:
 - De categorisering van nieuw beleid, een mechanisme om prioriteiten in nieuw beleid aan te brengen met behulp van een categorisering van dat beleid⁴⁵; en
 - De vitale meerjarenraming, een jaarlijkse 'oud voor nieuw operatie', waarbij in een aantal stappen⁴⁶ ruimte voor nieuw beleid wordt gecreëerd en ingevuld.Op incidentele basis worden door de directies doelmatigheidsonderzoeken uitgevoerd of uitbesteed. Zo heeft de directie SHV bijvoorbeeld een 'kengetallenonderzoek' laten uitvoeren. Doelen van dit onderzoek zijn om het management van de directie SHV instrumenten aan te reiken voor capaciteitsplanning en om meer inzicht te krijgen in de werkprocessen met het oog op efficiencyverbetering.
- **Doeltreffendheid.** Op incidentele basis worden door de directies beleidsevaluaties uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld een evaluatie uitgevoerd van de maatregelen die de provincie heeft genomen naar aanleiding van de droogte in 2003.

⁴⁴ Provincie Noord-Holland, *Rechtmatigheid 2005*, 11 april 2006.

⁴⁵ De volgende categorieën worden, in volgorde van prioriteit, onderscheiden: (1) voorstellen die onvermijdelijk zijn vanuit het oogpunt 'afmaken waar we mee begonnen zijn'; (2) incidentele voorstellen die uitvoeringsgereed zijn; (3) structurele voorstellen die voldoende onderbouwd zijn; (4) voorstellen budgettair neutraal te dekken; en (5) voorstellen die eventueel bij de volgende voorjaarsnota te honoreren zijn.

⁴⁶ De volgende stappen worden doorlopen: (1) Elke directie draagt voor €10 miljoen beleidsvoorstellen aan; (2) GS maken op voorstel van de directie een keuze; (3) Taakstellend €5 miljoen 'oud' inleveren; en (4) €5 miljoen 'nieuw' besluiten als 'oud' echt is ingeleverd.

Tabel 19 Overzicht van de overige betrokken afdelingen binnen de provincie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Betrokken organisatieonderdeel	Geen	Vóór 2006: Afdeling Kennis & Strategie M.i.v. 2006: Sector Kennis & Beleidsevaluatie	Cluster Informatie & Onderzoek (incl. Coördinatie Punt Onderzoek)	Geen (de afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie voert zelf geen onderzoek uit).
Taken	N.v.t.	Vóór 2006: vooral monitoring van voortgang van beleid. M.i.v. 2006 ook: beleidsevaluatie.	Gegevensverzameling en -verwerking, beleidsevaluatie.	N.v.t.
Inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	N.v.t.	Doeltreffendheid: inzicht in de voortgang van beleid op een aantal specifieke beleidsterreinen.	Met name doeltreffendheid; soms aandacht voor doelmatigheid.	N.v.t.

HOOFDSTUK 5

SCHRIFTELIJKE RAPPORTAGE OVER RECHTMATIGHEID, DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

In dit hoofdstuk wordt de informatie uit de voorgaande hoofdstukken geïntegreerd om duidelijk te maken in welke mate PS, GS en de ambtelijke organisatie toegang hebben tot informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen. We concentreren ons daarbij op schriftelijke informatiebronnen, omdat we alleen van die bronnen hebben kunnen analyseren welk type informatie wordt gegenereerd.

5.1 Rechtmatigheid

Tabel 20 Inzicht in rechtmatigheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in rechtmatigheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Geen			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Accountantsverklaring jaarrekening	Ja	Ja	Ja
	Rapport van bevindingen: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Ja	Ja	Ja
Rekenkamer	Geen			
GS	Onderzoek rechtmatigheid 2005	Ja	Ja	Ja
Controloffunctie	Jaarrekening 2005: inzicht in rechtmatigheid van twee specifieke werkprocessen	Ja	Ja	Ja
	Voor- en najaarsnota 2005: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Ja	Ja	Ja
Auditfunctie	Enkele rapporten die zich richten op de rechtmatigheid van specifieke werkprocessen.	<2006: jaarverslag >2006: Ja	Ja	Ja

Binnen de provincie Noord-Holland kan door verschillende actoren inzicht in de rechtmatigheid van het eigen handelen worden gegenereerd. Dit levert de volgende informatie over rechtmatigheid op:

- **PS.** PS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in rechtmatigheid.

- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in rechtmatigheid.
- **Accountant.** In de Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is vastgelegd dat de accountant met ingang van de jaarstukken 2004 een oordeel moet uitspreken over zowel de getrouwheid als de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening. In de provincie Noord-Holland heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekeningen 2004 en 2005. De accountant heeft zich van een oordeel over de jaarrekening 2005 onthouden, omdat is gebleken dat gedurende 2005 sprake was van ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing, waardoor op grond van de accountantscontrole op rationele wijze niet de vereiste zekerheid kon worden verkregen over de rechtmatige totstandkoming van de in de programmarekening genoemde baten en lasten. In het rapport van bevindingen van de accountant wordt aandacht besteed aan de verbeteringen die zijn doorgevoerd met betrekking tot rechtmatigheid in 2005.
- **Rekenkamer.** De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in rechtmatigheid.
- **GS.** GS hebben in september 2005 een plan van aanpak rechtmatigheid vastgesteld. Het uitgevoerde onderzoek heeft inzicht opgeleverd in de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid in het algemeen en heeft detailinformatie opgeleverd over de rechtmatigheid van subsidies en aanbestedingen (zie ook Paragraaf 4.4.2).
- **Controlfunctie.** In de voor- en najaarsnota zijn enkele doelstellingen opgenomen die betrekking hebben op rechtmatigheidsaspecten. Er wordt inzicht geboden in de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren. In de jaarrekening 2005 is informatie opgenomen over de rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingenbeleid en van subsidies.
- **Auditfunctie.** De auditfunctie in de provincie Noord-Holland heeft enkele audits uitgevoerd waarin rechtmatigheid aandacht krijgt, bijvoorbeeld een onderzoek naar de rechtmatigheid van onkostenregelingen en onkosten- en overwerkdeclaraties. In de grote meerderheid van de audits is er echter nauwelijks of geen aandacht voor rechtmatigheid.

De Rekenkamer stelt vast dat er gedurende het jaar 2005 is gerapporteerd over verbeteracties die plaatsvinden op het gebied van rechtmatigheid. Gedurende het jaar 2005 zijn geen cijfers over rechtmatigheid gerapporteerd. In de jaarrekening 2005 wordt gerapporteerd over rechtmatigheid van het inkoop- en aanbestedingenbeleid en van subsidies. Deze aspecten komen ook aan de orde in het rapport van bevindingen van de accountant. Verder geeft de accountant ook eens per jaar een oordeel over rechtmatigheid met daarbij een toelichting op de stand van zaken en aanbevelingen om de handhaving van wet- en regelgeving te bevorderen. Tenslotte verschijnt er incidenteel een auditrapport dat zich richt op de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering. PS hebben met ingang van 2006 inzicht in deze auditrapporten. In de voorgaande jaren hadden zij alleen toegang tot het jaarverslag waarin de resultaten van audits werden samengevat.

5.2 Doelmatigheid

Tabel 21 Inzicht in doelmatigheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in doelmatigheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Geen			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Rapport van bevindingen	Ja	Ja	Ja
	Management letter	Ja	Ja	Ja
Rekenkamer	Geen			
GS	Zie auditfunctie; de uitvoering van 217a onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd.			
Controlfunctie	Externe rapportages: inzicht in basisgegevens	Ja	Ja	Ja
	Interne rapportages: inzicht in basisgegevens	Nee	Nee ⁴⁷	Ja
Auditfunctie	Zowel audits waarin wordt nagegaan of de ingezette middelen efficiënt zijn besteed als audits naar de vraag of processen binnen de provincie zodanig zijn ingericht dat op doelmatigheid kan worden gestuurd.	Vóór 2006: jaarverslag M.i.v. 2006: Ja	Ja	Ja

Binnen de provincie Noord-Holland kan door verschillende actoren inzicht in de doelmatigheid van het eigen handelen worden gegenereerd. Dit levert de volgende informatie over doelmatigheid op:

- **PS.** PS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in doelmatigheid.
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in doelmatigheid.
- **Accountant.** De accountant maakt 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.
- **Rekenkamer.** De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doelmatigheid.
- **GS.** De uitvoering van 217a-onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd. Aangezien in het onderzoeksplan en het jaarverslag geen onderscheid wordt aangebracht tussen 217a-onderzoek en ander onderzoek, worden alle uitgevoerde onderzoeken onder de auditfunctie beschreven.
- **Controlfunctie.** In de interne verantwoordingsrapportages komt alleen de mate waarin de begroting inmiddels is uitgeput aan de orde. Er zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. In de

⁴⁷ Deze rapportages worden niet plenair in GS aan de orde gesteld; de portefeuillehouders krijgen echter de voor hen relevante rapportages.

voorjaars- en najaarsnota komt alleen de uitputting van de begroting aan de orde als er sprake is van grote afwijkingen. De bijstellingen en financiële consequenties hiervan worden in een apart hoofdstuk behandeld. In de voor- en najaarsnota zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Er wordt inzicht gegeven in basisgegevens.

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

De Rekenkamer stelt vast dat in 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering (zoals de uitputting van budgetten). Er bestaat echter geen reguliere rapportage die inzicht oplevert in de mate van doelbereiking/prestatielevering. Daarnaast zijn er diverse informatiebronnen die op incidentele basis inzicht opleveren in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waaronder de management letter van de accountant en een groot aantal auditrapporten. De auditrapporten betreffen soms onderzoeken waarin expliciet wordt nagegaan of de ingezette middelen efficiënt zijn besteed en soms onderzoeken naar de vraag of processen binnen de provincie zodanig zijn ingericht dat op doelmatigheid kan worden gestuurd.

5.3 Doeltreffendheid

Tabel 22 Inzicht in doeltreffendheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in doeltreffendheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Geen			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Geen			
Rekenkamer	Geen			
GS	Zie auditfunctie; de uitvoering van 217a-onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd.			
Controloffunctie	Interne rapportages: inzicht in prestatielevering	Nee	Nee ⁴⁸	Ja
Auditfunctie	Eén onderzoek	Vóór 2006: jaarverslag M.i.v. 2006: Ja	Ja	Ja
Sector Kennis en Beleidsevaluatie	Monitors	Soms	Soms	Ja
Beleidsdirecties	Beleidsbeoordelingen	Nee	Soms	Ja

⁴⁸ Deze rapportages worden niet plenair in GS aan de orde gesteld; de portefeuillehouders krijgen echter de voor hen relevante rapportages.

Binnen de provincie Noord-Holland kan door verschillende actoren inzicht in de doeltreffendheid van het eigen handelen worden gegenereerd. Dit levert de volgende informatie over doeltreffendheid op:

- **PS.** PS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd doeltreffendheid.
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd doeltreffendheid.
- **Accountant.** Het onderzoek van de accountant levert geen inzicht op in de doeltreffendheid van beleid.
- **Rekenkamer.** De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doeltreffendheid.
- **GS.** De uitvoering van 217a-onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd. Aangezien in het onderzoeksplan en het jaarverslag geen onderscheid wordt aangebracht tussen 217a-onderzoek en ander onderzoek, worden alle uitgevoerde onderzoeken onder de auditfunctie beschreven.
- **Controlfunctie.** De interne rapportages beschrijven de voortgang van de te leveren prestatie, maar rapporteren niet over de mate waarin het beleidsmatige doel is gerealiseerd. De voorjaars- en de najaarsnota rapporteren over de geleverde prestatie, maar relateren deze niet aan de beoogde prestatie. Op een enkele uitzondering na (bijvoorbeeld een resultaat uit een klanttevredenheidsonderzoek), wordt er over de mate waarin het beleidsmatige doel is gerealiseerd niet gerapporteerd. Er is, conform de indeling van de Rekenkamer, geen sprake van inzicht in doeltreffendheid.
- **Auditfunctie.** Er is in 2005 één audit uitgevoerd naar de doeltreffendheid van beleid van de provincie Noord-Holland. Dit betrof een audit naar de effectiviteit van het programma Kop en Munt.
- **Sector Kennis en Beleidsevaluatie.** De sector Kennis en Beleidsevaluatie voert monitors uit die inzicht bieden in de mate van doelbereiking op een aantal specifieke beleidsterreinen. In 2004 is bijvoorbeeld een monitor van de woningbouw en de woningbouwcapaciteit uitgevoerd. Met ingang van 2006 zal de sector ook beleidsevaluaties gaan uitvoeren.
- **Beleidsdirecties.** Beleidsdirecties zetten incidenteel beleidsevaluaties extern uit.

De Rekenkamer stelt vast dat binnen de provincie Noord-Holland in het jaar 2005 in beperkte mate regulier is gerapporteerd over de voortgang van beleid. De interne verantwoordingsrapportages verschaffen inzicht in prestatielevering en sommige monitors van de sector Kennis en Beleidsevaluatie bieden inzicht in de mate waarin beleidsdoelstelling worden gerealiseerd. Deze monitors worden echter slechts op een beperkt aantal beleidsterreinen uitgevoerd. Ook de auditfunctie levert incidenteel een bijdrage aan inzicht in de doeltreffendheid van beleid. Tenslotte worden ook door de beleidsdirecties incidenteel beleidsevaluaties uitgezet.



REFERENTIES

Algemeen

Wet-en regelgeving

Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten, Stb. 2003, 362.

Provinciewet. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 532

Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur), Stb. 2003, 17.

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

Auditfunctie

IBO-Werkgroep CDV-accountancy (Commissie-Kordes), *De audit-functie in het VBTB-tijdperk*, 2001.

Instituut van Internal Auditors, *Studierapport over de internal auditor in Nederland*, 2004.

Instituut van Internal Auditors, *De internal auditor in Nederland*, 2005.

Ministerie van Financiën (vastgesteld door ministerraad), *Kwaliteitsplan audit-functie rijksoverheid*, 2002.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Algemene Rekenkamer, *Handreiking meten van doelmatigheid*.

Algemene Rekenkamer, *Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, 12 januari 2005.

Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken, *Eindrapport VBTB-evaluatie. Lessen uit de praktijk*, december 2004.

Ministerie van Financiën, *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid*.

Dualisering

http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/publicaties/handreikingen/actieve_informatieplicht/323.htm

Planning & Control

Beek, G. van en M. van Maurik, "Een andere organisatie – een ander controlmodel?. Nijkerk zoekt praktisch controlmodel bij nieuw dienstverleningsconcept", *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, Jaargang 3, Nummer 5, december 2005, pp. 40-43.

Geuzendam, H. en M. Koster, "Het huis van Planning en Control", *B&G*, december 2001, pp. 20-23.

<http://www.website-respons.nl/home>

Rechtmatigheid

Deloitte, *Vooruit met rechtmatigheid*, oktober 2005.

Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, *Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies. Discussierapport 1*, 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Circulaire accountantscontrole provincies en gemeenten 2004-2005*, 5 oktober 2005.

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

Toezicht

Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, 1998.

Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Deel 1 t/m 4*, 2000-2004.

Ambtelijke Commissie Toezicht I (Commissie Borghouts), *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, 2000.

Ambtelijke Commissie Toezicht II, *Toezicht: Naar naleving voor de samenleving*, 2005.

Andere Overheid, Projectgroep 'Integratie en vereenvoudiging toezicht op publieke uitvoering', *Beter bestuurlijk toezicht*, 2004.

Bestuurlijke werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt. Toe aan nieuw zicht op overheden*, 2006.

Commissie-Holtslag, *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund: Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, 1998.

IBO Regeldruk en Controletoeren, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*, 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kaderstellende visie op toezicht*, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, 2005.

Stichting voor Economisch Onderzoek (UvA), *Nederland Toezichtland: Een economisch perspectief*, 2005.

Provincie Noord-Holland

Wet- en regelgeving

Provincie Noord-Holland, *Verordening financieel beheer Noord-Holland 2004*, april 2004.

Provincie Noord-Holland, *Controleverordening Provincie Noord-Holland*, maart 2003.

Provincie Noord-Holland, *Reglement van orde rekeningencommissie Noord-Holland*, 2003.

Provincie Noord-Holland, *Provinciewet en provinciale verordeningen en reglementen*, Haarlem, november 2005.

Andere documenten

Berenschot, *Dualisme: op drift of op dreef? Tussentijdse evaluatie dualisering provincie Noord-Holland. Eindrapport*, Utrecht, 7 juli 2005.

Pricewaterhouse Coopers Accountants N.V., *Rapport van bevindingen 2005 voor Provinciale Staten van Provincie Noord-Holland*, 11 april 2006.

Provincie Noord-Holland, *Jaarverslag concern controlling 2004*, april 2005.

Provincie Noord-Holland, *Jaarverslag concern controlling 2005*, maart 2006.

Provincie Noord-Holland, *Plan van aanpak jaartsukken 2005*, november 2005.

Provincie Noord-Holland, *Rechtmatigheid 2005*, 11 april 2006

Provincie Noord-Holland: Commissie van onderzoek aanbesteding en uitvoering van werken 2003, *Wij waren er niet voor dat allemaal te controleren*, december 2003.

Provincie Noord-Holland: Sector Kennis en Strategie, *Voortgang in beeld. Werkprogramma beleidsmonitoring 2005*, januari 2005.

Provincie Noord-Holland: Statengriffie, *Jaarverslag 2005*, februari 2006.

P&C-producten

Provincie Noord-Holland, *Ambtelijke rapportage programma Wegen, Verkeer en Mobiliteitsmanagement*, september 2005.

Provincie Noord-Holland, *Ambtelijke rapportage programma Kunst, Cultuur en Educatie*, 2005.

Provincie Noord-Holland, *Voorjaarsnota 2005*, 26 april 2005.

Provincie Noord-Holland, *Najaarsnota 2005*, oktober 2005.



BIJLAGE A: LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

Lijst van tabellen

Tabel 1	Definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.....	8
Tabel 2	Niveaus van onafhankelijkheid van een auditfunctie	12
Tabel 3	Betrokken actoren en hun rol.....	16
Tabel 4	Wijze waarop actoren kunnen bijdragen aan inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	17
Tabel 5	Rechten van PS ten behoeve van hun controlerende rol.....	19
Tabel 6	Toepassing controle-instrumenten door PS.....	22
Tabel 7	Relevante verordeningen in de provincie Noord-Holland.....	24
Tabel 8	Informatie over onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur vastgelegd in de provinciale verordening	25
Tabel 9	Statencommissie(s) met specifieke taken m.b.t. de controle op het gevoerde bestuur	30
Tabel 10	Formatie van de griffie (januari 2006).....	32
Tabel 11	Informatie over de inrichting van de accountantscontrole, zoals vastgelegd in een provinciale verordening.....	34
Tabel 12	De externe accountant van de provincie.....	39
Tabel 13	Inrichting controlfunctie.....	46
Tabel 14	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in P&C-producten	47
Tabel 15	Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting	47
Tabel 16	Inrichting auditfunctie.....	53
Tabel 17	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in auditrapporten.....	55
Tabel 18	Voorbeelden van kritische prestatie-indicatoren	57
Tabel 19	Overzicht van de overige betrokken afdelingen binnen de provincie	59
Tabel 20	Inzicht in rechtmatigheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005).....	60
Tabel 21	Inzicht in doelmatigheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005).....	62
Tabel 22	Inzicht in doeltreffendheid in de provincie Noord-Holland (2004/2005)	63
Tabel 23	Gebruikte afkortingen (voor alle provincies)	69
Tabel 24	Definities van gebruikte begrippen	70

Lijst van figuren

Figuur 1	Samenhang tussen de onderzoeksvragen	5
Figuur 2	Afbakening van het onderzoekskader	6
Figuur 3	Gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid.....	8
Figuur 4	Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid.....	9
Figuur 5	Gradaties in informatievoorziening over doeltreffendheid.....	10
Figuur 6	Betrokken actoren en hun onderlinge relaties	15
Figuur 7	Organogram Noord-Holland (2006).....	18
Figuur 8	Inrichting van de controlfunctie in de provincie Noord-Holland (per 1 januari 2006).....	42

BIJLAGE B: LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Tabel 23 Gebruikte afkortingen (voor alle provincies)

Afkorting	Beschrijving
AO	Administratieve organisatie
BAPG	Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
COR	Commissie voor het Onderzoek van de Rekening (provincie Zuid-Holland)
CPO	Coördinatiepunt Onderzoek (provincie Utrecht)
CvdK	Commissaris van de Koning
DCZ	Directie Concernzaken (provincie Zuid-Holland)
EAA	Eenheid Audit en Advies (provincie Zuid-Holland)
ECC	Eenheid Concern Controlling (provincie Noord-Holland)
Fte	<i>Full time equivalent</i> , dat wil zeggen een personele bezetting vergelijkbaar met één voltijdsmedewerker
GS	Gedeputeerde Staten
IC	Interne controle
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
I&O	Cluster Informatie en Onderzoek (provincie Utrecht)
IPO	Interprovinciaal Overleg
MEC	Dienst Maatschappij, Economie en Cultuur (provincie Utrecht)
P&C	Planning & Control
PRPG	Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten
PS	Provinciale Staten
PSD	Provinciale Service Dienst (provincie Utrecht)
STIP	Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten (provincie Zuid-Holland)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Tabel 24 Definities van gebruikte begrippen⁴⁹

Begrip	Definitie
Audit	Het verstrekken van een oordeel op grond van objectief en onafhankelijk onderzoek. Bij een audit wordt onderzocht of de interne controle bij het betreffende onderzoeksobject goed is ingericht. Er bestaan in het algemeen drie verschillende verschijningsvormen van audit: (1) financial audit; (2) IT-audit; (3) operational audit.
Bedrijfsvoering	De sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een overheidsorganisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn.
Beheersing	Het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zondig maatregelen voor de bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
Beleidsevaluatie	Onderzoek waarbij op basis van analyse van op systematische wijze verzamelde gegevens een uitspraak kan worden gedaan over het te voeren of gevoerde beleid.
Control	De sturing en beheersing van een organisatie. De controlfunctie is een bedrijfsfunctie die ondersteunt bij het vertalen van de doelstellingen van een organisatie-eenheid naar resultaten en benodigde plannen in middelen en betreft met name het bewaken van de doelmatige en doeltreffende aanwending van middelen.
Doelmatig	Doelmatig is wanneer de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.
Doeltreffend	Doeltreffend is wanneer de door de overheid getroffen maatregelen de gewenste gevolgen hebben in de maatschappij.
Dualisme	In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en uitvoerend orgaan is sprake van dualisme indien het uitvoerend en het vertegenwoordigend orgaan beide substantiële, eigen - door wet of grondwet geattribueerde - bevoegdheden bezitten en de leden van het uitvoerend orgaan niet tevens deel uitmaken van het vertegenwoordigend orgaan.
Interne Controle	Het doen van onderzoek naar het functioneren van specifieke maatregelen (bijv. beleidsregels, werkinstructies, programma's, verordeningen en plannen).
Monitoring	Het periodiek en systematisch verzamelen, analyseren, bewerken en presenteren van feitelijke gegevens over de (verandering in de) toestand van relevant geachte onderwerpen, in relatie tot geformuleerde doelstellingen en ten behoeve van de aan- en bijsturing van de beleidscyclus.
Planning & Control cyclus	Het geheel van afspraken inclusief het tijdschema dat moet leiden tot een beheerste opstelling en uitvoering van de sturings- en verantwoordingsrapportages.
Rechtmatig	Rechtmatig is in overeenstemming met wettelijke regelingen alsmede met bepalingen uit contracten en beschikkingen.
Risicoanalyse	Een instrument om systematisch inzicht te verkrijgen in de factoren die de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan.
Sturing	Het proces waarbij leidinggevenden ander personen binnen de organisatie beïnvloeden om hun gedrag in overeenstemming te brengen met de organisatiedoelstellingen.
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

⁴⁹ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Normen en Begrippen*, 2004; IBO, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*, 2003-2004.

BIJLAGE C: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE EN GERAADPLEEGDE PERSONEN

- Voorzitter Rekeningencommissie: Dhr. Talsma
- Voorzitter Commissie Financiën en Bestuurlijke Organisatie: Dhr. Van der Linden
- Statengriffie: Dhr. Vrijburg, Mw. Grimbergen en Dhr. Quarles-van Ufford
- Accountant (Price Waterhouse Coopers): Dhr. Goldstein
- Gedeputeerde: Dhr. Hooijmaijers
- Provinciesecretaris: Dhr. Oppenhuis-de Jong
- Sectormanager concernstaf: Dhr. Van der Kooij
- Interim-manager rechtmatigheid: Dhr. Sander
- Auditfunctie: Mw. Tigchelaar
- Sector Kennis en Beleidsevaluatie: Dhr. Cremers en Dhr. Biermann