

Kennis van eigen kunnen

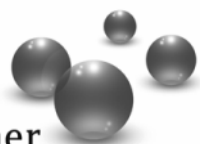
Provincie Utrecht

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)	27
3.3 Griffie	30
3.4 Accountant	30
3.5 Randstedelijke Rekenkamer	37
4. Verantwoording door Gedeputeerde Staten	38
4.1 Gedeputeerde Staten	38
4.2 Controlfunctie	39
4.3 Auditfunctie	46
4.4 Overige betrokken organisatieonderdelen	55
5. Schriftelijke rapportage over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	58
5.1 Rechtmatigheid	58
5.2 Doelmatigheid	60
5.3 Doeltreffendheid	61
Referenties	63
Bijlage A: Lijst van tabellen en figuren	66
Bijlage B: Lijst van afkortingen en begrippen	67
Bijlage C: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	69



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:

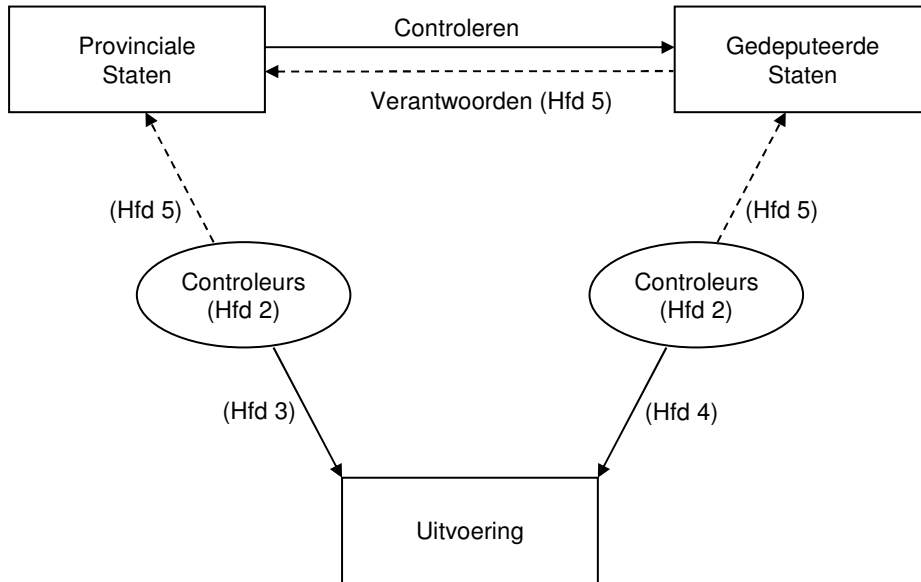
1. Wie verzamelen informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ten behoeve van (a) de controlerende rol van PS; en (b) het afleggen van verantwoording door GS? (Hoofdstuk 2)
2. Welke instrumenten staan PS ter beschikking bij het invullen van hun controlerende rol en welke informatie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



— = controle - - - = rapportage over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Figuur 1 Samenhang tussen de onderzoeksvragen

1.3 Afbakening

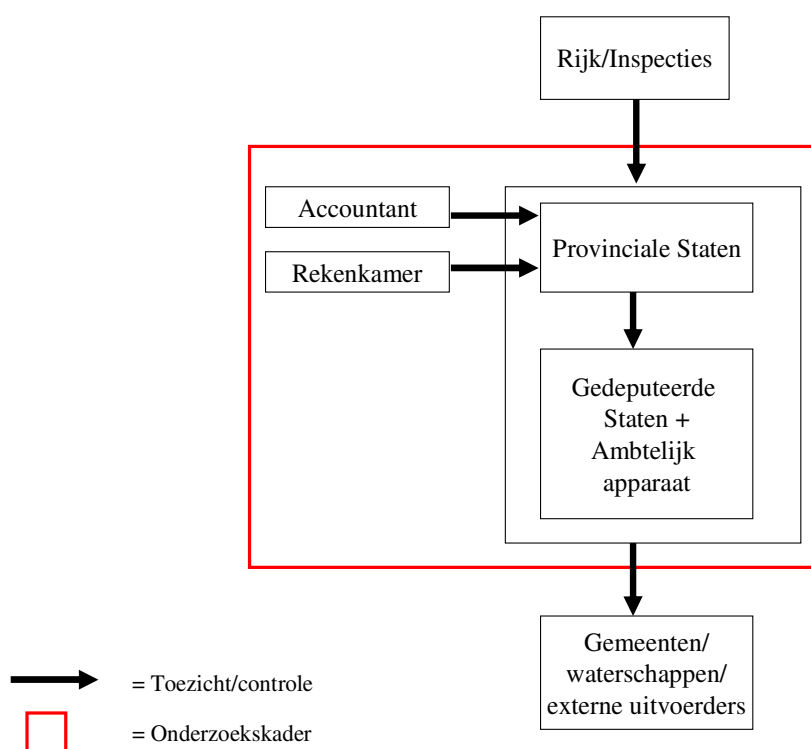
Gezien de potentiële omvang van dit onderzoek, was het noodzakelijk het onderzoek op een aantal punten af te bakenen. In deze paragraaf beschrijven we kort welke keuzen we hebben gemaakt bij de afbakening.

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.

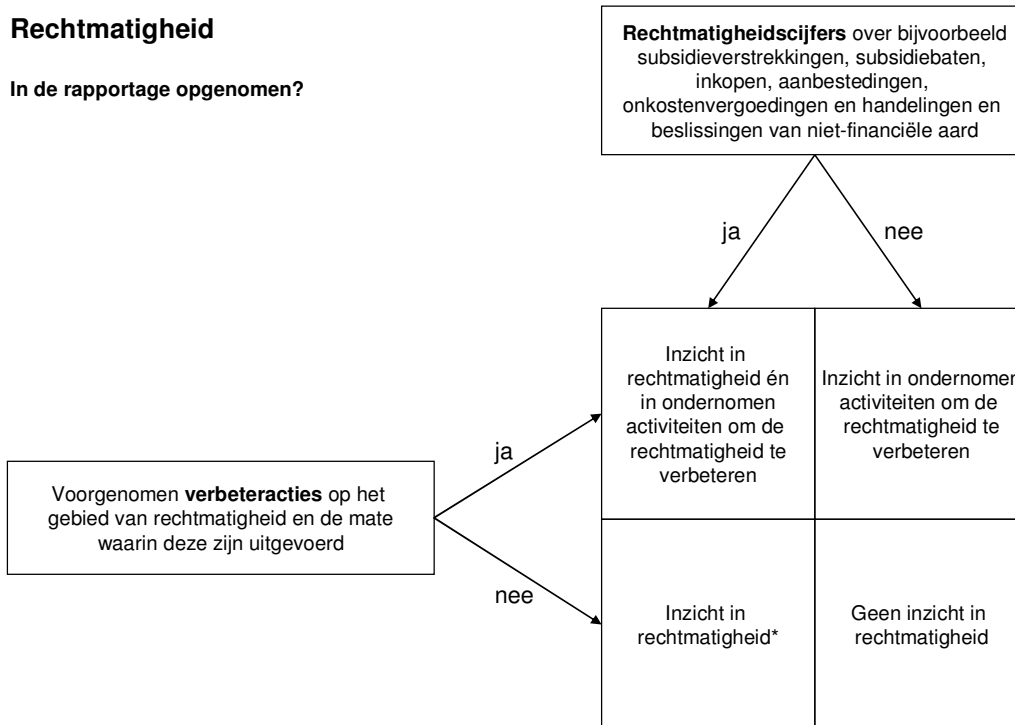
³ In de praktijk bleek echter dat het BAPG onvoldoende duidelijkheid bood om de rechtmatigheidscontrole uit te voeren. De Circulaire accountantscontrole provincies gemeenten en de Kadernota rechtmatigheid hebben meer duidelijkheid verschaft over de begrippen, de reikwijdte van de controle, etc.

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

Tabel 1 Definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

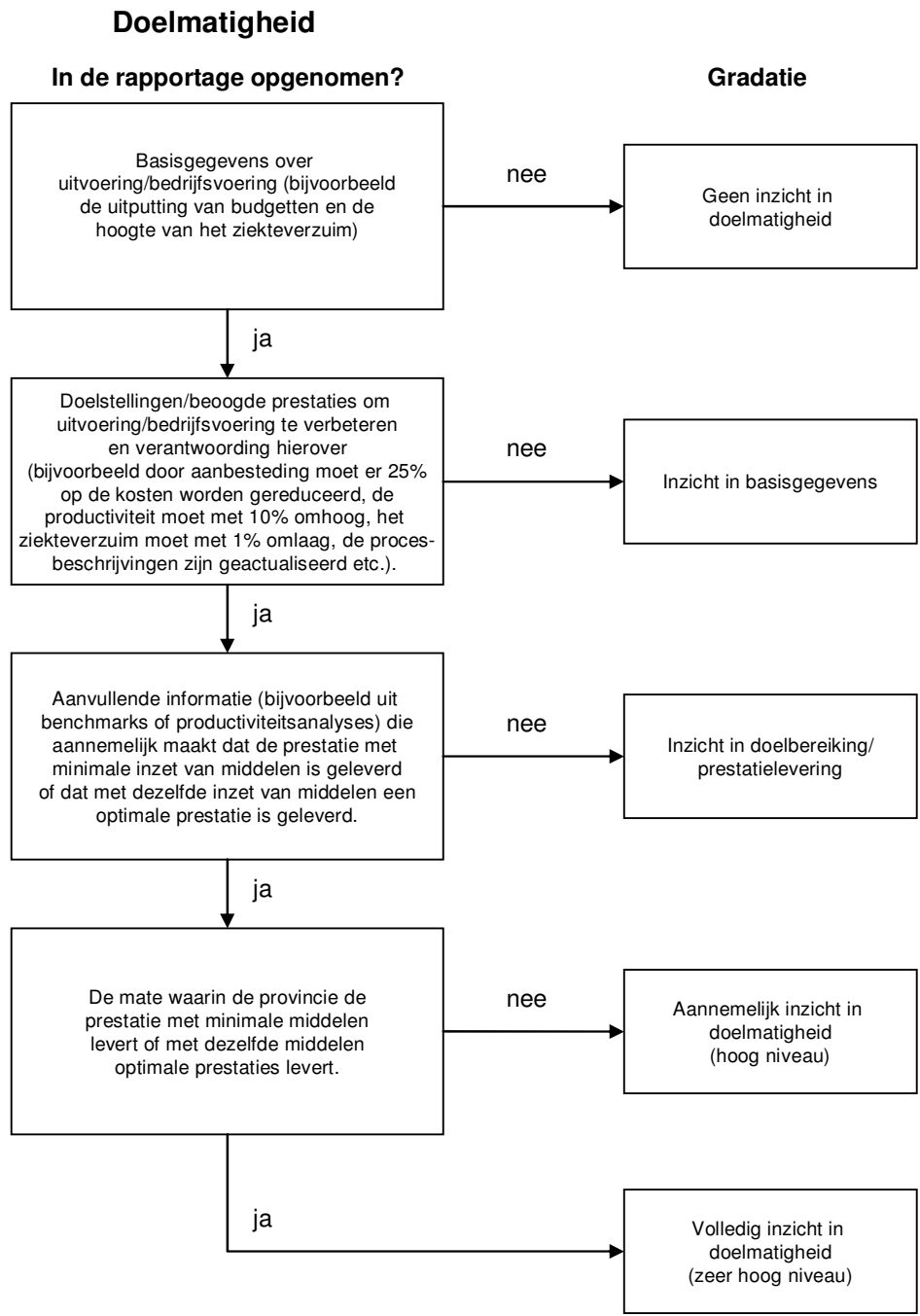
Begrip	Definitie
Rechtmatigheid	Dit betreft de vraag of de provincie handelt conform wet- en regelgeving.
Doelmatigheid	Dit betreft de vraag of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.
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.

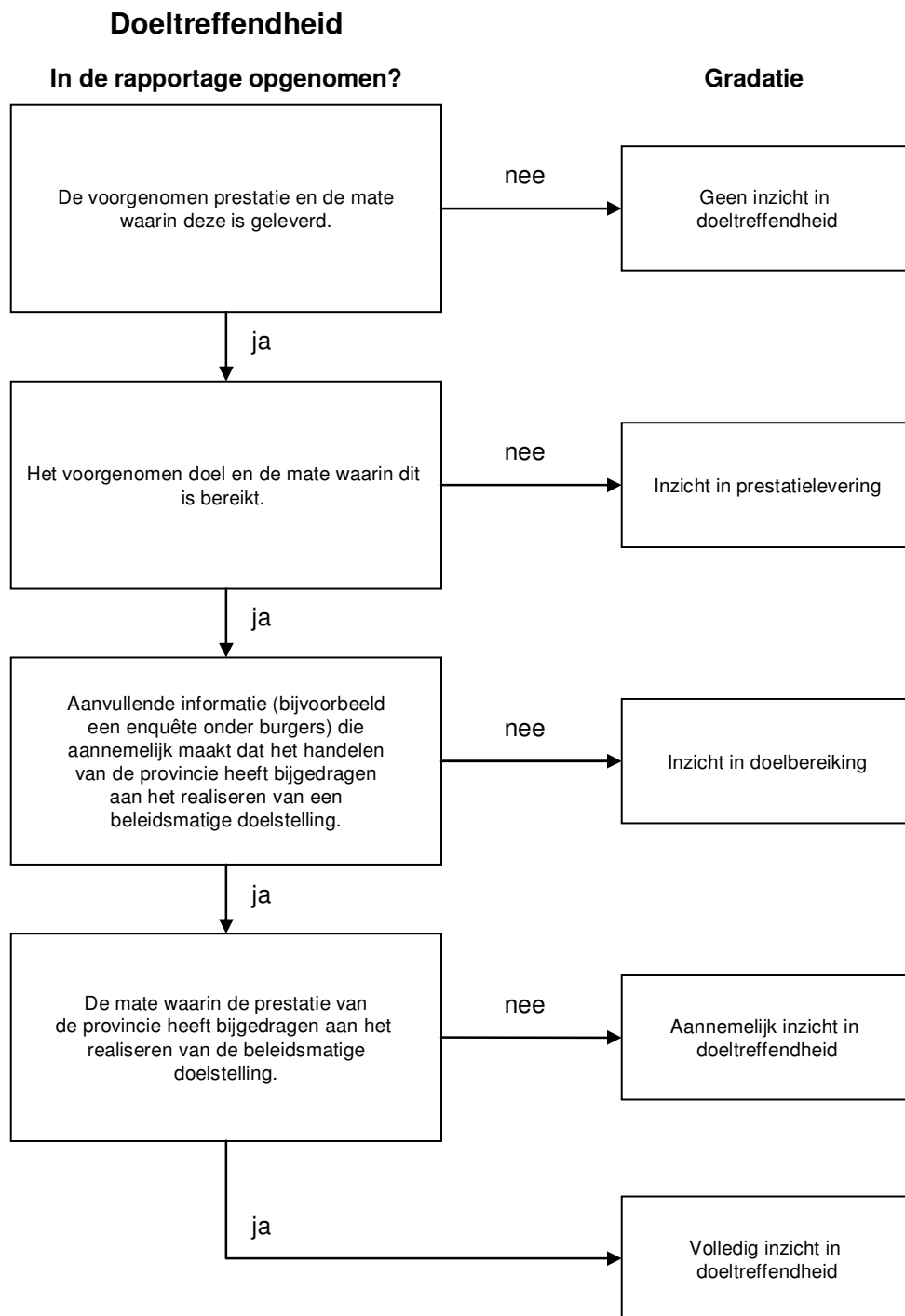


* De mate waarin er inzicht in rechtmatigheid is, is afhankelijk van het aantal onderdelen waarover wordt gerapporteerd.

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 zowel het provinciaal beleid als 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 Utrecht is uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Noord-Holland 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 Utrecht 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.

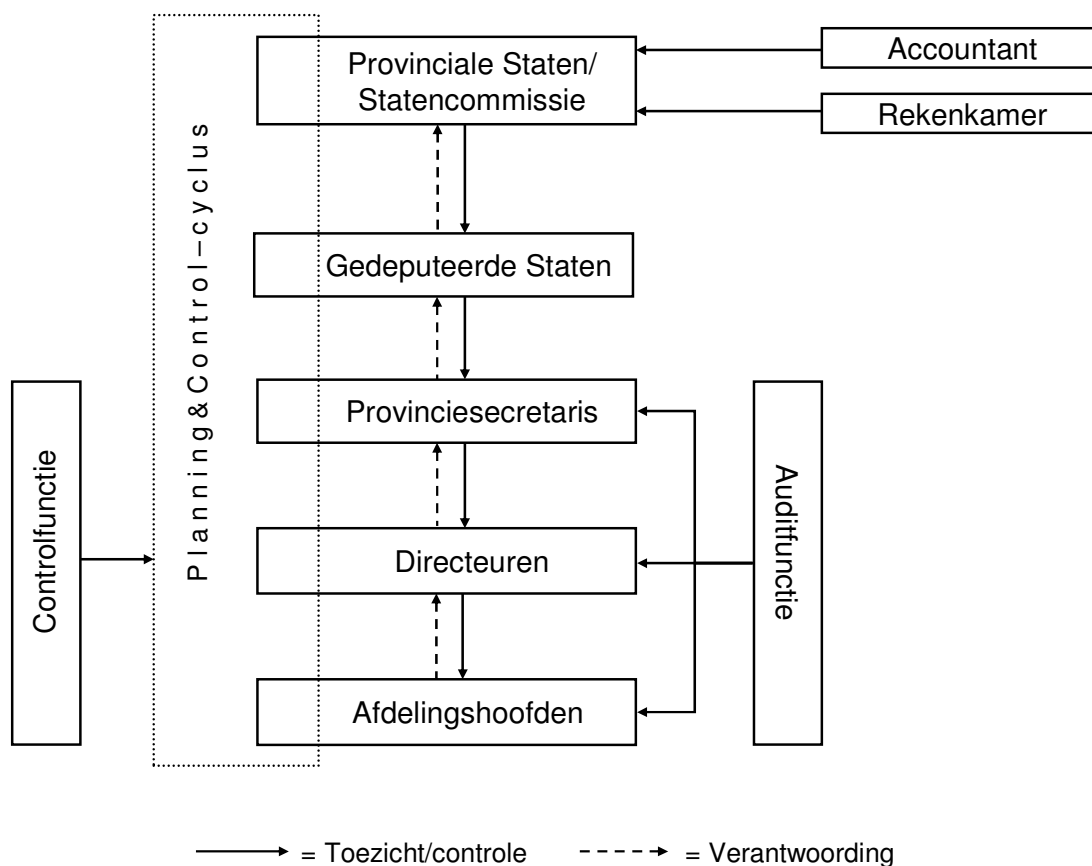
Tenslotte wordt in Hoofdstuk 5 samengevat in hoeverre het totaal aan activiteiten binnen de provincie leidt tot inzicht in zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

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 Utrecht 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
Statencommis-sie(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

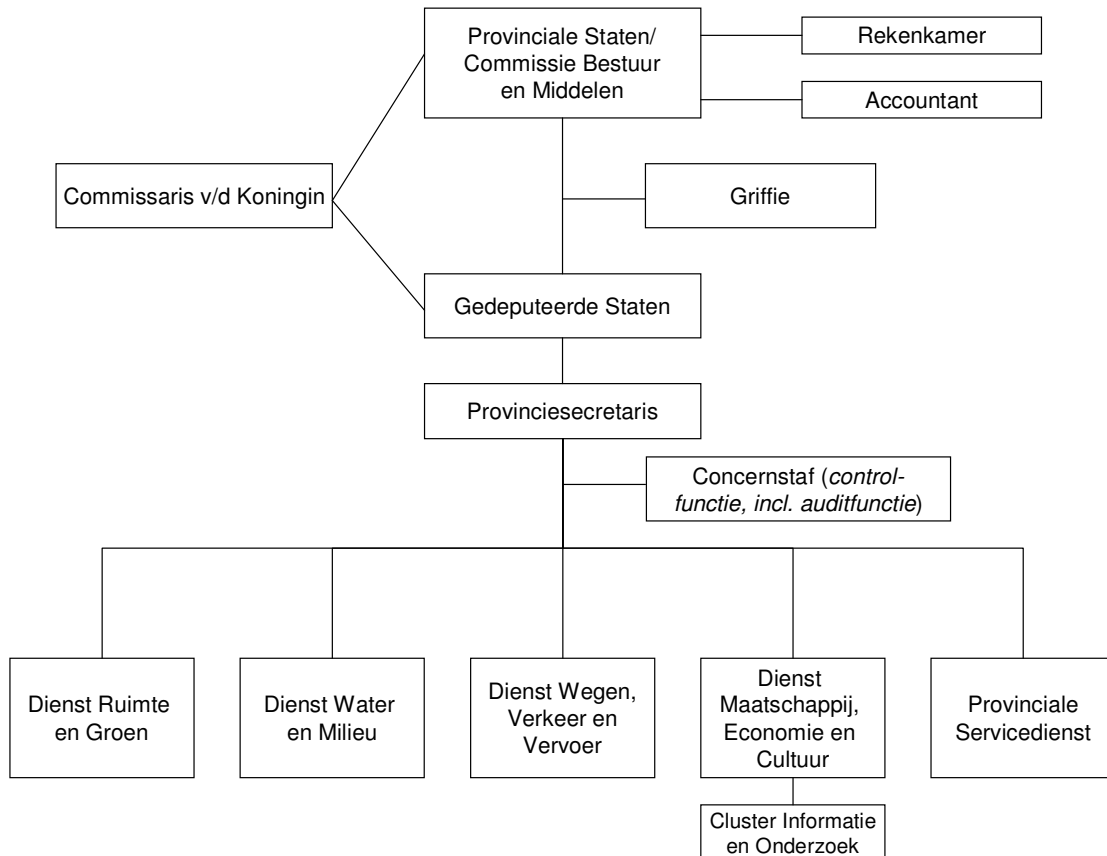
Alvorens in detail in te gaan op de betrokken actoren, is het belangrijk inzicht te hebben in de organisatiestructuur van de provincie Utrecht (zie Figuur 7) en in het besturingsmodel dat daaraan ten grondslag ligt, dat wil zeggen op de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot het centraal of decentraal 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.

PS hebben de verantwoordelijkheid te controleren of het door hen vastgestelde beleid door GS goed is uitgevoerd. De Commissie Bestuur en Middelen 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 ambtelijke organisatie van de provincie Utrecht is ingericht volgens het zogenaamde sectorenmodel (een model waarin beleid en uitvoering per sector bijeen zijn gebracht); er zijn vier vakdiensten en één faciliterende dienst, elk onder leiding van een directeur. Deze directeurs zijn verantwoordelijk voor integraal management in het betreffende beleidsveld. De stafbureaus (met aan het hoofd de dienstcontroller) ondersteunen de directeurs

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

op het gebied van de bedrijfsvoering. De directeuren zijn verantwoording schuldig aan de provinciesecretaris.⁹ De concernstaf (met aan het hoofd de concerncontroller) functioneert ook onder aansturing van de provinciesecretaris.¹⁰



Figuur 7 Organogram Utrecht

De concerncontroller is onder de provinciesecretaris gesitueerd. De auditcoördinator, die de auditfunctie aanstuurt, maakt onderdeel uit van de concernstaf. Naast de controlfunctie en de auditfunctie, draagt ook het cluster Informatie en Onderzoek bij aan inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen. Tenslotte zetten de directies extern onderzoek uit op dit gebied.

⁹ De provinciesecretaris is de door GS benoemde hoogste ambtenaar van de provincie. In de provincie Utrecht 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'.

¹⁰ Provincie Utrecht, *Organisatie in ontwikkeling. Nota van de Algemeen Directeur aan gedeputeerde staten*, 27 september 2005.

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.¹¹ 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
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	Het recht op ambtelijke bijstand is zowel aan PS als aan elk individueel statenlid toegekend.	Individueel

¹¹ Op basis van: Provinciewet. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 6 oktober 2005, Stb. 2005, 532..

ambtelijke bijstand	Bij ambtelijke bijstand gaat het om: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het geven van feitelijke informatie van geringe omvang, het verstrekken van een kopie of het laten inzien van een stuk (ook wel feitelijke vragen genoemd). ▪ Het geven van bijstand bij het opstellen van amendementen, moties en dergelijke (ook wel ambtelijke ondersteuning genoemd). 	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 Utrecht 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 Utrecht hebben tot dusverre één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur. In september 2005 hebben zij besloten tot de instelling van de Commissie Onderzoek Bouwstagnatie met als doel inzicht te krijgen in de oorzaken van stagnatie in de woningbouw en de rol die de provincie op dit terrein kan spelen. In november 2005 is het projectplan¹² gepresenteerd. Het onderzoek is in mei 2006 afgerond en is in juni 2006 in PS besproken. De kosten voor de werkzaamheden van de commissie worden ten laste gebracht van het bestaande budget voor beleidsaudits en overige budgetten binnen de statengriffie.

Het onderzoek van de Commissie Onderzoek Bouwstagnatie gaat in op de vraag of de door de provincie getroffen maatregelen de gewenste gevolgen hebben in de maatschappij. Hierbij wordt inzicht geboden in:

- de mate waarin de voorgenomen prestaties worden geleverd (bijvoorbeeld de omvang van de woningbouw en de snelheid van de woningbouw blijven achter bij de planning in het streekplan);
- de mate waarin het beoogde doel wordt bereikt (het woningtekort wordt in onvoldoende mate teruggedrongen); en

¹² Provincie Utrecht: Commissie Onderzoek Bouwstagnatie, *Projectplan*, 11 november 2005.

- de mate waarin de geleverde prestaties en externe factoren invloed hebben op realisatie van het beoogde doel (dit leidt tot aanbevelingen om de prestaties te veranderen zodat het beoogde doel toch gerealiseerd kan worden).

Dit onderzoek besteedt dus aandacht aan de doeltreffendheid van het provinciaal beleid.

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 Utrecht zijn in 2004 15 schriftelijke vragen door PS aan GS gesteld; in 2005 waren dat er 13.
- **Recht van interpellaties.** In de provincie Utrecht zijn in 2004 twee interpellaties aangevraagd; in 2005 is er geen interpellatie aangevraagd.
- **Moties.** In de provincie Utrecht zijn in 2004 42 moties ingediend; in 2005 waren dit er 23.

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. ¹³ 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

¹³ 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. In de provincie Utrecht is geen richtlijn opgesteld die beschrijft hoe invulling moet worden gegeven aan de actieve informatieplicht van GS. Het presidium speelt een centrale rol in de selectie van documenten en bepaalt welke stukken op de agenda komen te staan in vergaderingen van PS en de statencommissies.

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.

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

Tabel 7 Relevante verordeningen in de provincie Utrecht

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

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-Holland	Utrecht ¹⁴	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 Utrecht, *Verordening interne zaken provincie Utrecht*, januari 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 Utrecht een aantal specifieke taken met betrekking tot de controle op het gevoerde bestuur belegd bij de Commissie Bestuur en Middelen, ondersteund door de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening. Hieronder wordt voornamelijk ingegaan op de rol van deze commissie en subcommissie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Commissie Bestuur en Middelen heeft de volgende taakvelden:

- Financiën (o.a. begroting, jaarrekening en halfjaarrapportages);
- Bestuurlijke organisatie (o.a. Brussel, Randstad, IPO, Wgr-plus-problematiek en gemeentelijke herindeling);
- Openbare orde en veiligheid;
- Personeel en organisatie (o.a. nieuwbouw provinciehuis en informatie- en communicatietechnologie); en
- Communicatievraagstukken.

Binnen de Commissie Bestuur en Middelen bestaat een subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening die bestaat uit zes financieel specialisten van zes verschillende fracties. Het is deze subcommissie die de belangrijkste aan controle gerelateerde taken uitvoert. De portefeuille van de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening omvat de volgende taken:

- **Beoordeling van de financieel-technische aspecten van de jaarrekening.** De subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening 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 aanstelling van de accountant komt ter discussie in de Commissie Bestuur en Middelen, op basis van een advies van de subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening. De subcommissie is onder andere verantwoordelijk voor de aansturing van de accountant, zoals het voorbereiden van de opdracht aan de accountant en het vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole. PS geven de uiteindelijke opdracht aan de accountant.
- **Besluitvorming ten aanzien van de Randstedelijke Rekenkamer.** De subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de besluitvorming ten aanzien van de Rekenkamer.
- **Het opstellen van verordeningen.** De subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening is verantwoordelijk voor het opstellen van de provinciale verordening(en) die moet(en) worden opgesteld naar aanleiding van de artikelen 216, 217 en 217a uit de Provinciewet.

¹⁶ www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl

- **Het opstellen van het reglement voor de instelling van een Commissie voor de Beleidsaudits.** De subcommissie tot Onderzoek van de jaarrekening heeft het reglement voor de instelling van een Commissie voor de Beleidsaudits (zie hieronder) opgesteld.

De bevindingen en adviezen van de subcommissie worden, meestal zonder commentaar, door de Commissie Bestuur en Middelen doorgestuurd naar PS.

Onderzoek door de commissie. De Commissie Bestuur en Middelen heeft geen eigen onderzoeksbudget en in het verleden is geen onderzoek vanuit deze commissie geïnitieerd.

Andere relevante statencommissie(s). Op initiatief van de subcommissie tot Onderzoek van de Jaarrekening is een *ad hoc* Commissie voor Beleidsaudits ingesteld. Deze commissie heeft geen vaste bemensing, maar de structuur is wel in een reglement vastgelegd. Volgens het reglement moet voor deze commissie, als deze aan het werk gaat, een externe voorzitter worden gezocht. Elk statenlid kan onderwerpen voor een audit aandragen; er is een meerderheid binnen PS nodig om daadwerkelijk tot onderzoek over te gaan. In de vorige statenperiode hebben vanuit deze commissie enkele onderzoeken plaatsgevonden, zoals een onderzoek naar maatschappelijke participatie en maatschappelijke zorg.¹⁷ In de huidige statenperiode heeft nog geen enkel onderzoek plaatsgevonden.

¹⁷ Provincie Utrecht: Commissie voor de beleidsaudits, *Rapportage beleidsaudit 2002. Maatschappelijke Participatie en Maatschappelijke Zorg*, 19 december 2002.

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
Onderzoek uitgevoerd door deze statencommissie(s)	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.¹⁸ In de provincie Utrecht is de volgende invulling gegeven aan de taken van de griffie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De griffie is de verbindende ambtelijke schakel tussen PS en GS. De griffie ondersteunt PS en de statencommissies door¹⁹:

- Besluitvorming voor te bereiden en te implementeren;
- Staten- en commissievergaderingen te organiseren (inclusief het maken van agenda's); en
- Werkbezoeken, excursies, hoorzittingen en informatiebijeenkomsten te organiseren.

Personele capaciteit. De statengriffie in de provincie Utrecht heeft acht medewerkers (7fte).

Ondersteunen van de controlerende rol van PS. De griffie ondersteunt PS op een aantal manieren in haar controlerende taak, bijvoorbeeld via:

- De ondersteuning van de subcommissie tot onderzoek van de jaarrekening, een subcommissie van de Commissie Bestuur en Middelen;
- De ondersteuning van de Commissie Onderzoek Bouwstagnatie;
- De begeleiding van de aanbesteding van de provinciale accountant;
- 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.

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".²⁰ De kern van dit besluit over de rolverdeling tussen accountant en provincie is dat GS verantwoording afleggen en de accountant controleert.²¹ 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.

¹⁸ http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/themas/ondersteuning_ps/griffier_griffie/index.htm

¹⁹ www.provincie-utrecht.nl

²⁰ Tweede Kamer, *Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten*, 28 augustus 2003.

²¹ Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, *Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies. Discussierapport 1*, 2004.

- 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.²²

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.

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 Verordening interne zaken provincie Utrecht. Tabel 11 beschrijft welke eisen en richtlijnen PS aan de inrichting van de accountantscontrole stellen.

²² Deloitte, *Vooruit met rechtmatigheid*, oktober 2005, p.13.

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

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht ^{23, 24}	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.	Ten minste drie jaar.	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.

²³ Provincie Utrecht, *Verordening interne zaken provincie Utrecht*, januari 2004.

²⁴ In de provincie Utrecht is er bewust voor gekozen om in de Verordening interne zaken slechts summier in te gaan op de inrichting van de accountantscontrole. De reden die daarvoor wordt gegeven, is dat het BAPG voldoende handvaten daarvoor biedt.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht ^{23, 24}	Zuid-Holland
Informatieverstrekking	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. ²⁵	Niet beschreven.	Niet beschreven.	Niet beschreven.
Rapporterings-toleranties	Niet beschreven. ²⁶	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

²⁵ 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.

²⁶ De controleopdracht aan accountant beschrijft dat de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie zoals beschreven in het BAPG.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht ^{23, 24}	Zuid-Holland
				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, concerncontroller en hoofd van financiële administratie. ▪ 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. 	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 voorzitter van de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening, de portefeuillehouder financiën, de provinciesecretaris, de directeur Concernzaken en het hoofd Financiën. ▪ 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 Utrecht wordt bij de controle van de jaarrekening 2005 extra aandacht besteed aan bijvoorbeeld bodemsanering en brede doeluitkeringen. Dit betreft extra accenten in de normale accountantscontrole. In aanvulling daarop zal de accountant een workshop over doeluitkeringen organiseren (voorjaar 2006) en, na het aantreden van nieuwe statenleden in 2007, een workshop over het lezen van begroting en jaarrekening.

Mate waarin de accountantscontrole inzicht oplevert in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De accountantscontrole van de jaarrekening 2005 heeft in de provincie Utrecht de volgende informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid opgeleverd:

- **Rechtmatigheid.** De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2005.²⁷ Er is een herstelactie verricht met betrekking tot de autorisatie van inkoopfacturen in 2005. Op 15 mei 2006 hebben PS het normenkader rechtmatigheid 2005 vastgesteld. In het rapport van bevindingen van de accountant wordt ingegaan op het vaststellen van het normenkader en het toetsingskader, het BTW-compensatiefonds en de autorisatie van inkoopfacturen. Met betrekking tot de niet-financiële rechtmatigheid beperkt de accountant zich tot het rapporteren over door de provincie opgestelde risicoanalyses. In de management letter wordt, uitgebreider dan in het rapport van bevindingen, ingegaan op de verbeteracties die in het kader van rechtmatigheid plaatsvinden of moeten plaatsvinden.
- **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. De belangrijkste aandachtspunten uit de management letter zijn ook opgenomen in het rapport van bevindingen.
- **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.

²⁷ Bij de controle van de jaarrekening 2004 kon de accountant nog geen oordeel over financiële rechtmatigheid geven, omdat interne gegevens over de naleving van het normenkader ontbraken doordat maatregelen op het gebied van rechtmatigheid nog niet volledig waren geïmplementeerd in de administratieve organisatie en interne controle.

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. ²⁸
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-gelden²⁹ 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

²⁸ 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.

²⁹ 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 bestuur³⁰. 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 Rekenkamer³¹. 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.

³⁰ Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

³¹ 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.³² 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.³³ 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 Utrecht is de uitvoering van 217a-onderzoeken belegd bij de auditpool. Er zijn inmiddels in dit kader twee onderzoeken uitgevoerd, één naar het subsidieproces en één naar het aanbestedingsproces Werken. Voor 2006 staat een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van enkele grote inkomensoverdrachten op het programma. In de onderzoeksprogrammering wordt een onderscheid

³² Artikel 167 Provinciewet.

³³ Artikel 217a Provinciewet.

gemaakt tussen onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en de overige audits. Aangezien de uitvoering van de 217a-onderzoeken is belegd bij de auditfunctie, wordt dit nader beschreven in Paragraaf 4.3.

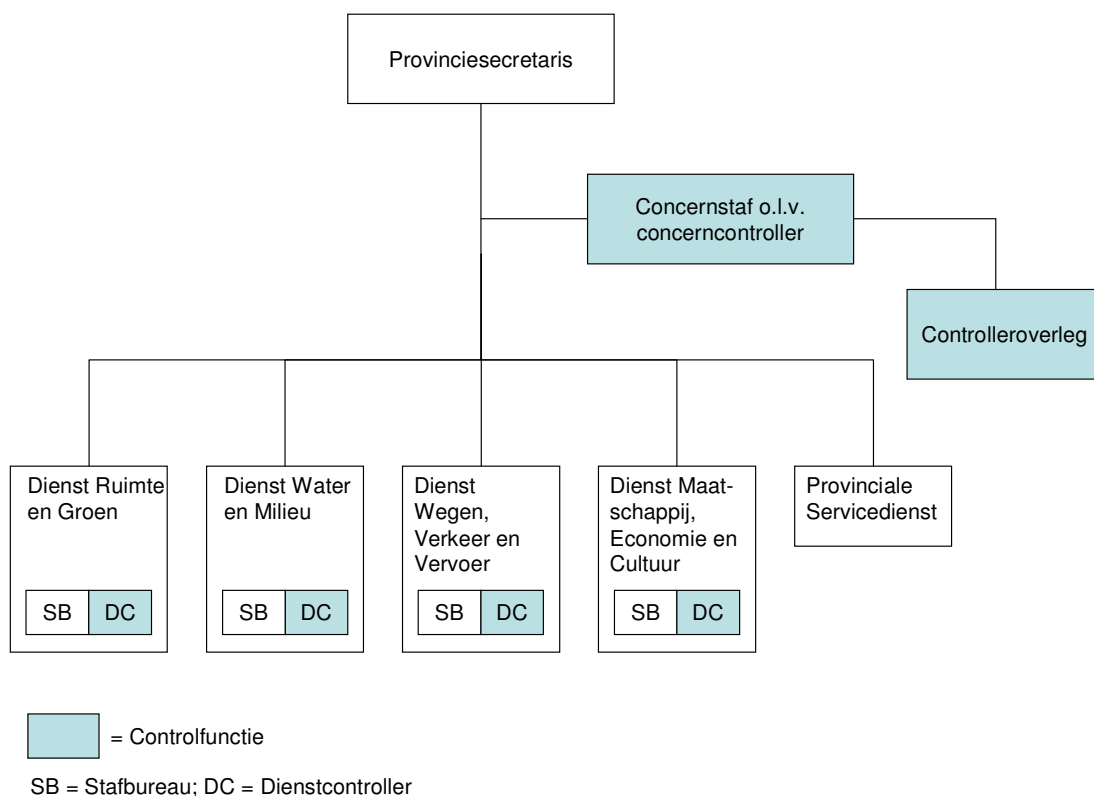
4.2 Controlfunctie

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 huidige inrichting van de controlfunctie in de provincie Utrecht. Met ingang van 2007 wordt de inrichting van de controlfunctie enigszins gewijzigd. De geplande veranderingen en de overwegingen die daarbij een rol spelen worden onder de figuur beschreven.



Figuur 8 Inrichting van de controlfunctie in de provincie Utrecht

Huidige inrichting van de controlfunctie. In 2000 is gekozen voor een grotere zelfstandigheid van de diensten, met stafbureaus en dienstcontrollers die niet ondergeschikt zijn aan de concerncontroller maar aan de directeuren.³⁴ De dienstcontrollers hebben momenteel geen functionele en geen hiërarchische relatie met de concerncontroller, maar vallen onder de dienstdirecteur. Wel is er wekelijks een controlleroverleg waaraan de concerncontroller en de dienstcontrollers deelnemen.

Toekomstplannen voor inrichting van de controlfunctie. Met ingang van 1 januari 2007 wordt de controlfunctie gecentraliseerd en worden de dienstcontrollers functioneel aangestuurd vanuit concerncontrol. Doelen van deze verandering in de organisatiestructuur zijn:

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

De directe aanleiding voor de verandering was een tekort van € 1 miljoen op bodemsanering. In principe zou de concernstaf zicht op dergelijke kwesties moeten hebben, maar dat is in de huidige situatie niet altijd het geval omdat er geen heldere functiescheiding is.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De concernstaf heeft momenteel de volgende vier aandachtsgebieden:

- Planning & Control (inclusief kwaliteitsverbetering in de organisatie; uitvoering van audits; dossieronderzoek op majeure projecten; implementatie van risicomanagement in de administratieve organisatie; architectuur van het P&C-systeem; regie bij verbetering van indicatoren; ondersteuning van de Provinciale Service Dienst; en *ad hoc* advisering);
- Financiën;
- Juridische zaken: Dit cluster hield zich in het verleden vooral bezig met bezwaarschriften, maar houdt zich ook steeds meer bezig met juridische kwaliteitsborging; en
- Financieel toezicht lagere overheden.

Er zijn diverse actoren betrokken bij de controlfunctie in de provincie Utrecht. Hieronder worden deze actoren en hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven:

- **De concerncontroller** heeft een regisserende, adviserende en toezichhoudende rol met betrekking tot organisatiebrede besturings- en beheersingsvraagstukken in het algemeen en met betrekking tot Financiën in het bijzonder. Hij fungeert als eerste adviseur voor de provinciesecretaris en GS. De rol van de concerncontroller is gericht op het optimaliseren van de effectiviteit, efficiency en rechtmatigheid van de bedrijfsvoering als geheel. De concerncontroller heeft een adviserende en ondersteunende rol ten behoeve van de lijnmanagers, zodat deze onderbouwde beslissingen kunnen nemen over beleidsmaatregelen en de optimale inzet van middelen. Tenslotte toetst concerncontrol de begrijpelijkheid, samenhang, e.d. van de reguliere rapportages.
- **De dienstcontrollers** verrichten de controlfunctie binnen de dienst voor zowel beleid als de middelenfuncties en zijn de eerste adviseurs van de dienstdirecteuren. De dienstcontroller geeft leiding aan het stafbureau en adviseert de dienst over de inzet van alle middelenfuncties en stelt kaders met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle, in overleg met de concernstaf. Doordat het primaat nadrukkelijk bij het lijnmanagement ligt en de concerncontroller ondersteunend is aan de provinciesecretaris en de dienstcontroller aan de dienstdirecteur kennen zij momenteel geen formele

³⁴ Provincie Utrecht, *Organisatie in ontwikkeling. Nota van de Algemeen Directeur aan gedeputeerde staten*, 27 september 2005.

functionele relatie. De concerncontroller raadpleegt doorgaans de dienstcontrollers voordat hij de provinciesecretaris van advies dient. De concerncontroller is verantwoordelijk voor de concernbrede control en daarmee leidend.

- **Het controlleroverleg** is klankbord en adviesorgaan van de concerncontroller. Het is ook het platform voor overleg tussen de concerncontroller en de dienstcontrollers. In het overleg is de vakmatige insteek primair; er is bijvoorbeeld aandacht voor onderwerpen als verbetering van de begroting, inhoud van managementcontracten en invoering van risicomangement. Het controlleroverleg is geen adviesorgaan van de directieraad.
- **De stafbureaus** hebben een ondersteunende rol naar het dienst- en het sectormanagement, onder andere op het gebied van de P&C-producten, secretariaat, onderzoek en juridische zaken.
- **De Provinciale Service Dienst (PSD)** is verantwoordelijk voor het beleid en beheer van de middelen. De PSD faciliteert het lijnmanagement op basis van *service level agreements* die zij met de dienst of sector sluiten.

Rapportage en verantwoording. In de provincie Utrecht vindt sturing en verantwoording op drie niveaus plaats:

- Strategische cyclus: de programmabegroting en verantwoording
 - De afspraken die PS maken met GS over beleid en de uitvoering daarvan in het komende jaar, worden voorafgaand aan dat jaar beschreven in de programmabegroting.
 - Achteraf wordt vastgesteld in hoeverre de doelstellingen uit de programmabegroting zijn gerealiseerd en wat dit heeft gekost.
- Beleids/begrotingscyclus: de productenbegroting en verantwoording
 - De productenbegroting wordt door de provinciesecretaris ter vaststelling aangeboden aan GS. Alle (bestuurlijk) relevante afwijkingen worden met voorstellen en advies opgenomen in de rapportage van de provinciesecretaris aan GS. Deze rapportage gaat ter kennisneming naar PS.
 - De productenbegroting is tevens een belangrijk formeel opdrachtdocument tussen de provinciesecretaris en de dienstdirecteur.
- Uitvoeringscyclus: sectorbegroting en verantwoording
 - De productenbegroting op dienstniveau is op haar beurt het uitgangspunt voor de sectorbegrotingen. Bij het opstellen worden de dienstdirecteuren en sectorhoofden ondersteund door het stafbureau van de dienst en de dienstcontroller. De dienstdirecteur legt de verschillende begrotingen ter toetsing voor aan de concernstaf. Daarna stelt de directeur de sectorplannen vast.
 - Tussentijds rapporteren de sectorhoofden over de uitvoering en vordering van hun plan(nen) aan de verantwoordelijke directeur.

Jaarlijks worden managementcontracten gesloten tussen de provinciesecretaris en de dienstdirecteuren en tussen de dienstdirecteuren en de sectorhoofden. Daarin worden afspraken vastgelegd over resultaten, middelen, menskracht en organisatie en over de mate van autonomie van de directeuren en sectorhoofden. De voortgang wordt teruggekoppeld in tussentijdse managementrapportages en gesprekken.

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 dienstverslagen en halfjaar- of managementrapportages. Binnen de provincie Utrecht worden door de verschillende diensten jaarlijks een dienstverslag en een halfjaar- of managementrapportage opgesteld. Het dienstverslag bevat de volgende onderdelen: directieverslag, beleidsverantwoording en jaarrekening. Het directieverslag is een korte terugblik op het jaar en de bereikte resultaten en de stand van zaken als opmaat naar het komende jaar. De beleidsverantwoording valt uiteen in verschillende onderwerpen (en subonderwerpen) die worden toegelicht op verrichtingen en resultaten. De jaarrekening toont begrote uitgaven, werkelijke lasten en verschillen, alsmede een toelichting hierop.

In de halfjaar- of managementrapportage ligt het accent op het aanduiden van eventuele verschillen ten opzichte van de begroting en de redenen daarvoor. Voor uiteenlopende onderwerpen van de diensten wordt inzichtelijk, maar beknopt gerapporteerd over de uitvoering, veelal in termen van stand van zaken en lopende processen (conform, op koers, al dan niet vertraging, onvoorziene ontwikkelingen, financiële mee- en/of tegenvallers, beleidsmatige elementen etc.).

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

- **Rechtmatigheid.** Conform de indeling van de Rekenkamer is geen aandacht besteed aan rechtmatigheid.
- **Doelmatigheid.** Met betrekking tot de doelmatigheid komt alleen de mate waarin de begroting inmiddels is uitgeput aan de orde. Er zijn over het algemeen geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in basisgegevens met betrekking tot doelmatigheid.
- **Doeltreffendheid.** Over de mate waarin het gestelde programmadoel inmiddels is gerealiseerd wordt niet gerapporteerd. De aandacht voor doeltreffendheid betreft vooral de voortgang van de geleverde prestaties. De beoogde prestaties worden echter niet genoemd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt dan ook geen inzicht gegeven in doeltreffendheid.

Externe verantwoording: de voorjaarsnota en de halfjaarrapportage. De provincie Utrecht stelt een voorjaarsnota en een halfjaarrapportage op. De voorjaarsnota is te beschouwen als een opmaat op de programmabegroting van het volgende jaar. Op hoofdlijnen wordt ingegaan op de financiële kaders, toekomstige ontwikkelingen en de stand van zaken van de uitvoering van het coalitieakkoord. De teksten hebben in hoge mate het karakter van een stand van zaken rapportage en een vooruitblik en presentatie van voornemens, vooral in relatie tot financiële voorstellen. Programmagewijs worden vooral voorstellen gedaan. De tekst over de voortgang van het coalitieakkoord is zeer summier en algemeen.

De halfjaarrapportage richt zich op de afwijkingen ten opzichte van de begroting. Onderwerpen die volgens plan verlopen worden niet genoemd. Tevens is een totaaloverzicht van financiële claims opgenomen. Financiële ontwikkelingen die al in de voorjaarsnota zijn vermeld, worden niet herhaald. Dat geldt ook voor financiële afwijkingen die binnen een programma kunnen worden opgevangen. De halfjaarrapportage is ontleend aan de managementrapportages van de diensten. Per programma wordt de stand van zaken gepresenteerd en worden zonodig voorstellen gedaan. Een presentatie van de stand van zaken staat voorop, waarbij wordt ingegaan op afwijkingen, zowel in uitvoering als financieel. Ook wordt de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van moties behandeld.

De analyse van de voorjaarsnota en de halfjaarrapportage levert de volgende bevindingen op:

- **Rechtmatigheid.** Conform de indeling van de Rekenkamer is geen aandacht besteed aan rechtmatigheid.

- **Doelmatigheid.** Met betrekking tot de doelmatigheid komt de (onder- en over)besteding van de begroting aan de orde als er sprake is van grote afwijkingen. De bijstellingen en financiële consequenties hiervan worden apart behandeld en zijn vastgelegd in begrotingswijzigingen. In de voorjaarsnota is een hoofdstuk gewijd aan de “Efficiency en kwaliteit van de organisatie”. Er zijn echter geen doelstellingen of beoogde prestaties met betrekking tot doelmatigheid geformuleerd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in basisgegevens.
- **Doeltreffendheid.** De tussentijdse rapportages betreffen de voortgang van de prestaties. Er wordt niet gerapporteerd over de mate waarin het programmadoel inmiddels is gerealiseerd. Ook wordt geen vergelijking gemaakt met de beoogde prestaties. Er wordt derhalve, conform de indeling van de Rekenkamer, geen inzicht geboden in doeltreffendheid.

Externe verantwoording: de jaarrekening 2005. De jaarrekening in de provincie Utrecht bestaat uit een overzicht van de programma’s, de paragrafen en de financiële jaarrekening. De financiële jaarrekening bestaat onder andere uit de balans en een toelichting op de balans, de programmarekening en een toelichting op de programmarekening, de verplichte bijlagen en de accountantsverklaring. Per programma zijn de volgende onderdelen opgenomen in de jaarrekening:

- Doel;
- Verantwoording over gerealiseerd beleid;
- Indicatoren (begroot en werkelijk);
- Baten en lasten; en
- Verschillenanalyse.

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

- **Rechtmatigheid.** In de jaarrekening wordt in de programmaverantwoording aangegeven dat het normenkader en het toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole nagenoeg geheel zijn afgerond. In 2006 wordt rechtmatigheid geborgd in de organisatie. Ook wordt gerapporteerd over de verbeteringen op het gebied van juridische kwaliteitszorg en het aanbestedingsbeleid. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren.
- **Doelmatigheid.** In de paragraaf Bedrijfsvoering en het programma Bedrijfsvoering wordt niet expliciet aandacht besteed aan doelmatigheid. Wel komen diverse doelmatigheidsaspecten aan de orde. Er worden echter geen doelstellingen of beoogde prestaties op het gebied van doelmatigheid genoemd. Er is conform de indeling van de Rekenkamer sprake van inzicht in basisgegevens.
- **Doeltreffendheid.** Per programma wordt verantwoording afgelegd over het gerealiseerde beleid. De oorspronkelijke doelstellingen worden herhaald, maar informatie over de mate waarin de doelstellingen worden bereikt ontbreekt echter. De beoogde prestaties worden niet herhaald, waardoor er geen vergelijking mogelijk is tussen de beoogde en gerealiseerde prestaties. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt geen inzicht geboden in doeltreffendheid.

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

Tabel 13 Inrichting controlfunctie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Type en aantal controllers	Concerncontroller en drie sectorcontrollers.	Sectormanager concernstaf ³⁵ 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'³⁶.

³⁵ 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.

³⁶ 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: Dienstverslagen en halfjaar- of managementrapportages				
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: Voorjaarsnota en halfjaarrapportage				
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: Jaarrekening 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 Utrecht 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 auditfunctie in de provincie Utrecht is in 2005 opgezet. Vóór 2005 werden, meestal in opdracht van de provinciesecretaris en naar aanleiding van vragen vanuit GS, ook wel eens onderzoeken uitgezet. Dit gebeurde echter op *ad hoc* basis. Met ingang van 2005 is dit beter ingebed in de organisatie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. “Bij de provincie Utrecht is de auditfunctie primair een instrument van de concerncontroller ten behoeve van zijn toezichhoudende functie. Hierbij controleert hij of het beheersinstrumentarium binnen de organisatie wordt toegepast. Daarnaast heeft de concerncontroller de uitvoering van artikel 4:16 ingevolge Verordening interne zaken gedelegeerd gekregen.”³⁷

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 Utrecht zijn de volgende keuzen ten aanzien van de inrichting en de capaciteit van de auditfunctie gemaakt:

- **Vorm.** In de provincie Utrecht is gekozen voor een auditpool, waarbinnen ook auditors vanuit de diensten werkzaam zijn. Er is bewust gekozen voor een auditpool waarin medewerkers uit de diensten participeren en niet voor alleen auditoren uit de concernstaf. Doorslaggevend in de keuze voor een auditpool was het argument dat de controlfunctie niet alleen onderdeel is van de concernstaf, maar ook van de diensten en dat juist de auditfunctie een goed aanknopingspunt is om dit via een concernbrede samenwerking tastbaar en concreet te maken.³⁸ Door het betrekken van medewerkers uit de diensten in de auditpool strekken de ‘tentakels’ van de auditfunctie zich uit tot in de diensten, met als doel dat de juiste onderwerpen op de programmering terecht komen. Voor de auditors in de provincie Utrecht was 2005 nog een opleidingsjaar; in 2006 zullen zij zelf audits gaan uitvoeren.
- **Capaciteit.**
 - **Interne medewerkers.** In 2005 bestond de auditpool uit één auditcoördinator en een pool van vier auditors uit de diensten die ieder op jaarbasis 200 uur aan audits besteden. Medewerkers in de pool nemen als auditor deel aan één á twee audits per jaar. Met ingang van het jaar 2006 is de capaciteit van de auditpool uitgebreid. De auditpool is uitgebreid met drie medewerkers van de concernstaf, waarmee de capaciteit van de auditpool bijna is verdubbeld. De dienst Wegen, Verkeer en Vervoer heeft aangegeven in 2006 geen auditcapaciteit te kunnen vrijmaken. Dit betekent dat in 2006 één auditcoördinator en zes auditors (drie uit de diensten en drie uit de concernstaf) beschikbaar zijn voor de auditpool. In het totaal zijn er 2148 uur beschikbaar voor de auditpool, waarvan 1800 directe onderzoeksuren.
 - **Externe inhuur.** Wanneer expertise binnen de auditpool ontbreekt, kunnen externe bureaus worden ingeschakeld. In het eerste jaar van het bestaan van de auditpool zijn nog geen eigen onderzoeken uitgevoerd en zijn drie audits extern uitgezet. De totale kosten daarvan

³⁷ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

³⁸ Provincie Utrecht, *Memorandum Verduidelijking overwegingen bij keuzes in auditplan van de Provincie Utrecht naar aanleiding van vragen in het controllersoverleg*, 7 april 2005.

bedroegen ongeveer €50.000. In de toekomst zal het budget voor extern onderzoek naar verwachting omhoog gaan.³⁹

- **Aantal audits.** De auditpool in de provincie Utrecht is in 2005 opgericht. In dat jaar zijn enkele audits en twee 217a-onderzoeken uitgevoerd. Voor 2006 staan elf onderzoeken op het programma; voor 2007 dertien onderzoeken en voor 2008 voorlopig zeven onderzoeken. In elk jaar is enige flexibiliteit ingebouwd voor *ad hoc* audits.

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 Utrecht is dit op de volgende wijze ingevuld:

- **Positie van de auditfunctie.** Het audithandboek van de provincie Utrecht beschrijft de positie van de auditfunctie als volgt: "De auditfunctie is een interne onafhankelijke functie binnen de Concernstaf. Dat betekent dat de auditfunctie functioneel en organisatorisch onafhankelijk is van het lijnmanagement van de te controleren diensten en sectoren."⁴⁰ De auditfunctie is ondergebracht bij de concerncontroller. Bij deze keuze hebben de volgende argumenten een rol gespeeld:
 - De auditfunctie heeft sterke raakvlakken met het aandachtsgebied van de concerncontroller;
 - Om een objectief en onafhankelijk oordeel te kunnen geven, is het van belang dat de auditfunctie onafhankelijk van de primaire activiteiten van de provincie wordt gepositioneerd. Binnen de concernstaf wordt een functiescheiding aangebracht tussen de auditor en degenen die binnen de concernstaf met betrekking tot het onderzochte onderwerp verantwoordelijk zijn voor de kaderstelling en toetsing;
 - Een professionele invulling van de auditfunctie stelt hoge eisen aan de kwalificaties en vaardigheid van de auditmedewerkers en het is uit efficiencyoverwegingen aan te bevelen om de auditfunctie op een centraal punt in de organisatie te concentreren.⁴¹

Uit de auditpool worden medewerkers geselecteerd voor de audits op basis van expertise en onafhankelijkheid ten opzichte van het specifieke onderwerp. De concerncontroller stelt het auditteam samen en bepaalt de rolverdeling.⁴² De concerncontroller bevindt een auditor onafhankelijk wanneer deze geen medewerker is van de te onderzoeken dienst. Wanneer alle diensten betrokken zijn bij een onderzoek, zal de concerncontroller kiezen voor hetzij externe auditoren hetzij de auditoren zo inzetten dat ze geen oordeel geven over de eigen dienst.⁴³

- **Vrijheid bij totstandkoming onderzoeksprogrammering.** De auditcoördinator stelt een concept auditkalender op. De uiteindelijke kalender wordt echter vastgesteld door de provinciesecretaris. Het onderzoeksprogramma bestaat uit zowel algemene concernbrede audits als onderzoeken in opdracht van de provinciesecretaris, *ad hoc* onderzoeken en 217a-onderzoeken. Circa 70% van het budget en de beschikbare capaciteit komt ten goede aan het algemene concernbrede auditplan en 30% van het budget wordt gereserveerd voor onderzoeken in opdracht van de provinciesecretaris, *ad hoc* onderzoeken en 217a-onderzoeken.⁴⁴ Door een budget te reserveren voor *ad hoc* onderzoek is flexibiliteit ingebouwd om gedurende het jaar in te spelen op actuele onderwerpen.

³⁹ Provincie Utrecht, *Notitie auditfunctie Provincie Utrecht. Stand van zaken m.b.t. de professionalisering van de auditfunctie*, november 2004.

⁴⁰ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

⁴¹ Provincie Utrecht, *Notitie auditfunctie Provincie Utrecht. Stand van zaken m.b.t. de professionalisering van de auditfunctie*, november 2004.

⁴² Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

⁴³ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

⁴⁴ Provincie Utrecht, *Notitie auditfunctie Provincie Utrecht. Stand van zaken m.b.t. de professionalisering van de auditfunctie*, november 2004.

Conform het normenkader betekent dit dat de auditpool in de provincie Utrecht niet geheel onafhankelijk is, omdat de auditpool niet volledig vrij is zelfstandig (een deel van) haar onderzoeksprogrammering vast te stellen. Er is sprake van een onafhankelijke positionering van de auditpool als onderdeel van de concernstaf; de concernstaf is onder de provinciesecretaris gesitueerd en de onafhankelijkheid van de medewerkers bij het uitvoeren van audits is met waarborgen omkleed.

Opdrachtgevers. De onderwerpen voor audits kunnen worden ingebracht door GS, de provinciesecretaris, concerncontroller, dienstdirecteuren of sectorhoofden. De concerncontroller legt een uiteindelijk voorstel voor een auditkalender voor aan de provinciesecretaris. De auditkalender wordt voorbereid door de concerncontroller en de auditcoördinator. De auditcoördinator zal met de auditpool jaarlijks de wensen voor audits inventariseren en een concept auditkalender opstellen.

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

- **Inventariseren van auditonderwerpen.** Het auditplan van de provincie Utrecht beschrijft mogelijke invalshoeken om te komen tot auditonderwerpen, waaronder een risicoanalyse (concernbreed of per dienst), onderdelen van het beheersingskader zoals integriteit, duurzaamheid, deskundigheid, cultuur, gedrag en rechtsgeldigheid en algemeen erkende risicovolle bedrijfsprocessen als inkoop, subsidieverlening, financieringen, grondbeleid en de financiële administratie.⁴⁵ Verder kan de actualiteit soms ook aanleiding geven tot het doen van onderzoek. Daarnaast vindt ook 217a-onderzoek plaats. Voor dit onderzoek moeten GS het onderzoeksplan jaarlijks vaststellen en vóór het einde van het voorgaande jaar PS van het plan in kennis stellen.
- **Vaststelling auditkalender.** De concerncontroller maakt een eindvoorstel van de auditkalender en biedt deze ter vaststelling aan de provinciesecretaris aan. De directieraad adviseert de provinciesecretaris over de auditkalender. De provinciesecretaris heeft, in overleg met de concerncontroller, de mogelijkheid om gedurende het jaar audits op verzoek op te nemen in de auditkalender en daartoe de kalender aan te passen.⁴⁶

Wanneer er een capaciteitsgebrek is, hebben 217a-onderzoeken voorrang, aangezien deze in opdracht van GS plaatsvinden.

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. Dit heeft de volgende bevindingen opgeleverd⁴⁷:

- **Vorm.**
 - Tussenresultaten worden besproken met de concerncontroller. De bevindingen worden voordat het rapport wordt uitgebracht teruggekoppeld naar de concerncontroller, de dienstcontroller en de direct betrokken medewerkers.
 - De concerncontroller rapporteert, indien relevant, zelf de bevindingen van de audit, voorgestelde verbeteringen en voortgang van verbeteracties in de directieraad. De auditor kan worden uitgenodigd om een inhoudelijke toelichting op het rapport te geven, maar in principe is deze rapportage een zaak tussen concerncontroller en de directieraadleden. Het betrokken directieraadlid bespreekt de aanbevelingen in de lijn. De provinciesecretaris is voorzitter van de directieraad en het is aan zijn beoordeling om iets te melden aan GS. Wanneer de resultaten een enkele dienst betreffen, bespreekt de concerncontroller de resultaten alleen met de betrokken dienstdirecteur en de provinciesecretaris.

⁴⁵ Provincie Utrecht, *Concernbreed auditplan 2006*, 2006.

⁴⁶ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

⁴⁷ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

- De concerncontroller rapporteert over de voortgang van de auditkalender. Daarnaast geeft de concerncontroller periodiek een totaalbeeld van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van alle door de auditfunctie uitgevoerde onderzoeken.
- **Geadresseerden.**
 - **Audits.** Het auditrapport wordt gemaakt ten behoeve van de opdrachtgever. De inhoud ervan gaat niet verder dan de directieraad en wordt niet doorgespeeld naar GS. Ook de auditkalender en het kwaliteitsverslag blijven 'intern' en gaan niet naar GS. Deze keuze is gemaakt omdat de auditoronderzoeken zich concentreren op de interne bedrijfsvoering.
 - **217a-onderzoeken.** Van de 217a-onderzoeken wordt een rapportage gemaakt voor GS. Verslaglegging aan PS van de resultaten van onderzoek vindt plaats bij de jaarrekening.
- **Openbaarheid.** De auditdocumenten zijn niet openbaar, maar uitsluitend toegankelijk voor het auditteam, de concerncontroller en de auditcoördinator. Inzage in de auditdocumenten door anderen is uitsluitend mogelijk op indicatie van de concerncontroller.
- **Monitoring van effecten.** Er is een systeem voor monitoring van de opvolging van aanbevelingen uit de audits. De concernstaf bewaakt de opvolging van aanbevelingen door: (a) per audit de aanbevelingen te registreren; en (b) periodiek aan de provinciesecretaris te rapporteren wat de stand van zaken van de aanbeveling is. Uiteindelijk zijn de dienstdirecteuren zelf echter verantwoordelijk voor het uitvoeren van de aanbevelingen.⁴⁸

Afstemming.

- **Afstemming met de accountant.** De vastgestelde auditkalender wordt ter informatie toegestuurd aan de accountant. De concerncontroller onderhoudt regelmatig contact met de accountant over de auditkalender. Zo wordt kruisbestuiving en efficiëntie bevorderd. Dit heeft zowel betrekking op de uit te voeren onderzoeken (voorkomen "dubbel" werk) als het delen van kennis en ervaring.
- **Afstemming met sectoren en diensten.** Naast de audits die zijn opgenomen in de auditkalender, kunnen binnen sectoren of diensten buiten de auditkalender onderzoeken worden uitgevoerd. De auditcoördinator moet via de leden van het auditteam op de hoogte worden gebracht van plannen aangaande die onderzoeken, zodat de auditkalender eventueel daarop kan worden afgestemd. Hiermee kunnen doublures en overbelasting van sectoren zoveel mogelijk worden voorkomen.

Informatieverwerving. Noch in de verordening noch in het audithandboek van de provincie is vastgelegd hoe de toegang van de auditmedewerkers tot informatie is geregeld.

Kwaliteitsbewaking. De concerncontroller heeft tot taak de kwaliteit van de audits te bewaken. Auditopdrachten, auditplannen en auditrapporten worden voor de bespreking met de provinciesecretaris aan een onafhankelijke, door de concerncontroller aan te wijzen, tweede lezer ter toetsing aangeboden. De tweede lezer rapporteert aan de concerncontroller. Indien de kwaliteit onvoldoende is, verzoekt de concerncontroller het auditteam nader onderzoek te doen of het auditrapport aan te passen. Indien de concerncontroller en het auditteam niet tot overeenstemming komen, zal de concerncontroller een notitie met zijn oordeel toevoegen aan het auditrapport. Bij akkoord van de concerncontroller worden de documenten doorgestuurd naar de provinciesecretaris.⁴⁹ Afhankelijk van de omvang en complexiteit van een audit kan ook een begeleidingscommissie worden ingesteld. Leden van een begeleidingscommissie kunnen zijn de concerncontroller (voorzitter), betrokken dienstdirecteur, dienstcontroller, sectorhoofd en medewerkers.⁵⁰

⁴⁸ Provincie Utrecht, *Concernbreed auditplan 2006*, 2006.

⁴⁹ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

⁵⁰ Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

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

In de provincie Utrecht is gekozen voor het uitvoeren van audits die zich richten op de interne bedrijfsvoering, aangezien men het belangrijk vindt dat audits zich richten op het signaleren van knelpunten in de opzet en werking van de P&C-instrumenten en de praktische toepassing daarvan.⁵¹ Vooral nog is er dus bewust voor gekozen om geen onderzoeken te doen naar de doeltreffendheid van beleid. De overwegingen die daarbij een rol hebben gespeeld, staan beschreven in Tabel 16. Na verloop van tijd kan worden besloten om meer aandacht aan doeltreffendheid te besteden.

Tabel 16 Overwegingen t.a.v. bedrijfsvoerings- vs. beleidsaudits⁵²

	Nadruk op bedrijfsvoeringsaudits	Evenwichtige balans tussen bedrijfsvoerings- en beleidsaudits
Voordeel	Processen vormen de basis van de bedrijfsvoering en verdienen prioriteit zolang de processen en het beheersinstrumentarium nog niet zijn uitgekristalliseerd. Past binnen kleinschalige aanpak in het groeiproces van de auditfunctie. Andere gremia (vb. Rekenkamer en beleidsaudit-commissie van PS) hebben beleidsaudits als doel.	Spreiding over te toetsen onderwerpen en spreiding van soorten audits. Het geeft een completer beeld van hoe de provincie ervoor staat.
Nadeel	Beleidsaudits vallen zo grotendeels buiten het bereik van de concernstaf, met uitzondering van 217a-onderzoeken. De concernstaf geeft aan daar voorlopig geen hoge ambities te stellen. Effectiviteit wordt indirect getoetst aan de hand van een goedgekeurde opzet en naleving van een proces.	Beleidsaudits passen lastig binnen het geleidelijke groeiproces dat de concernstaf voor ogen staat met daarmee het risico dat de auditfunctie niet van de grond komt.

Tot nu toe zijn in de provincie Utrecht twee audits en twee 217a-onderzoeken uitgevoerd. Gezien het beperkte aantal onderzoeken, is het niet eenvoudig te beschrijven in hoeverre de verschillende onderzoeken zich in het algemeen richten op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij de onderstaande beschrijving is daarom ook gebruik gemaakt van de informatie over de programmering voor de aankomende jaren.

Rechtmatigheid

Eén van de twee audits die in 2005 zijn uitgevoerd richt zich specifiek op de opzet van rechtmatigheidsprotocollen. In 2006 staat een vervolgonderzoek naar de werking van deze protocollen op het programma. Ook zijn in 2005 twee 217a-onderzoeken uitgevoerd die zich deels richten op rechtmatigheid van enkele centrale processen binnen de provincie Utrecht, namelijk:

- **Subsidieproces:** In 2005 is een onderzoek uitgevoerd waarin onder andere aandacht is besteed aan de vraag of het subsidieproces voldoet aan wettelijke eisen en provinciale regelgeving. Ook wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of de gestelde termijnen bij het verlenen van diensten binnen twee geselecteerde diensten worden gehaald.
- **Aanbestedingsproces Werken:** In 2005 is een onderzoek uitgevoerd waarin onder andere aandacht is besteed aan de vraag of het aanbestedingsproces voldoet aan wettelijke eisen en provinciale regelgeving. Ook wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of de gestelde termijnen bij het aanbesteden door de afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer worden gehaald.

⁵¹ Provincie Utrecht, *Notitie auditfunctie Provincie Utrecht. Stand van zaken m.b.t. de professionalisering van de auditfunctie*, november 2004.

⁵² Provincie Utrecht, *Memorandum Verduidelijking overwegingen bij keuzes in auditplan van de Provincie Utrecht naar aanleiding van vragen in het controllersoverleg*, 7 april 2005.

Voor 2006 staan enkele audits op het programma waarin rechtmatigheidsaspecten aan de orde komen, zoals een onderzoek naar de beheersmaatregelen bij doormandatering en een onderzoek naar de werking van het aanbestedingsproces Niet-werken.

Doelmatigheid

De auditpool heeft geen onderzoek uitgevoerd dat zich richt op de vraag of de financiële middelen efficiënt zijn ingezet. Wel is in drie van de onderzoeken uit 2005 een analyse gemaakt van de kwaliteit en/of werking van interne procedures. Inzicht in de vraag of interne procedures op orde zijn, is een basisvoorwaarde voor het sturen op doelmatigheid. Daarom gaan we hier wel in op dit type audits. In de bovengenoemde onderzoeken naar het subsidie- en het aanbestedingsproces is tevens aandacht besteed aan de vraag of dit goed werkende processen zijn. Daarnaast is ook een quick scan uitgevoerd om te beoordelen of en hoe monitoring van verschillende dienstverleningsprocessen plaatsvindt.

Voor 2006 staat een 217a-onderzoek op het programma met als onderwerp “het auditen van enkele grote inkomensoverdrachten op doelmatigheid en doeltreffendheid”. Daarnaast staan voor 2006 nog diverse audits op het programma, waarin aandacht is voor de werking van interne processen, zoals een quick scan op de beheersmaatregelen ten behoeve van gewaarborgde geldleningen en een onderzoek naar de beheersing van de interne bedrijfsvoering bij de dienst Water en Milieu.

Doeltreffendheid

De auditpool in de provincie Utrecht heeft in 2005 geen audits uitgevoerd die zijn gericht op de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. In het Onderzoeksplan 2005 van de auditpool wordt toegelicht dat het lastig is de doeltreffendheid van het provinciale beleid te meten en dat het onderzoek zich daarom toespitst op de kwaliteit van de beschreven processen. Daarbij wordt verondersteld dat, als het beschreven proces aan de afgesproken richtlijnen en eisen voldoet, met het betreffende proces het gewenste provinciale effect wordt bereikt. Dit type audit levert echter geen inzicht op in de vraag of een specifiek beleid doeltreffend is.

Voor 2006 staat een 217a-onderzoek op het programma met als onderwerp “het auditen van enkele grote inkomensoverdrachten op doelmatigheid en doeltreffendheid”. De audits die voor 2006 op het programma staan richten zich niet op doeltreffendheid.

Samenvatting van de bevindingen

De onderzoeken van de auditpool leveren de volgende informatie op:

- **Rechtmatigheid:** In 2005 is een audit uitgevoerd naar de opzet van rechtmatigheidsprotocollen; voor 2006 staat een audit naar de werking van deze protocollen op de agenda. Daarnaast staan enkele audits op het programma waarin rechtmatigheid één van de aandachtspunten is.
- **Doelmatigheid:** Er is in de uitgevoerde audits nauwelijks aandacht voor de vraag of bepaalde activiteiten efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Wel zijn er enkele audits gericht op de vraag of de interne procedures goed zijn ingericht om een bepaald resultaat te kunnen bereiken. Dit is een basisvoorwaarde om te kunnen sturen op doelmatigheid; de audits verschaffen echter nauwelijks of geen inzicht in de vraag of het handelen van de provincie daadwerkelijk doelmatig is.
- **Doeltreffendheid:** Er zijn geen audits uitgevoerd die inzicht verschaffen in de effectiviteit van het beleid van de provincie Utrecht. Wel staat er voor 2006 een audit op het programma naar, onder andere, de doeltreffendheid van enkele grote inkomensoverdrachten.

Tabel 17 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: 5 (incl. 2x 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 onderzoeksprogrammering vaststellen. 	Onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vaststellen. 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vaststellen. 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de onderzoeksprogrammering vaststellen.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Systematische wijze van prioriteren (bij voorkeur inclusief provinciebrede risicoanalyse)⁵³	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).
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	Het jaarverslag bevat de stand van zaken met betrekking tot de	Er is een mechanisme om de opvolging van aanbevelingen uit	Opdrachten t.b.v. audit-commissie: effecten wel

⁵³ Provinciebreed wil zeggen dat de uitgevoerde risicoanalyse betrekking heeft op de gehele provinciale organisatie.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	bevindingen gebeurt.	aanbevelingen uit het jaarverslag van het jaar ervoor.	audits te monitoren. De concernstaf registreert per audit de aanbevelingen en rapporteert periodiek aan de provinciesecretaris wat de stand van zaken is.	gemonitord. Opdrachten t.b.v. lijnmanagement: effecten niet structureel gemonitord.

Tabel 18 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 Utrecht is dit inderdaad het geval, namelijk het cluster Informatie en Onderzoek. 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 Utrecht op dit gebied neemt.

4.4.1 Cluster Informatie en Onderzoek

De provincie Utrecht kent een cluster Informatie en Onderzoek (I&O), dat onderdeel uitmaakt van de dienst Maatschappij, Economie en Cultuur (MEC).

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het cluster I&O heeft de volgende taken:

- **Beleidsevaluaties.** Het cluster I&O voert beleidsevaluaties uit in opdracht van de sectoren binnen de Dienst MEC. De sectoren binnen de dienst MEC hebben in gelijke mate de mogelijkheid om onderzoek door het cluster I&O te laten uitvoeren. Dit betreft veelal beleidsinhoudelijke onderwerpen.
- **Gegevensverzameling en -verwerking:** Het cluster I&O beschikt over een aantal basisbestanden die actuele gegevens over de sociaal-economische staat van de provincie bevatten.⁵⁴
- **Advisering bij het ontwikkelen van prestatie-indicatoren.** Het cluster I&O draagt, samen met het financiële cluster, bij aan de discussie over de ontwikkeling van prestatie-indicatoren.
- **Onderzoeken ten behoeve van andere organisatieonderdelen.** Het hoofd van het cluster I&O functioneert als Coördinatie Punt Onderzoek (CPO). Het CPO voert zowel provinciebrede onderzoeken uit (bijvoorbeeld op verzoek van de provinciesecretaris) als onderzoeken op verzoek van andere diensten (bijvoorbeeld de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer). Voor het inhuren van het CPO wordt een vast tarief per uur betaald; dit wordt gebruikt voor de externe inhuur die nodig is om te compenseren voor het verlies aan onderzoekscapaciteit bij de dienst MEC.

Capaciteit

- **Interne medewerkers.** Voor het cluster I&O en het CPO zijn gezamenlijk 6075 uur beschikbaar. Er zijn zeven medewerkers, één hoofd en zes onderzoekers.
- **Externe inhuur.** Het cluster I&O zet geen volledige onderzoeken extern uit. Wanneer expertise binnen het cluster ontbreekt, worden wel deelonderzoeken extern uitgezet. De dienst MEC zet, wanneer de complexiteit van het onderzoek daar aanleiding toe geeft, volledige onderzoeken extern uit. Het cluster I&O is daar meestal bij betrokken, bijvoorbeeld bij het beoordelen van offertes of onderzoeksrapporten.

Rapportage en verantwoording. De onderzoeken resulteren in rapporten die worden teruggekoppeld aan de betrokken sectorhoofden. Daarnaast wordt elk jaar in het jaarverslag van de Dienst MEC kort aangegeven welke onderzoeken zijn uitgevoerd. Het cluster I&O beschikt niet over een mechanisme om systematisch te monitoren wat er met de aanbevelingen uit onderzoek gebeurt. Aangezien het cluster onderdeel uitmaakt van de dienst MEC is er echter een nauwe relatie tussen het cluster en de dienst en worden onderzoekers wel geïnformeerd. Ook krijgt het cluster stukken van commissies waarin de voortgang van bepaalde beleidsvraagstukken beschreven staat.

⁵⁴ <http://www.provincie-utrecht.nl/feitenencijfers>

De mate waarin het onderzoek inzicht oplevert in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Het cluster I&O richt zich voornamelijk op beleidsinhoudelijke onderwerpen (bijvoorbeeld een evaluatie van het provinciaal beleid ten aanzien van podiumkunsten). Het cluster voert soms bedrijfsvoeringsonderzoeken uit (bijvoorbeeld onderzoeken met betrekking tot het actieplan cultuurbereik of het subsidieproces).

4.4.2 Overige activiteiten

Naast het cluster I&O zijn er binnen de provincie Utrecht nog enkele andere activiteiten die op *ad hoc* basis informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid opleveren. Voorbeelden daarvan zijn:

- **Doeltreffendheid.** Naast de verantwoordingsrapportages van de provincie, spelen ook rapportages over specifieke beleidsterreinen een rol in de informatievoorziening, met name in het genereren van inzicht in de doeltreffendheid van beleid. Een voorbeeld daarvan is het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU). Om de ontwikkelingen ten aanzien van de in dit plan geformuleerde beleidsdoelen te volgen, is een monitor ontwikkeld met 23 indicatoren. Over elf van deze indicatoren wordt gerapporteerd in de programmabegroting en de jaarrekening. De monitor van het SMPU biedt dus meer inzicht in de voortgang van beleid dan de externe verantwoordingsrapportages alleen. Daarnaast zetten diverse diensten op *ad hoc* basis beleidsevaluaties uit.
- **Doelmatigheid.** De diensten zetten op *ad hoc* basis ook onderzoek naar doelmatigheid uit. Zo laat de dienst MEC momenteel bijvoorbeeld een onderzoek naar de doelmatigheid van de jeugdzorg uitvoeren. Daarnaast wordt in het kader van het initiatief "Organisatie in ontwikkeling" nagedacht over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In dat kader is onder andere onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de stafbureaus en de doelmatigheid van de huidige praktijk van outsourcing.
- **Rechtmatigheid.** In een projectmatige aanpak, is in 2005 een begin gemaakt met de uitvoering van activiteiten die moeten leiden tot een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring over de jaarrekening 2005, waaronder:
 - Het afronden van het normen- en toetsingskader (inclusief controleprotocollen);
 - Het inbouwen van rechtmatigheid in de P&C-cyclus;
 - Het uitvoeren van reparatiewerkzaamheden, dat wil zeggen van interne audits op het gebied van: subsidies, aanbestedingen en personeel; en
 - Nagaan in hoeverre de introductie van rechtmatigheid aanleiding geeft tot het opschonen van verordeningen.

Inmiddels is bekend dat dit heeft geresulteerd in een goedkeurende verklaring.

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 Utrecht (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: stand van zaken	Ja	Ja	Ja
	Management letter: stand van zaken	Ja	Ja	Ja
Rekenkamer	Geen			
GS	Aandacht voor rechtmatigheid in twee 217a-onderzoeken	Ja	Ja	Ja
Controloffunctie	Jaarrekening: inzicht in de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren.	Ja	Ja	Ja
Auditfunctie	Eén audit naar de opzet van rechtmatigheidsprotocollen.	Alleen jaarverslag	Ja	Ja

Binnen de provincie Utrecht 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 Utrecht heeft de accountant geen oordeel gegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2004. Over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2005 heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven. Er is een herstelactie verricht met betrekking tot de autorisatie van inkoopfacturen in 2005. Op 15 mei 2006 hebben Provinciale Staten het normenkader rechtmatigheid 2005 vastgesteld. In het rapport van bevindingen van de accountant wordt ingegaan op het vaststellen van het normenkader en het toetsingskader, het BTW-compensatiefonds en de autorisatie van inkoopfacturen. Met betrekking tot niet-financiële rechtmatigheid beperkt de accountant zich tot het rapporteren over de door de provincie opgestelde risicoanalyses. In de management letter wordt, uitgebreider dan in het rapport van bevindingen, ingegaan op de verbeteracties die in het kader van rechtmatigheid plaatsvinden of moeten plaatsvinden.
- **Rekenkamer.** De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in rechtmatigheid.
- **GS.** GS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat specifiek was bedoeld om inzicht te krijgen in rechtmatigheid. Wel hebben de 217a-onderzoeken naar het subsidie- en aanbestedingsproces inzicht in de rechtmatigheid van deze twee processen opgeleverd.
- **Controlfunctie.** In de geanalyseerde tussentijdse verantwoordingsrapportages wordt niet gerapporteerd over rechtmatigheid. In de jaarrekening 2005 wordt wel ingegaan op de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren.
- **Auditfunctie.** Er is een audit uitgevoerd naar de opzet van rechtmatigheidsprotocollen. In 2006 zal een audit naar de werking ervan plaatsvinden.

De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 niet structureel is gerapporteerd over rechtmatigheid. Eens per jaar geeft de accountant een oordeel over rechtmatigheid met daarbij een toelichting op de stand van zaken. De jaarrekening 2005 beschrijft de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren. In aanvulling op deze jaarlijks terugkerende informatie, verschijnt incidenteel een auditrapport of een 217a-onderzoek dat inzicht biedt in rechtmatigheidsprotocollen of in de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering. PS hebben echter geen inzicht in deze auditrapporten; de resultaten van 217a-onderzoek worden gepresenteerd bij de jaarrekening. Dit zal voor het eerst gebeuren in 2006.

5.2 Doelmatigheid

Tabel 21 Inzicht in doelmatigheid in de provincie Utrecht (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	Twee 217a onderzoeken	Ja	Ja	Ja
Controloffunctie	Externe rapportages: inzicht in basisgegevens	Ja	Ja	Ja
	Interne rapportages: inzicht in basisgegevens	Nee	Nee	Ja
Auditfunctie	Eén audit	Jaarverslag	Ja	Ja

Binnen de provincie Utrecht 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.** Er zijn twee 217a-onderzoeken uitgevoerd waarin is nagegaan of het aanbestedingsproces en het subsidieproces goed werkende processen zijn. De uitvoering van deze onderzoeken is belegd bij de auditfunctie.
- **Controloffunctie.** In de interne verantwoordingsrapportages komt alleen de mate waarin de begroting is uitgeput aan de orde. Er zijn geen doelmatigheidsdoelstellingen geformuleerd. In zowel de voorjaarsnota als de halfjaarrapportage wordt ingegaan op onder- of overbesteding van de begroting als er sprake is van grote afwijkingen. Er zijn echter geen doelstellingen of beoogde prestaties met betrekking tot doelmatigheid geformuleerd. Conform de indeling van de Rekenkamer bieden de voorjaarsnota en de halfjaarrapportage inzicht in basisgegevens. Ook in de jaarrekening 2005 wordt alleen inzicht geboden in basisgegevens en niet in doelbereiking/prestatievering.
- **Auditfunctie.** Er is één audit uitgevoerd die zich richtte op de vraag of en hoe de monitoring van dienstverleningsprocessen plaatsvindt.

De Rekenkamer stelt vast dat in 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering (zoals de uitputting van budgetten), dat wil zeggen dat inzicht bestaat in basisgegevens op het gebied van doelmatigheid. Er is echter geen structureel inzicht 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 enkele 217a-onderzoeken en één auditrapport. Dit inzicht heeft vooral betrekking op de vraag of de bedrijfsvoering en interne processen goed zijn ingericht. Er vinden nauwelijks of geen productiviteitsanalyses of benchmarkonderzoeken plaats die aannemelijk kunnen maken of ook daadwerkelijk doelmatig is gehandeld.

5.3 Doeltreffendheid

Tabel 22 Inzicht in doeltreffendheid in de provincie Utrecht (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in doeltreffendheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Eén onderzoek	Ja	Ja	Ja
Statencommissie	Geen			
Accountant	Geen			
Rekenkamer	Geen			
GS	Geen			
Controloffunctie	Geen			
Auditfunctie	Geen			
Cluster I&O en CPO	Beleidsevaluaties	Soms	Soms	Ja
Beleidsdirecties	Beleidsevaluaties	Soms	Soms	Ja

Binnen de provincie Utrecht 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 2005 één onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doeltreffendheid, namelijk het onderzoek van de Commissie Onderzoek Bouwstagnatie (zie paragraaf 3.1.1).
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in 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.** In de 217a-onderzoeken die tot dusverre zijn uitgevoerd, wordt geen aandacht besteed aan de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Voor 2006 staat wel een audit op het programma naar, onder andere, de doeltreffendheid van enkele grote inkomensoverdrachten.
- **Controloffunctie.** Over de mate waarin het gestelde programmadoel inmiddels is gerealiseerd wordt niet gerapporteerd. De aandacht voor doeltreffendheid betreft vooral de voortgang van de geleverde prestaties. De beoogde prestaties worden echter niet genoemd. Conform de indeling van de

Rekenkamer wordt er dan ook geen inzicht gegeven in doeltreffendheid. Dit geldt voor zowel de interne als de externe rapportages.

- **Auditfunctie.** In de audits die tot dusverre zijn uitgevoerd, is geen aandacht besteed aan de doeltreffendheid van het provinciaal beleid.
- **Beleidsdirecties.** Beleidsdirecties ontwikkelen monitors om de voortgang van beleid te volgen en laten incidenteel beleidsevaluaties uitvoeren.
- **Cluster Informatie en Onderzoek (I&O) en Coördinatiepunt Onderzoek (CPO).** Het cluster I&O en het CPO voeren beleidsevaluaties uit. Het cluster I&O doet dit alleen voor de Dienst Maatschappij, Economie en Cultuur. Het CPO daarentegen kan vanuit de gehele provinciale organisatie worden benaderd.

De Rekenkamer stelt vast dat er binnen de provincie Utrecht niet regulier wordt gerapporteerd over de voortgang van beleid. Beleidsevaluaties vinden incidenteel plaats vanuit de beleidsdirecties, vanuit het cluster I&O en vanuit het CPO. Ook hebben PS zelf een onderzoek uitgevoerd dat inzicht biedt in doeltreffendheid.



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 Utrecht

Wet- en regelgeving

Provincie Utrecht, *Verordening interne zaken provincie Utrecht*, januari 2004.

Provincie Utrecht, *Besluit tot instelling van een commissie voor de beleidsaudits*, april 2005.

Andere documenten

Provincie Utrecht, *Audithandboek Provincie Utrecht*, 2006.

Provincie Utrecht, *Auditkalender van de Provincie Utrecht*, 2005.

Provincie Utrecht, *Auditkalender van de Provincie Utrecht*, 2006

Provincie Utrecht, *Concernbreed auditplan 2005*, 2005.

Provincie Utrecht, *Concernbreed auditplan 2006*, 2006.

Provincie Utrecht, *Memorandum Verduidelijking overwegingen bij keuzes in auditplan van de Provincie Utrecht naar aanleiding van vragen in het controllersoverleg*, 7 april 2005.

Provincie Utrecht, *Notitie auditfunctie Provincie Utrecht. Stand van zaken m.b.t. de professionalisering van de auditfunctie*, november 2004.

Provincie Utrecht, *Notitie Onderzoeksplan 2005 naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Utrecht*, 2005.

Provincie Utrecht, *Notitie Onderzoeksplan 2006 naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Utrecht*, 2006.

Provincie Utrecht, *Organisatie in ontwikkeling. Nota van de Algemeen Directeur aan gedeputeerde staten*, 27 september 2005.

Provincie Utrecht, *Perspectieven in besturen. Naar een effectief besturingsmodel van de provincie Utrecht*, 2004.

Provincie Utrecht: Commissie Onderzoek Bouwstagnatie, *Projectplan*, 11 november 2005.

Provincie Utrecht: Commissie voor de beleidsaudits, *Rapportage beleidsaudit 2002 Maatschappelijke Participatie en Maatschappelijke Zorg*, 19 december 2002.

Provincie Utrecht: Subcommissie voor de jaarrekening, *Bijeenkomst subcommissie v/d jaarrekening met Deloitte*, 24 oktober 2005.

P&C-producten

Provincie Utrecht, *Dienst Ruimte en Groen, Managementrapportage-1 2005*, juli 2005.

Provincie Utrecht, *Dienstmanagementrapportage I, Halfjaarrapportage 2005, Dienst Water en Milieu*, 2005.

Provincie Utrecht, *Halfjaarrapportage 2005, Dienst Maatschappij, Economie en Cultuur*, 25 juli 2005.

Provincie Utrecht, *Dienstverslag Provinciale Service Dienst 2004*, maart 2005.

Provincie Utrecht, *Dienstverslag Concernstaf 2004*, januari 2005.

Provincie Utrecht, *Voorjaarsnota 2005*, april 2005.

Provincie Utrecht, *Halfjaarrapportage 2005*, 21 september 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 Utrecht	23
Tabel 8	Informatie over onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur vastgelegd in de provinciale verordening	24
Tabel 9	Statencommissie(s) met specifieke taken m.b.t. de controle op het gevoerde bestuur	29
Tabel 10	Formatie van de griffie (januari 2006).....	30
Tabel 11	Informatie over de inrichting van de accountantscontrole, zoals vastgelegd in een provinciale verordening.....	32
Tabel 12	De externe accountant van de provincie.....	36
Tabel 13	Inrichting controlfunctie.....	44
Tabel 14	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in P&C-producten	45
Tabel 15	Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting	45
Tabel 16	Overwegingen t.a.v. bedrijfsvoerings- vs. beleidsaudits	50
Tabel 17	Inrichting auditfunctie.....	52
Tabel 18	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in auditrapporten.....	54
Tabel 19	Overzicht van de overige betrokken afdelingen binnen de provincie.....	57
Tabel 20	Inzicht in rechtmatigheid in de provincie Utrecht (2004/2005)	58
Tabel 21	Inzicht in doelmatigheid in de provincie Utrecht (2004/2005)	60
Tabel 22	Inzicht in doeltreffendheid in de provincie Utrecht (2004/2005).....	61
Tabel 23	Gebruikte afkortingen (voor alle provincies)	67
Tabel 24	Definities van gebruikte begrippen	68

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 Utrecht.....	18
Figuur 8	Inrichting van de controlfunctie in de provincie Utrecht	39

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 begrippen⁵⁵

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.
Beleidsvaluatie	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.

⁵⁵ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Normen en Begrippen*, 2004; IBO, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*, 2003-2004.

BIJLAGE C: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE EN GERAADPLEEGDE PERSONEN

- Voorzitter Commissie Bestuur en Middelen: Dhr. Bos
- Voorzitter Subcommissie tot Onderzoek van de Jaarrekening: Mw. A. Swets
- Statengriffie: Dhr. Graafhuis en Dhr. Poort
- Accountant (Deloitte): Dhr. Bruggeman en Dhr. Van Doesburg
- Gedeputeerde: Dhr. Van Bergen
- Provinciesecretaris: Dhr. Sietsma
- Concerncontroller: Dhr. Kroon
- Concernstaf: Dhr. Kok en Dhr. Langen
- Auditfunctie: Mw. Attema
- Cluster Onderzoek en Informatie (Dienst MEC): Mw. Van Duren en Dhr. Regenboog