

Kennis van eigen kunnen

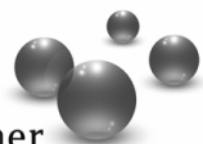
Provincie Zuid-Holland

Nota van Bevindingen

Amsterdam, 7 juli 2006

randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Afbakening	5
1.4 Normenkader	6
1.5 Onderzoeksmethode.....	13
1.6 Leeswijzer.....	14
2. Betrokken actoren	15
2.1 Overzicht van betrokken actoren	15
2.2 Beschrijving van de provinciale organisatie	17
3. Controle door Provinciale Staten.....	19
3.1 Rechten en plichten van PS en/of individuele statenleden	19
3.2 Statencommissie(s)	28
3.3 Griffie	31
3.4 Accountant.....	32
3.5 Randstedelijke Rekenkamer	39
4. Verantwoording door Gedeputeerde Staten	40
4.1 Gedeputeerde Staten.....	40
4.2 Controlfunctie.....	41
4.3 Auditfunctie	49
4.4 Overige betrokken organisatieonderdelen	58
5. Schriftelijke rapportage over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.....	60
5.1 Rechtmatigheid.....	60
5.2 Doelmatigheid.....	62
5.3 Doeltreffendheid	63
Referenties	65
Bijlage A: Lijst van tabellen en figuren	68
Bijlage B: Lijst van afkortingen en begrippen	69
Bijlage C: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	71



HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

In toenemende mate wordt van overheidsorganisaties gevraagd dat zij verantwoording afleggen over de vraag of zij de goede dingen doen (doeltreffendheid), of zij de dingen goed doen (doelmatigheid) en of zij daarbij voldoen aan wet- en regelgeving (rechtmatigheid). Dit betekent dat het, ook voor de provincie, van groot belang is inzicht te hebben in de kwaliteit van het eigen handelen. Provinciale Staten (PS) en het college van Gedeputeerde Staten (GS) hebben ieder een eigen rol bij het verwerven van dit inzicht.

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

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

1.2 Probleemstelling

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

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

De vraagstelling luidt als volgt:

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

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

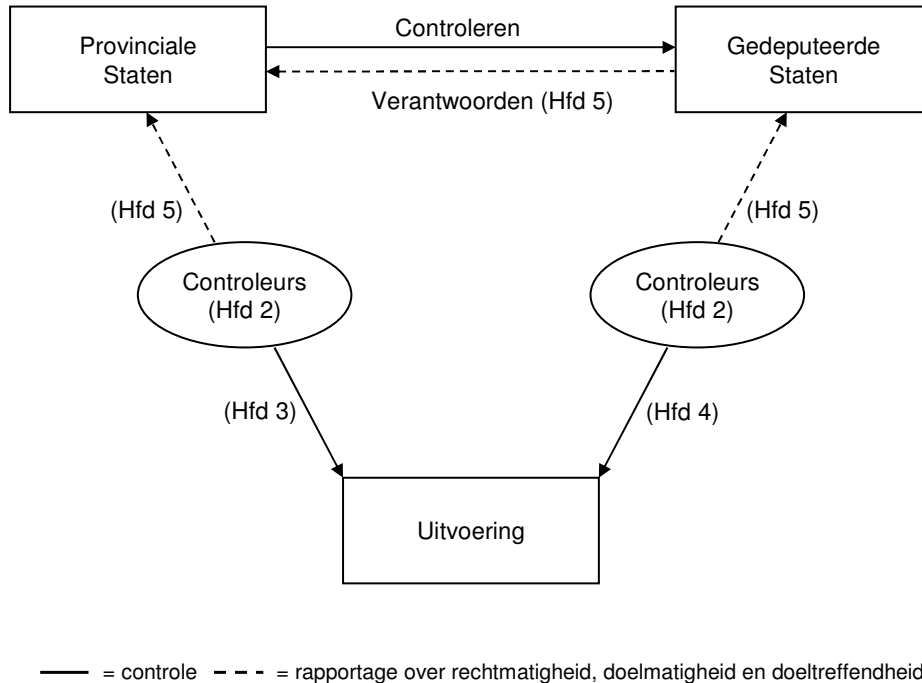
1. Wie verzamelen informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ten behoeve van (a) de controlerende rol van PS; en (b) het afleggen van verantwoording door GS? (Hoofdstuk 2)
2. Welke instrumenten staan PS ter beschikking bij het invullen van hun controlerende rol en welke informatie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

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

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

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

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



Figuur 1 Samenhang tussen de onderzoeksvragen

1.3 Afbakening

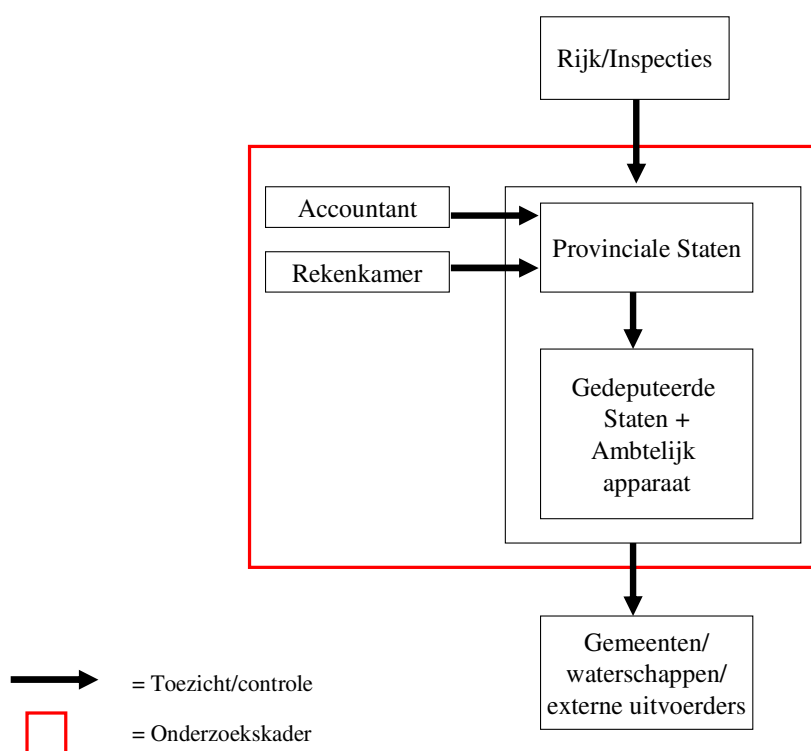
Gezien de potentiële omvang van dit onderzoek, was het noodzakelijk het onderzoek op een aantal punten af te bakenen. In deze paragraaf beschrijven we kort welke keuzen we hebben gemaakt bij de afbakening.

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

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

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

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



Figuur 2 Afbakening van het onderzoekskader

1.4 Normenkader

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

1.4.1 Normen voor de rollen van PS en GS

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

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

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

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

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

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

Gradaties in inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Tabel 1 bevat definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

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

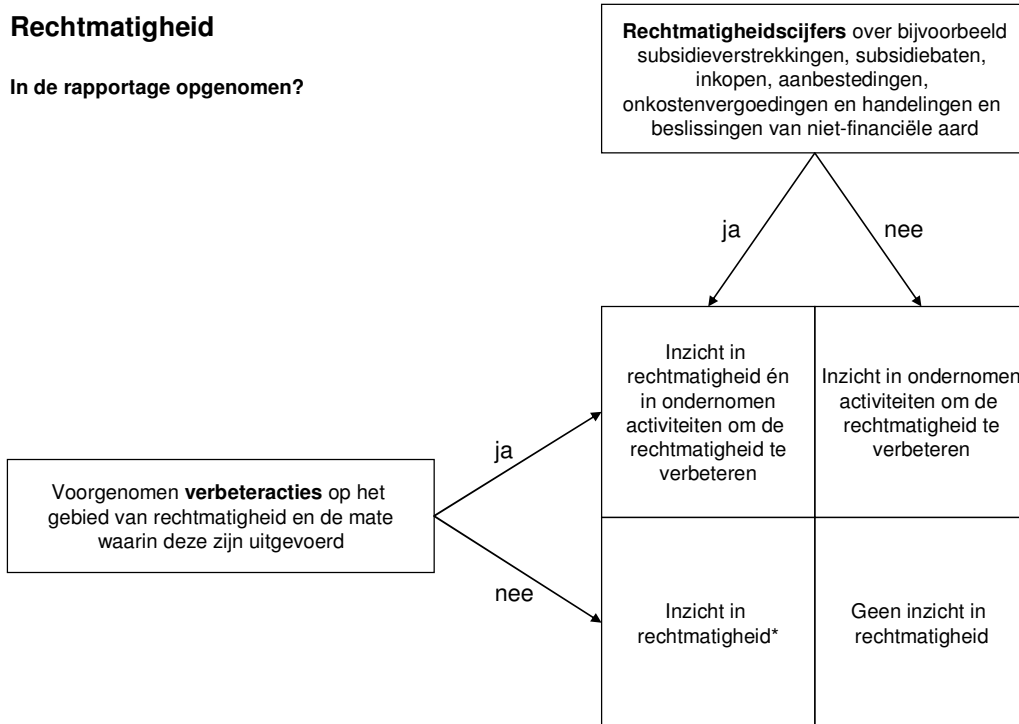
³ In de praktijk bleek echter dat het BAPG onvoldoende duidelijkheid bood om de rechtmatigheidscontrole uit te voeren. De Circulaire accountantscontrole provincies gemeenten en de Kadernota rechtmatigheid hebben meer duidelijkheid verschaft over de begrippen, de reikwijdte van de controle, etc.

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

Tabel 1 Definities van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

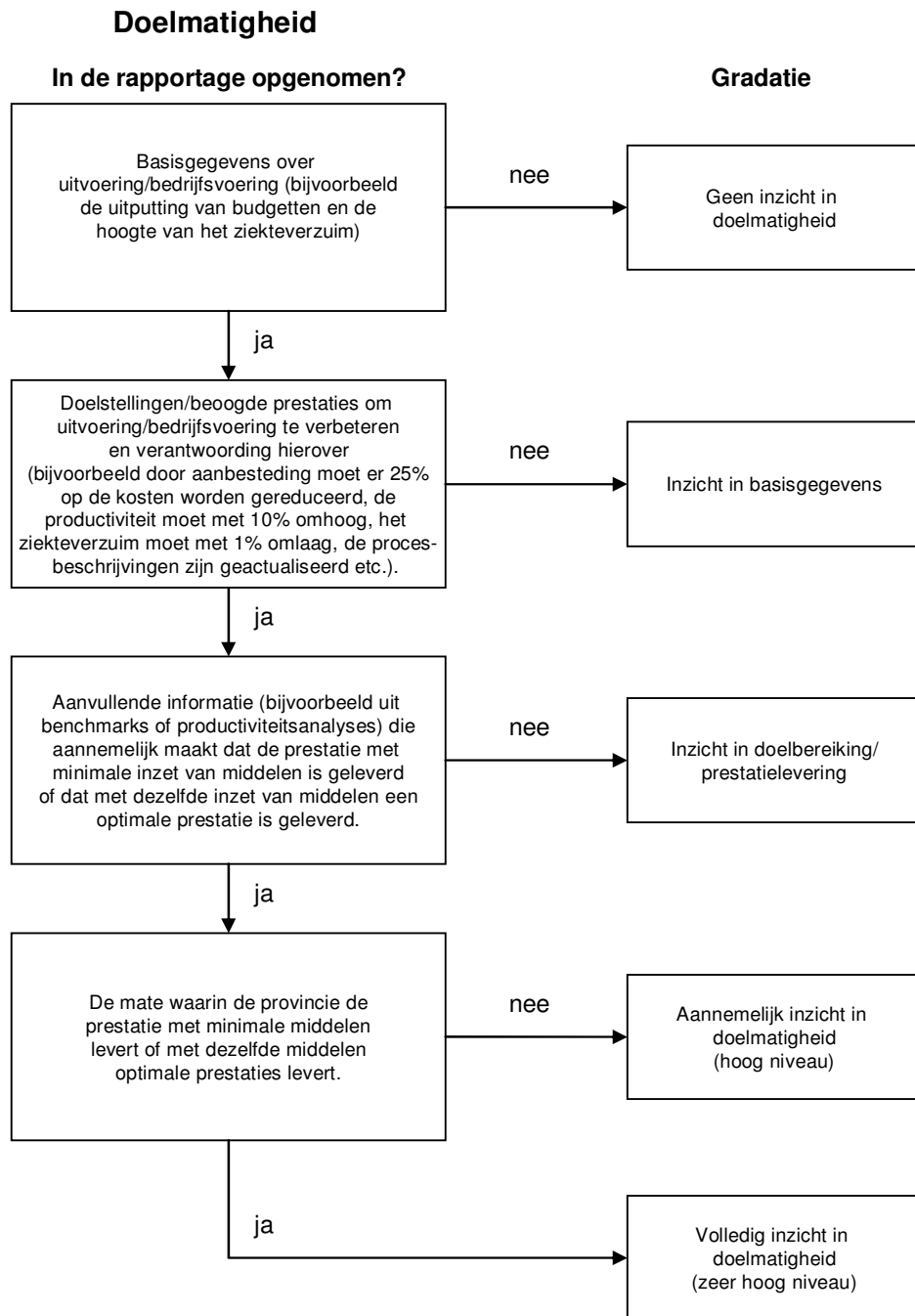
Begrip	Definitie
Rechtmatigheid	Dit betreft de vraag of de provincie handelt conform wet- en regelgeving.
Doelmatigheid	Dit betreft de vraag of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd kunnen worden of niet méér prestaties verwezenlijkt kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.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

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

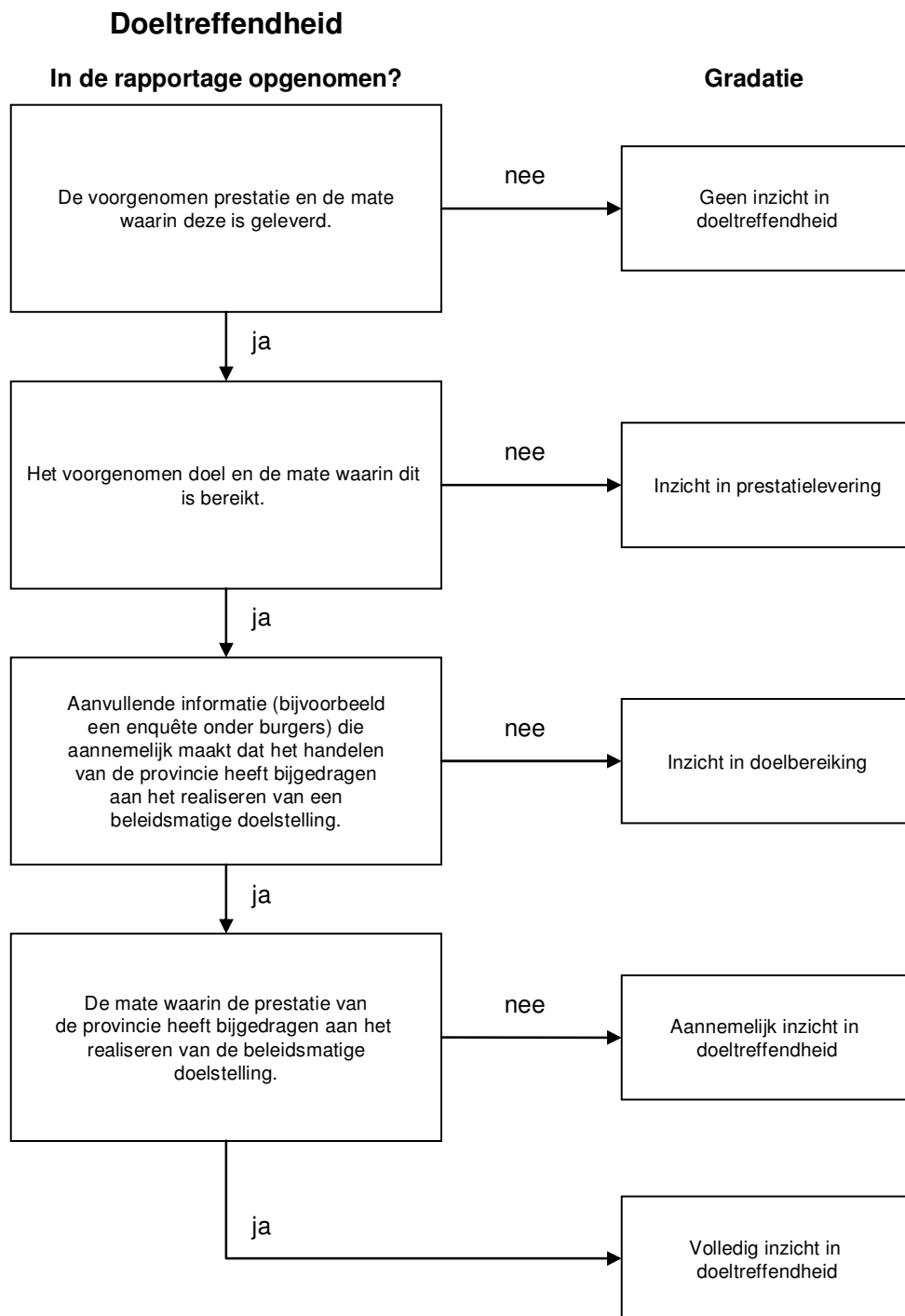


* De mate waarin er inzicht in rechtmatigheid is, is afhankelijk van het aantal onderdelen waarover wordt gerapporteerd.

Figuur 3 Gradaties in informatievoorziening over rechtmatigheid



Figuur 4 Gradaties in informatievoorziening over doelmatigheid



Figuur 5 Gradaties in informatievoorziening over doeltreffendheid

1.4.2 Normen voor de controlerende rol van PS

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

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

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

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

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

1.4.3 Normen voor de ambtelijke organisatie

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

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

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

Controloffunctie. Voor de controloffunctie zijn de volgende normen geformuleerd:

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

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

Auditfunctie. Voor de auditfunctie zijn de volgende normen geformuleerd:

- **Om adequaat toezicht te kunnen houden op het gevoerde bestuur is het belangrijk dat de onafhankelijkheid van de auditfunctie wordt gewaarborgd.** Waarborgen zijn:
 - Een onafhankelijke positie binnen de provinciale organisatie: De auditfunctie is een interne onafhankelijke functie op centraal niveau. 'Op centraal niveau' wil zeggen dat de auditfunctie gesitueerd moet zijn onder de hoogste ambtelijke leiding van de provincie. 'Onafhankelijk' wil zeggen dat de auditfunctie functioneel en organisatorisch niet ressorteert onder het lijnmanagement van de te controleren sectoren en afdelingen.
 - Vrijheid om (een deel van) de onderzoeksprogrammering vast te stellen: De auditfunctie kan ten minste een deel van de onderzoeksprogrammering vaststellen om te voorkomen dat bepaalde zwaktes (on)bewust niet aan onderzoek worden onderworpen.

Tabel 2 beschrijft verschillende niveaus van onafhankelijkheid van de auditfunctie.

Tabel 2 Niveaus van onafhankelijkheid van een auditfunctie

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

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

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

1.4.4 Normen ten aanzien van de gehele organisatie

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

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

1.5 Onderzoeksmethode

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Toetsing aan het normenkader.** Er is getoetst in hoeverre de wijze waarop de provincie controleert op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen handelen in overeenstemming is met het normenkader. Afwijkingen van de norm vormen de aangrijpingspunten voor het ontwikkelen van aanbevelingen.
- **Vergelijking van de provincies.** Een soortgelijk onderzoek als voor de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. 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 Zuid-Holland en hoe deze actoren zich tot elkaar verhouden.

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

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

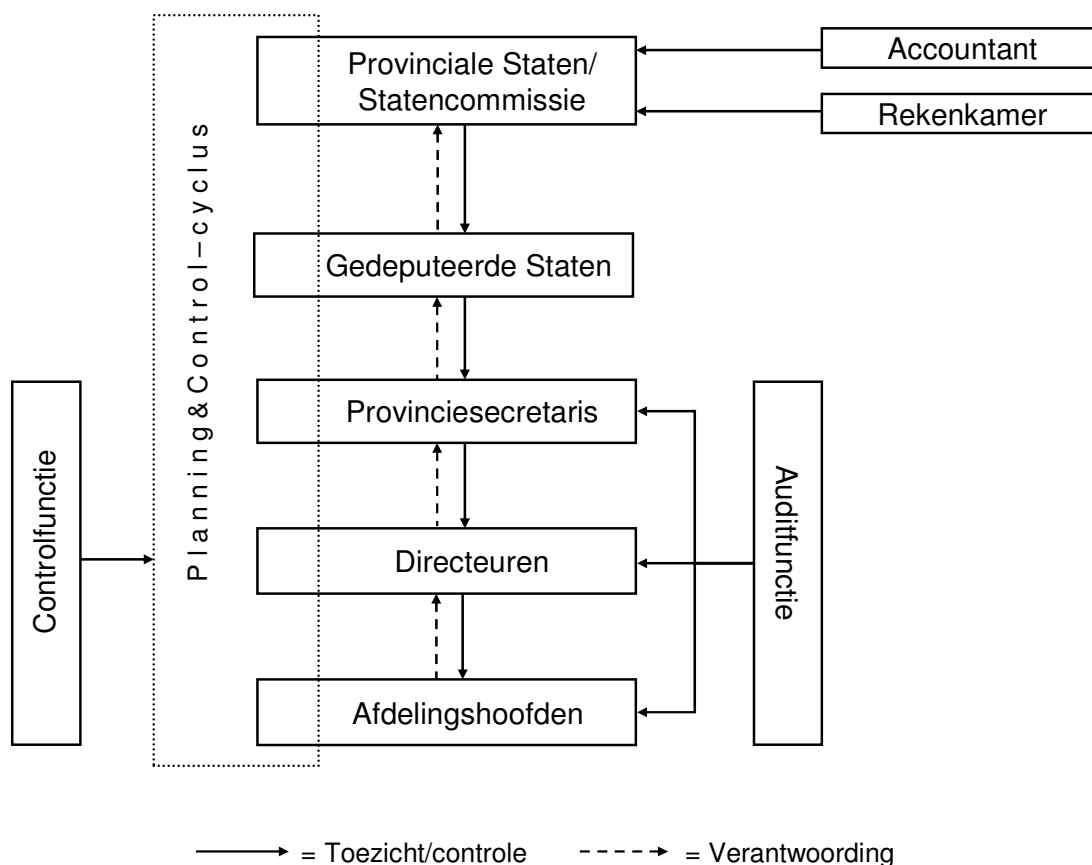
Tenslotte wordt in Hoofdstuk 5 samengevat in hoeverre het totaal aan activiteiten binnen de provincie leidt tot inzicht in zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

HOOFDSTUK 2

BETROKKEN ACTOREN

2.1 Overzicht van betrokken actoren

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



Figuur 6 Betrokken actoren en hun onderlinge relaties

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

Tabel 3 Betrokken actoren en hun rol

Actor	Rol	Aanvullende informatie
Provinciale Staten	PS hebben een controlerende rol; zij controleren of het door PS vastgestelde beleid door GS goed is uitgevoerd. Er staan PS een aantal instrumenten ter beschikking om invulling te geven aan die rol.	Paragraaf 3.1
Statencommissie(s)	Statencommissies adviseren PS met betrekking tot voorgenomen statenbesluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op de controlerende rol van PS.	Paragraaf 3.2
Griffie	De griffie verzorgt de meer algemene ondersteuning van PS en de statenleden. Hieronder vallen onder andere bijstand van PS en informatievoorziening.	Paragraaf 3.3
Accountant	De accountant doet, in opdracht van PS, onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. Daarnaast kunnen PS extra controle-opdrachten meegeven aan de accountant. De taken van PS met betrekking tot de accountant (zoals aanbesteding van de accountant, het vaststellen van extra controle-opdrachten, etc.) zijn gewoonlijk bij een statencommissie belegd.	Paragraaf 3.4
Rekenkamer	De Rekenkamer doet onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal bestuur. Ook kan de Rekenkamer onderzoek doen naar rechtmatigheid, niet zijnde de rechtmatigheid van de jaarrekening.	Paragraaf 3.5
Gedeputeerde Staten	GS zijn verantwoordelijk voor de inrichting en werking van de reguliere sturings- en verantwoordingscycli binnen de ambtelijke organisatie (de controlfunctie). Ook zijn GS verantwoordelijk voor het uitvoeren van periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur (deze taak is vaak belegd bij de auditfunctie).	Paragraaf 4.1
Controlfunctie	De controlfunctie is het deel van de ambtelijke organisatie dat de sturings- en verantwoordingscyclus coördineert. De controlfunctie is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarlijkse en periodieke rapportages waarin wordt verantwoord over de voortgang van het beleid en de bedrijfsvoering.	Paragraaf 4.2
Auditfunctie	De auditfunctie is een auditafdeling of auditpool binnen de ambtelijke organisatie van de provincie die zich bezig houdt met <i>ad hoc</i> toetsen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het provinciaal bestuur. De auditfunctie kan steekproefsgewijs specifieke onderdelen van de organisatie doorlichten.	Paragraaf 4.3

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

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

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

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

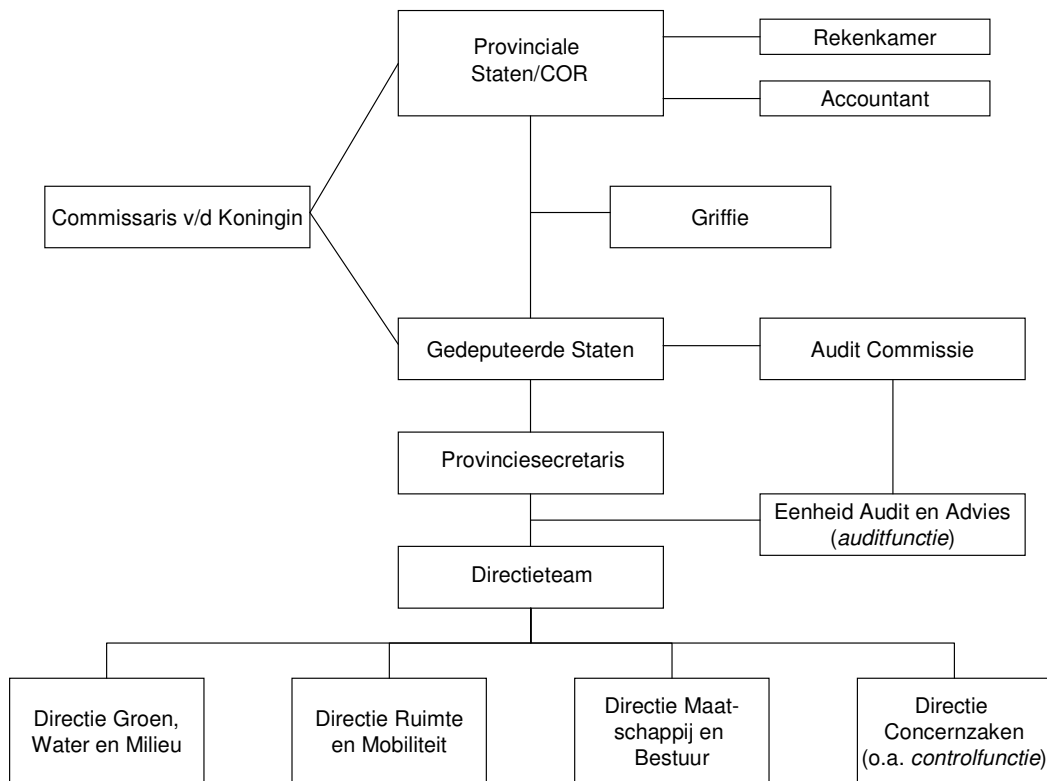
2.2 Beschrijving van de provinciale organisatie

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

PS hebben de verantwoordelijkheid te controleren of het door hen vastgestelde beleid door GS goed is uitgevoerd. De Commissie voor het Onderzoek van de Rekening 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 Zuid-Holland is ingericht volgens het zogenaamde sectorenmodel (een model waarin beleid en uitvoering per sector bijeen zijn gebracht); er zijn drie vakdiensten en één faciliterende dienst, elk onder leiding van een directeur.

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



Figuur 7 Organogram Zuid-Holland

De Auditcommissie heeft een regierol met betrekking tot het programmeren en de follow-up van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken, rechtmatigheidsonderzoeken en verbijzonderde interne controlewerkzaamheden voor de provincie als geheel. De regierol van de Auditcommissie is gericht op het op hoofdlijnen borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, onder andere door het: (a) in concept vaststellen van het onderzoeksplan; en (b) vaststellen en bewaken van de opvolging van actiepunten voortkomend uit onderzoeken die in opdracht van de Auditcommissie zijn uitgevoerd.

Binnen de ambtelijke organisatie van de provincie Zuid-Holland zijn het met name de Directie Concernzaken (onder leiding van de concerncontroller) en de Eenheid Audit en Advies (auditfunctie) die informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur genereren. De concerncontroller en het hoofd van de auditfunctie zijn rechtstreeks onder de provinciesecretaris gesitueerd⁹. De provincie beschikt, naast de Eenheid Audit en Advies, niet over een afzonderlijke onderzoeksafdeling. Wel zetten de directies incidenteel extern onderzoek uit op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid.

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

HOOFDSTUK 3

CONTROLE DOOR PROVINCIALE STATEN

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

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

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

3.1 Rechten en plichten van PS en/of individuele statenleden

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

Tabel 5 Rechten van PS ten behoeve van hun controlerende rol

Instrument	Beschrijving	Wie?
Recht van onderzoek	PS hebben het recht onderzoek te doen en zijn vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek. Het onderwerp moet echter wel betrekking hebben op een onderdeel van het door GS of door de CvdK gevoerde bestuur.	Collectief
Mondeling en schriftelijk vragenrecht	Statenleden kunnen aan GS inlichtingen vragen over het door GS gevoerde bestuur. <ul style="list-style-type: none">▪ Mondelinge vragen kunnen worden gesteld tijdens het vragenuur van de statenvergadering, voor zover dat niet bij geagendeerde onderwerpen aan de orde komt.▪ Bij schriftelijke vragen kunnen statenleden aan GS inlichtingen vragen over het door hen gevoerde bestuur.	Individueel
Recht van interpellatie	Statenleden kunnen een verzoek indienen tot het houden van een interpellatie. Het gaat hier om het recht van een statenlid om over een niet-geagendeerd onderwerp inlichtingen aan GS of de CvdK te vragen. Daarvoor is wel verlof van PS nodig. Het recht van interpellatie is zwaarder dan het vragenrecht. De interpellatie wordt, na toestemming van PS, als apart agendapunt behandeld.	Individueel

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

Indienen van moties	Een motie is een korte en gemotiveerde verklaring of uitspraak door een statenlid/fractie over een onderwerp waarover een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken. Een motie kan maar hoeft niet te leiden tot wijziging van een voorliggend besluit.	Individueel
Recht op ambtelijke bijstand	Het recht op ambtelijke bijstand is zowel aan PS als aan elk individueel statenlid toegekend. Bij ambtelijke bijstand gaat het om: <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). 	Individueel en collectief
Budgetrecht	Het budgetrecht houdt in dat PS het laatste woord hebben als het gaat om de financiën (en dus het algemene beleid) van de provincie. PS stellen een programmabegroting en jaarstukken vast 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 Zuid-Holland de bovenstaande instrumenten inzet om invulling te geven aan hun controlerende rol. Aangezien wij niet voor alle instrumenten gegevens hebben kunnen verzamelen, concentreren wij ons op de volgende instrumenten:

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

3.1.1 Recht van onderzoek

PS in de provincie Zuid-Holland hebben één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit hun midden een bijzondere commissie in te stellen om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur. Eind 2003 hebben PS besloten tot de instelling van de Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten (Commissie STIP) met als doel inzicht te krijgen in succesfactoren en in de oorzaken van vertragingen bij belangrijke infrastructuurprojecten. Het onderzoek is in het voorjaar van 2005 afgerond. GS hebben vervolgens, naar aanleiding van het onderzoek, een plan van aanpak opgesteld waarin wordt beschreven hoe zij invulling willen geven aan de aanbevelingen uit het onderzoek. PS hebben daarnaast, naar aanleiding van het onderzoek, een *task force* in het leven geroepen die de aan PS gerichte aanbevelingen uit het rapport "Willen en Wegen" moest concretiseren. De werkzaamheden van deze *task force* hebben onder andere geleid tot het opstellen van een procedureregeling grote projecten die op 29 maart 2006 is vastgesteld door PS.

Aangezien dit de eerste keer was dat PS in Zuid-Holland, na invoering van het dualisme, gebruik hebben gemaakt van hun recht van onderzoek, heeft de Commissie STIP op basis van de opgedane ervaringen een verslag gemaakt met leerpunten ten aanzien van het doen van onderzoek door (een commissie uit) PS.¹¹

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 Zuid-Holland zijn in 2004 81 schriftelijke vragen door PS aan GS gesteld; in 2005 waren dat er 56.
- **Recht van interpellaties.** In de provincie Zuid-Holland zijn in 2004 vier interpellaties aangevraagd; in 2005 waren dit er drie.
- **Moties.** In de provincie Zuid-Holland zijn in 2004 51 moties ingediend; in 2005 waren dit er 80.

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.

¹¹ Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, Bijlage 3: Leerpunten, pp. 25-31.

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. ¹² 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

¹² 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 Zuid-Holland is een richtlijn voor de actieve informatieplicht van GS opgesteld. Daarin wordt beschreven dat PS moeten worden geïnformeerd wanneer een onderwerp aan één of meer van de volgende criteria van het begrip politiek relevant voldoet:

- Het onderwerp leeft maatschappelijk of geeft publiciteit;
- Het is omvangrijk (financieel) of complex;
- Het brengt voor de provincie relevante bestuurlijke, financiële of juridische veranderingen of risico's met zich mee;
- Er zijn verschillende belangen mee gemoeid.

Meer in het bijzonder zijn de volgende kaders voor de actieve informatieplicht van GS aan PS gedefinieerd¹³:

1. de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onderdelen e, f en h van de Provinciewet¹⁴, indien de gevolgen daarvan voor de provincie ingrijpend zijn; in dat geval nemen GS geen besluit dan nadat PS hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van GS hebben kunnen brengen;
2. afwijkingen van het collegeprogramma;
3. afwijkingen van de beleidsbegroting;
4. afwijkingen/vertraging van de afgesproken planning;
5. afwijkingen van gangbaar of ingezet beleid;
6. (potentiële) risico's m.b.t. veiligheid, fraude, aansprakelijkheid, imago en/of financiën;
7. conflicten met andere overheden;
8. het interfereren met ander beleid;
9. publiciteitsgevoelige zaken;
10. integriteitgevoelige zaken;
11. andere voor PS van belang zijnde zaken.”

Daarbij wordt opgemerkt dat deze lijst bij voortgangsrapportages kan worden beperkt tot punt 2 t/m 5 (afwijkingen). Als er geen sprake is van afwijkingen, kan worden volstaan met een korte mededeling hieromtrent. 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.

¹³ Provincie Zuid-Holland, *Bijlagenbundel behorend bij het eindrapport van de Statenwerkgroep Evaluatie dualisme*, 24 januari 2005.

¹⁴ Toelichting: (e) privaatrechtelijke rechtshandelingen; (f) te besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren namens de provincie of het provinciebestuur of handelingen ter voorbereiding daarop; en (h) ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging.

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 Zuid - Holland

Provinciale verordeningen	Datum	Uitwerking van:
Verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie, gewijzigd bij besluit van 22 juni 2005, nr. 2c.	november 2003	Provinciewet art. 216
Controleverordening Provincie Zuid-Holland	november 2003	Provinciewet art. 217
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid	maart 2004	Provinciewet art. 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	Zuid-Holland ¹⁵
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 ¹⁶ 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.

¹⁵ Provincie Zuid-Holland, *Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid*, 31 maart 2004.

¹⁶ 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).

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland¹⁵
Voortgang onderzoeken	Rapportage in bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarstukken over de voortgang en uitputting van bijbehorende budgetten.	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.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland¹⁵
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 PS adviseren over het aanbrengen van een schifting in hamerstukken en inhoudelijke besprekingsstukken. 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.¹⁷

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

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Commissie voor het Onderzoek van de Rekening (COR) heeft tot taak:¹⁸

- Het uitvoeren dan wel doen uitvoeren van (nader) onderzoek naar provinciale rekeningen;
- Het uitvoeren dan wel doen uitvoeren van (nader) onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid, beheer en organisatie;
- PS te adviseren betreffende de opdrachtverlening aan een externe accountant.

Om deze taken te kunnen uitvoeren, is de commissie bevoegd om alle benodigde informatie in te winnen bij GS, bij alle provinciale ambtenaren en bij de externe accountant.¹⁹ De COR heeft de volgende specifieke taken op het gebied van controle op het provinciaal bestuur:

- **Beoordeling van de financieel-technische aspecten van de jaarrekening.** De COR voert een financieel-technische beoordeling uit van de jaarrekening. De commissie wordt daarbij ondersteund door de accountant. De beoordeling van de beleidsinhoudelijke aspecten van de jaarrekening vindt plaats binnen andere commissies.
- **Aanbesteding en aansturing van de accountant.** De COR is verantwoordelijk voor de aanbesteding van de accountant en voor het aansturen van de accountant. Specifieke taken betreffen onder andere het verstrekken van de opdracht aan de accountant, het vaststellen van goedkeurings- en rapportagetoleranties en het vaststellen van extra speerpunten voor de accountantscontrole. Het definiëren van speerpunten voor de accountantscontrole is een jaarlijks terugkerend onderwerp op de agenda van de commissie; de accountant kan zelf ook speerpunten aandragen. Er vindt regelmatig bilateraal overleg plaats tussen de voorzitter van de COR en de accountant.
- **Beleidsevaluatie.** De COR is van plan meer actief te worden op het gebied van beleidsevaluatie, waarbij aandacht wordt besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid.²⁰ De planning is dat voor het einde van de huidige statenperiode nog twee beleidsevaluaties als pilot worden uitgevoerd. De andere

¹⁷ www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl

¹⁸ Provincie Zuid-Holland, *Verordening instelling commissie voor het onderzoek van de rekening*, Den Haag, 13 december 2000, art. 1.

¹⁹ Provincie Zuid-Holland, *Verordening instelling commissie voor het onderzoek van de rekening*, Den Haag, 13 december 2000, art. 2.

²⁰ Provincie Zuid-Holland: Commissie Onderzoek van de Rekening, *Vertrouwen is goed, controleren is beter*, 2004.

statencommissies zijn benaderd om vragen te inventariseren en inmiddels is besloten om allereerst een beleidsevaluatie van het Fietsplan 2001-2010 uit te voeren.

- **Aanpak rechtmatigheid.** De COR heeft, in reactie op een document van GS, een advies opgesteld met betrekking tot de aanpak van rechtmatigheid. De accountant vervult een adviserende rol bij de opzet van het toetsingskader voor rechtmatigheid.

Onderzoek door de commissie. De COR heeft als volgt invulling gegeven aan haar taak op het gebied van onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid, beheer en organisatie.²¹

- **Onderzoeksbudget.** De COR heeft een budget van €100.000 voor extern onderzoek. Dit budget maakt deel uit van het budget van de griffie.
- **Onderzoeksprogrammering.** De COR bepaalt zelf de keuze van onderwerpen voor (nadere) onderzoeken en houdt daarbij rekening met de onderzoeken die door GS en de Rekenkamer worden uitgevoerd. In 2005 is geen onderzoek uitgevoerd. Momenteel staan twee onderzoeken op het programma, namelijk een onderzoek naar: (1) het aandeel van PS en GS in de overschrijding van de apparaatslasten; en (2) de problematiek rondom het BTW-compensatiefonds.
- **Uitvoering van onderzoek.** De onderzoeken worden voorbereid en begeleid door een subcommissie samengesteld uit leden van de COR. De subcommissie ontwikkelt een plan van aanpak voor het onderzoek en doet een voorstel met betrekking tot de vraag wie het onderzoek uitvoert.
- **Rapportage van onderzoeksresultaten.** Elk onderzoek resulteert in een concept-eindrapportage aan de COR. Deze rapportage wordt gelijktijdig toegestuurd aan GS en de provinciesecretaris. Na vaststelling door de commissie wordt het rapport, eventueel voorzien van een voorstel en/of commentaar van GS, aangeboden aan PS. PS nemen vervolgens een besluit over de in de rapportage opgenomen aanbevelingen.
- **Monitoring van effecten.** Om inzicht te krijgen in de mate waarin onderzoeken leiden tot verbeteringen, wordt de commissie door middel van voortgangsrapportages geïnformeerd. Deze rapportages worden opgesteld door GS en worden binnen een met GS overeengekomen termijn aangeboden aan de COR.

²¹ Provincie Zuid-Holland, *Verordening instelling commissie voor het onderzoek van de rekening*, Den Haag, 13 december 2000, art. 7-12.

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

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

3.3 Griffie

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

PS bepalen verder zelf de precieze taken en werkzaamheden van de griffier. Deze kunnen variëren van administratieve, procesmatige tot inhoudelijke ondersteuning van PS.²² In de provincie Zuid-Holland is de volgende invulling gegeven aan de taken van de griffie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De griffie faciliteert PS bij het vormgeven en invullen van haar duale rol.²³ De statengriffie ondersteunt PS bij de voorbereiding en afhandeling van de besluitvorming, onder andere door registratie van ingekomen stukken, opstellen van een behandelingsvoorstel, verzenden van de agenda met bijbehorende stukken en plaatsing op het Stateninformatiesysteem. In het verleden werden de behandelingsadviezen besproken in het klein Presidium. Het klein Presidium is echter opgeheven. Met ingang van maart 2006 heeft het nieuwe Presidium (bestaande uit de commissievoorzitters) onder andere de volgende taken:

- Het opstellen van de concept-agenda's voor de vergadering van PS;
- Het doen van voorstellen omtrent de wijze van behandeling van de agendapunten;
- Het op basis van de stukkenstroom doen van voorstellen omtrent de wijze van afdoening van bij PS en de statencommissies ingekomen stukken en de termijnen waarop dit dient te geschieden.

De behandeladviezen worden opgesteld door de statenadviseurs bij de statengriffie.

Personele capaciteit. De formatie van de statengriffie in de provincie Zuid-Holland bestond in 2004 uit 11,0 fte; de werkelijke bezetting bedraagt 10,4 fte.

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

- Het ondersteunen van en adviseren aan PS over het gebruik van de instrumenten die aan PS ter beschikking staan om hun controlerende taak in te vullen, bijvoorbeeld:
 - Het faciliteren van de afspraken tussen PS en GS over de informatievoorziening.
 - Registreren en volgen van toezeggingen en het volgen van moties.
 - Juridische toetsing en ondersteuning.
 - De statengriffie ondersteunt bijvoorbeeld ook – in opdracht van de COR – de onderzoeksfunctie van PS door het uitzetten en begeleiden van nader onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid of het organiseren en begeleiden van een enquête.
- De begeleiding van de aanbesteding van de provinciale accountant.
- Het vervullen van een schakelfunctie met de ambtelijke organisatie. Voor specifiek vakinhoudelijke vragen, adviezen en ondersteuning kan op basis van de Verordening ambtelijke bijstand een beroep worden gedaan op de ambtelijke organisatie van GS indien de griffie geen bijstand kan bieden. Dit contact kan ook buiten de griffie om tot stand komen. Gaat het echter om uitgebreidere ondersteuning dan dient altijd een verzoek via de statengriffier te worden gedaan.
- 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

²² http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/themas/ondersteuning_ps/griffier_griffie/index.htm

²³ Provincie Zuid-Holland: Statengriffie, *Griffieplan 2003-2007*, augustus 2002.

de directeur/bestuurder en het uitbrengen van zienswijzen over de financiële beleids- en beheersverordening en de programmabegroting 2006.

- De griffie ondersteunt de informatiestromen en voegt bij stukken een voorblad met een advies voor behandeling toe. Recentelijk is een nieuw voorblad ontwikkeld zodat duidelijker is voor de commissies wat er van hen wordt verwacht.

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”.²⁴ De kern van dit besluit over de rolverdeling tussen accountant en provincie is dat GS verantwoording afleggen en de accountant controleert.²⁵ Meer in het bijzonder heeft de accountant de volgende taken:

- De accountant is verantwoordelijk voor de getrouwheidscontrole en de daarover af te geven accountantsverklaring. Deze verklaring geeft, op grond van de uitgevoerde controle, aan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten en de financiële positie van de provincie.
- De accountant is verantwoordelijk voor de rechtmatigheidscontrole en de daarover af te geven accountantsverklaring. Deze verklaring geeft, op grond van de uitgevoerde controle, aan of de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountantscontrole concentreert zich op financiële rechtmatigheid, dat wil zeggen op handelingen en beslissingen van financiële aard. Bij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard, zoals het naleven van wetgeving over bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of archivering, beperkt de rol van de accountant zich tot het beoordelen van het interne systeem van risico-afweging. In dat geval onderzoekt de accountant de mogelijke financiële gevolgen alleen als risico's worden gesignaleerd.²⁶

Ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole van de accountant, hebben PS in december 2005 een normenkader rechtmatigheid vastgesteld. In dit normenkader wordt, voorafgaand aan de accountantscontrole vastgelegd, wat wel en niet rechtmatig is.

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

²⁴ Tweede Kamer, *Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten*, 28 augustus 2003.

²⁵ Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, *Financiële rechtmatigheid(scontrole) bij gemeenten en provincies. Discussierapport 1*, 2004.

²⁶ Deloitte, *Vooruit met rechtmatigheid*, oktober 2005, p.13.

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 Controleverordening provincie Zuid-Holland. Tabel 11 beschrijft welke eisen en richtlijnen PS aan de inrichting van de accountantscontrole stellen.

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

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland ²⁷
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.
Informatieverstreking	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.	De plichten van GS worden in de verordening beschreven.
Toegang tot informatie	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.	De toegang tot informatie wordt in de verordening gewaarborgd.
Goedkeurings-toleranties	Niet beschreven. ²⁸	Niet beschreven.	Niet beschreven.	Niet beschreven.

²⁷ Provincie Zuid-Holland, *Controleverordening provincie Zuid-Holland*, november 2003.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland ²⁷
Rapporteringstoleranties	Niet beschreven. ²⁹	Niet beschreven.	Niet beschreven.	0,5% van de totale lasten t.a.v. fouten (BAPG: 1%) en 1,5% (BAPG: 3%) van de totale lasten t.a.v. onzekerheden.
Rapportage en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ De management letter wordt toegezonden aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ Verslag over bevindingen van niet bestuurlijk belang wordt toegezonden aan de daarvoor in aanmerking komende ambtenaren. 	Niet beschreven.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indien de accountant bij een controle majeure afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze direct aan PS met afschrift aan GS. ▪ De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden verzonden aan PS, nadat deze stukken aan GS zijn voorgelegd met de mogelijkheid daarop te reageren. ▪ De management letter wordt binnen twee maanden nadat deze is uitgebracht, door GS ter kennisname aangeboden aan de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening.
Afstemming met andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt periodiek overleg plaats tussen de accountant, (vertegenwoordiger uit) PS, (vertegenwoordiger van) de rekenkamerfunctie, portefeuillehouder financiën, 	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

²⁸ 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.

²⁹ De controleopdracht aan accountant beschrijft dat de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie zoals beschreven in het BAPG.

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland²⁷
	provinciesecretaris, concerncontroller en hoofd van financiële administratie. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De accountant bespreekt voorafgaand aan de statenbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door PS ingestelde vertegenwoordiging van) PS. 			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. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De accountant bespreekt voorafgaand aan de statenbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de Commissie voor het Onderzoek van de Rekening.

Extra opdrachten aan de accountant. PS kunnen de accountant vragen om, in aanvulling op de controle van de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening, specifieke onderzoeken uit te voeren. In de provincie Zuid-Holland hebben PS, bij de controle over de jaarrekening 2005, geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, aangezien er door de COR geen onderwerpen zijn geïdentificeerd die daarvoor in aanmerking komen. In 2004 is wel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en is bijvoorbeeld gevraagd naar extra aandacht voor:

- Extra bestedingen aan beheer en onderhoud;
- De BIKL-gelden³⁰ met bestemming jeugdzorg, arbeidsmarkt en onderwijs; en
- De financiële aspecten van de fusies van een aantal steunfuncties.

De vraag of extra opdrachten worden meegegeven aan de accountant is een jaarlijks terugkerend onderwerp op de agenda van de COR.

Mate waarin de accountantscontrole inzicht oplevert in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

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

- **Rechtmatigheid.** De accountant heeft een goedkeurende verklaring afgegeven over de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening 2005.³¹ Het rapport van bevindingen bevat een evaluatie van fouten en onzekerheden in het kader van rechtmatigheid. Er wordt onder andere ingegaan op staatssteun, een onrechtmatige betaling en begrotingsrechtmatigheid. Tevens wordt melding gemaakt van een herstelactie van GS. Met betrekking tot de niet-financiële rechtmatigheid beperkt de accountant zich tot het rapporteren over de aanpak van het risico-management door de provincie. In de management letter wordt aandacht besteed aan verbeteracties op het gebied van rechtmatigheid.
- **Doelmatigheid.** De accountant maakt in de management letter opmerkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de provincie, waaronder opmerkingen op het gebied van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. 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.

³⁰ Middelen uit de Bestemmingsreserves Impulsen in Kwaliteit en Leefbaarheid.

³¹ Bij de controle van de jaarrekening 2004 kon de accountant nog geen oordeel over financiële rechtmatigheid geven, omdat de provincie nog niet beschikte over een volledig uitgewerkt normenkader van wet- en regelgeving en omdat het interne beheersingsinstrumentarium in 2004 nog niet volledig werkte.

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. ³²
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-gelden³³ 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

³² 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.

³³ 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 bestuur³⁴. 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 Rekenkamer³⁵. 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.

³⁴ Artikel 183, 184, 185 en 186, Provinciewet.

³⁵ 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. Op basis van de Provinciewet de volgende specifieke taken van GS op dit gebied worden onderscheiden:

- **Actieve informatieplicht.**³⁶ 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.**³⁷ GS hebben een expliciete taak op het gebied van de zogenaamde 217a-onderzoeken, dat wil zeggen de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door GS gevoerde bestuur. PS moeten in een provinciale verordening uitwerken hoe GS invulling aan die taak moeten geven. In de provincie Zuid-Holland zijn de 217a-onderzoeken naar doelmatigheid belegd bij de Eenheid Audit en Advies (EAA). Onderzoek naar de doeltreffendheid zal nog moeten worden belegd in de provinciale organisatie, waarbij de EAA zal coördineren. De EAA maakt in de onderzoeksprogrammering geen onderscheid tussen onderzoeken die ingevolge artikel 217a van de Provinciewet worden uitgevoerd en andere onderzoeken. Alle door de EAA uitgevoerde onderzoeken worden derhalve in Paragraaf 4.3 beschreven.

³⁶ Artikel 167 Provinciewet.

³⁷ Artikel 217a Provinciewet.

Interne controle. Daarnaast dragen GS, zoals vastgelegd in de Financiële verordening artikel 9 lid 4³⁸, jaarlijks zorg voor de controle op de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen en stellen zij daartoe een interne controleplan vast. In paragraaf 4.2 wordt toegelicht hoe invulling wordt gegeven aan deze verantwoordelijkheid.

Incidentele onderzoeken. Tenslotte kunnen GS ook incidenteel onderzoeken (laten) uitvoeren die inzicht bieden in de rechtmatigheid, doelmatigheid of doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Zo hebben GS in de provincie Zuid-Holland in 2005 bijvoorbeeld inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur verkregen door middel van het uitvoeren van:

- Een bestuurskrachtmeting:³⁹ GS hebben een onderzoek laten uitvoeren met als centrale vraag of de provincie Zuid-Holland nu en in de toekomst voldoende bestuurskracht heeft om haar opgaven adequaat te kunnen vervullen. Een van de aandachtspunten in het onderzoek is de wijze waarop monitoring van de voortgang en effectiviteit van de provinciale opgaven plaatsvindt.
- Een halfwegevaluatie van het Collegewerkprogramma (CWP) 2003-2007:⁴⁰ Deze evaluatie beschrijft per hoofdstuk de voortgang van het CWP. Deze voortgang is beoordeeld op de volgende aspecten:
 - Inhoud: worden de gestelde doelen deze collegeperiode bereikt?
 - Planning: wordt de planning zoals aangegeven in het CWP gehaald?
 - Middelen: zijn de middelen toereikend voor de realisatie van de ambities?
 - Organisatie: zijn er organisatorische knelpunten die de realisatie van de doelen belemmeren?

De voortgang wordt beschreven in een tabel, waarin met behulp van de kleuren groen (goed), geel (aandachtspunt) en rood (onvoldoende) de voortgang wordt beoordeeld.

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:

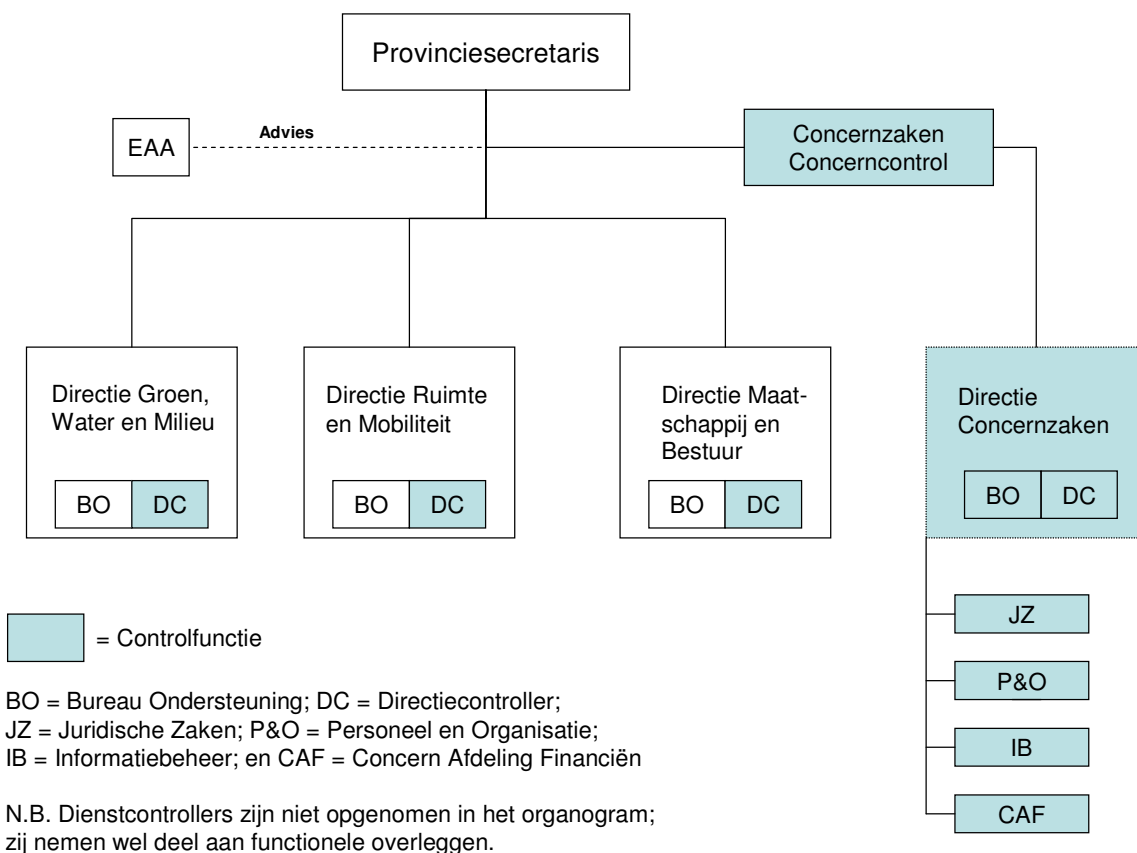
- de mate waarin de rapportages inzicht bieden in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid; en
- de mate waarin de prestaties en doelen die worden beschreven in de tussentijdse rapportages betrekking hebben op de prestaties en doelen zoals beschreven in de programmabegroting.

Organisatie van de controlfunctie. Figuur 8 beschrijft de huidige inrichting van de controlfunctie in de provincie Zuid-Holland.

³⁸ Provincie Zuid-Holland, *Verordening Financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie*, 28 juni 2005.

³⁹ Van Naem & Partners organisatieadviseurs, *Bestuurskrachtmeting provincie Zuid-Holland*, 2 maart 2005.

⁴⁰ Provincie Zuid-Holland, *Halfwegevaluatie Collegewerkprogramma 2003-2007*, maart 2005.



Figuur 8 Inrichting van de controlfunctie in de provincie Zuid-Holland

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De controlfunctie is een onafhankelijke functie die in principe alle leidinggevenden ondersteunt en toetst bij het sturen en beheersen van de bedrijfsprocessen. Binnen de provincie Zuid-Holland wordt controlling gedefinieerd als “het geheel van kaderstellende, toetsende, adviserende en ondersteunende activiteiten en maatregelen dat gericht is op het verkrijgen van een situatie waarin:

- De werking van de organisatie transparant is;
- De organisatie rechtmatig, doelmatig en doeltreffend werkt;
- De informatievoorziening over producten, middelen, maatschappelijke effecten en werkprocessen aan management, operationeel verantwoordelijken en bestuur, juist en volledig is en tijdig plaatsvindt; en
- Risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.”

Het Directieteam is namens GS verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de provincie. Een goede controlorganisatie is een essentiële voorwaarde voor een goede bedrijfsvoering. Hieronder wordt beschreven welke actoren zijn betrokken bij de controlorganisatie in de provincie Zuid-Holland en wat hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn:

- **Directie Concernzaken (DCZ).** De directie Concernzaken is door de provinciesecretaris als stafdirectie belast met concerncontrolling. De directeur treedt op als concerncontroller.
 - **De concerncontroller.** De concerncontroller is adviseur van de provinciesecretaris en het directieteam over alle zaken die de provinciale bedrijfsvoering betreffen. De concerncontroller is

verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering op een zodanige wijze dat de provincie als geheel en per directie in control is. De concerncontroller is ook (mede)gesprekspartner van de externe accountant in alle zaken die de bedrijfsvoering betreffen.

- **Hoofden van DCZ-afdelingen.** De hoofden van DCZ-afdelingen zijn belast met de uitvoering van de controlfunctie namens de concerncontroller. Zij zijn functioneel (dat wil zeggen organisatiebreed) verantwoordelijk voor de volgende gebieden: (a) financiën; (b) personeel en organisatie; (c) informatie en automatisering; en (d) juridische zaken.
- **Directie- en dienstcontrollers.** De directeuren zijn primair verantwoordelijk voor de producten, de productie en de wijze waarop beschikbare mensen en middelen daarbij worden ingezet. Zij worden daarbij ondersteund door de directie- en dienstcontrollers. De directie- en dienstcontrollers zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering op een zodanige wijze dat de directie of dienst in control is.
- **Directie Maatschappij en Bestuur.** Hoewel de afdeling Communicatie en de afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie (ABB) ook organisatorisch zijn verankerd binnen de Directie Maatschappij en Bestuur, zijn delen daarvan onderdeel van concerncontrol. Het onderdeel van ABB dat onderdeel is van concerncontrol betreft de beleidscontrol.
- **Coördinatiemechanismen.** Het neerzetten van de controlfunctie op meerdere functionele gebieden en de verticale gelaagdheid in drie niveaus van control (concern-, directie- en dienstniveau) vereisen dat coördinatie plaatsvindt. Hiervoor zijn in de provincie Zuid-Holland de volgende overlegstructuren in het leven geroepen⁴¹:
 - **Concerncontrolleroverleg.** Dit is het overleg van de concerncontroller met de directiecontrollers over integrale bedrijfsvoeringsonderwerpen. De hoofden van DCZ-afdelingen worden naar behoefte per agendapunt uitgenodigd.
 - **Functionele overleggen.** Per functionele kolom zijn de afdelingshoofden en het hoofd bureau Juridische Zaken verantwoordelijk voor de afstemming in de uitvoering van de controletaken. De betrokken (afdelings)hoofden DCZ zullen nadere voorstellen doen over de wijze waarop zij het functioneel overleg zullen inrichten.

De Eenheid Audit en Advies (zie paragraaf 4.3) maakt geen deel uit van concerncontrol, maar kan wel worden ingezet voor het uitvoeren van toetsen of onderzoeken. De externe accountant rapporteert aan de provinciesecretaris over de kwaliteit van de controlling.

Recente veranderingen in de inrichting van de controlfunctie. Recente veranderingen in de inrichting van de controlorganisatie betreffen:

- Een nieuw element in de opzet van de controlorganisatie is de functionele aansturing vanuit de afdelingen van Concernzaken naar de directiecontrollers. Die escalatieprocedure houdt in dat directiecontrollers de plicht hebben – bij ernstige inbreuken in de toepassing van de kaders – binnen hun directies rechtstreeks te escaleren naar de concerncontroller en de concerncontroller escaleert naar de provinciesecretaris.
- Verbetering van de samenhang tussen P&C-rapportages. In 2006 zal worden gewerkt aan het verbeteren van de samenhang tussen de interne kwartaalrapportages en de bestuurlijke rapportages.

⁴¹ Provincie Zuid-Holland, *Inrichting controlorganisatie en aanscherping jaarrekeningproces*, 7 november 2005 (brief van de provinciesecretaris); en *De controlorganisatie van de provincie* (notitie behorende bij de brief).

Het is de bedoeling dat de informatie vanaf het onderste niveau, dat wil zeggen het afdelingsniveau, telkens één niveau naar boven wordt 'opgerold' tot op het niveau van de bestuurlijke rapportages.⁴²

Ook is het belangrijk op te merken dat in 2005 is gewerkt aan de invoering van een systeem van interne controle (IC). In het kader van IC wordt gewerkt met controleprogramma's gericht op betrouwbaarheid en controleprogramma's gericht op rechtmatigheid. De rechtmatigheidscontrole is in de tweede helft van 2005 ingevoerd en beperkt zich tot twaalf cruciale werkprocessen, waaronder subsidieverstrekking en bijdrageverlening; subsidiebatens en bijdragen; inkoop en aanbesteden; investeringen; begrotingsuitvoering en budgetbeheer; en salarissen. In 2006 zullen zowel de rechtmatigheidscontroles als de betrouwbaarheidscontroles ieder kwartaal worden verricht door IC-medewerkers binnen de directies en diensten. De directies en diensten rapporteren vervolgens in hun kwartaalrapportages aan de provinciesecretaris en concerncontroller over de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde interne controles. Dit wordt getoetst door de Taakgroep IC binnen de Concern Afdeling Financiën (CAF). De resultaten van de IC worden geïntegreerd in de P&C-documenten. De accountant steunt bij zijn jaarrekeningcontrole op de werkzaamheden die door de IC zijn uitgevoerd.

Rapportage en verantwoording. De afspraken die PS maken met GS over beleid en de uitvoering van dat beleid in het komende jaar, worden voorafgaand aan dat jaar beschreven in de programmabegroting. In het concernplan (deel I: concernplan; deel 2: productenraming), de directieplannen, de dienstplannen en de afdelingsplannen worden deze afspraken in steeds meer detail uitgewerkt. Gedurende het jaar kunnen plannen worden bijgesteld door middel van begrotingswijzigingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van 'tussentijdse metingen' (zoals de voor- en najaarsnota). Tenslotte wordt achteraf vastgesteld in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd en wat dit heeft gekost. De 'eindmeting' op PS-niveau wordt vastgelegd in de vorm van een jaarverslag en jaarrekening.

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 directie- en managementrapportages. De mate waarin in de rapportages wordt gerapporteerd over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid wisselt sterk per afdeling en directie. De analyse van de interne rapportages levert de volgende bevindingen op:

- **Rechtmatigheid.** In de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit wordt gerapporteerd over de voortgang van verbeteracties voor het behalen van een rechtmatigheidsverklaring. De overige rapportages geven geen inzicht in rechtmatigheid.⁴³
- **Doelmatigheid.** Op het gebied van doelmatigheid wordt wel gemeld wat voor prestaties er geleverd zijn, maar niet wat de beoogde doelen/prestaties waren. De rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit vormt hierop een positieve uitzondering. Alle tussentijdse rapportages bieden inzicht in de mate waarin de begroting is uitgeput. Er is met betrekking tot doelmatigheid sprake van inzicht in basisgegevens.

⁴² Provincie Zuid-Holland, *Planning en Control kalender 2006*, 2006, p. 7.

⁴³ In de directierapportages wordt ook ingegaan op de stand van zaken op het gebied van interne controle. In 2006 moet dit ertoe leiden dat de belangrijkste bevindingen uit de betrouwbaarheids- en de rechtmatigheidscontroles worden beschreven in de kwartaalrapportages van de directies.

- **Doeltreffendheid.** Een aandachtspunt voor veel tussentijdse rapportages is dat wel wordt gemeld welke prestaties zijn geleverd, maar niet wat de beoogde prestaties waren. De rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit vormt hierop een positieve uitzondering. In geen van de rapportages wordt gerapporteerd over de mate waarin het beoogde doel is bereikt, bijvoorbeeld door de stand van zaken op de indicatoren uit de begroting te actualiseren. Gedurende het jaar is het hierdoor onzeker of de geformuleerde doelen gerealiseerd gaan worden. Er wordt derhalve conform de indeling van de Rekenkamer geen inzicht in doeltreffendheid geboden.

Externe verantwoording: de voor- en najaarsnota. Tussen de voor- en najaarsnota zijn grote verschillen. De voorjaarsnota geeft per programma een overzicht van de productgroepen en een tekstuele opsomming van wat er in 2005 tot dan toe is gedaan. In de najaarsnota wordt per programma een overzicht gegeven van de te leveren prestatie en de geleverde prestatie.

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

- **Rechtmatigheid.** In de voorjaarsnota wordt niet gerapporteerd over rechtmatigheid. Ook de najaarsnota geeft vrijwel geen inzicht in rechtmatigheid, met als uitzondering de mate waarin onbevoegde besluiten worden genomen. Wel wordt aandacht besteed aan toekomstige activiteiten met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole. Conform de indeling van de rekenkamer wordt geen inzicht in rechtmatigheid geboden.
- **Doelmatigheid.** Zowel de voorjaarsnota als de najaarsnota geven aan of de uitputting van de begroting binnen de kaders blijft. In de najaarsnota wordt overzichtelijk gepresenteerd wat de beoogde doelen/prestaties zijn en wat de voortgang is met betrekking tot die doelen/prestaties. De informatie in de voorjaarsnota geeft inzicht in basisgegevens en de informatie in de najaarsnota geeft inzicht in doelbereiking/prestatielevering.
- **Doeltreffendheid.** In de voorjaarsnota wordt niet ingegaan op de beoogde doelen en prestaties. In de najaarsnota wordt wel een overzicht gegeven de beoogde en de geleverde prestaties. Er wordt in beide rapportages niet gerapporteerd over het beoogde doel en in hoeverre dit doel is gerealiseerd. Er wordt derhalve geen inzicht in doelbereiking gegeven. In de najaarsnota wordt echter wel inzicht in prestatielevering geboden.

Externe verantwoording: de jaarstukken 2005. De jaarstukken 2005 bestaan uit het jaarverslag, de programmaverantwoording, de paragrafen, de jaarrekening en de bijlagen. De programmaverantwoording behandelt de drie w-vragen, namelijk:

- Wat hebben we bereikt?
- Wat hebben we daarvoor gedaan?
- Wat heeft dat gekost?

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

- **Rechtmatigheid.** In de jaarstukken wordt op verschillende plekken aandacht besteed aan rechtmatigheidsaspecten. In de Bedrijfsvoeringparagraaf wordt aangegeven dat in 2005 stevig is ingezet op het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van het aspect rechtmatigheid. Tevens wordt opgemerkt dat in september 2005 een aangevulde en bijgewerkte versie van het Handboek Juridische Kwaliteitszorg is verschenen. In de jaarrekening wordt nader uitgelegd wat is ondernomen op het gebied van rechtmatigheid. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht gegeven in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren.

- **Doelmatigheid.** In de uitgebreide Bedrijfsvoeringparagraaf wordt aandacht besteed aan diverse doelmatigheidsaspecten. Er worden regelmatig doelstellingen en/of beoogde prestaties genoemd. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht geboden in doelbereiking/prestatielevering.
- **Doeltreffendheid.** In de begroting 2005 zijn de doelen op een overzichtelijke wijze weergegeven, in combinatie met maatschappelijke thema's en beïnvloedingsmogelijkheden. Bij de verantwoording in de jaarstukken 2005 ontbreekt een overzichtelijke weergave van de doelen en de mate waarin deze zijn bereikt. De verantwoording over de prestaties is opgenomen in een overzichtelijke tabel. Er is aangegeven in hoeverre de prestatie gerealiseerd is. Tevens wordt een toelichting gegeven op het al dan niet realiseren van de beoogde prestatie. Conform de indeling van de Rekenkamer wordt inzicht geboden in prestatielevering.

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 ⁴⁴ 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'⁴⁵.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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: Directie- en 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: Voor- en najaarsnota				
Rechtmatigheid	Geen inzicht	Inzicht in de ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Geen inzicht	Geen inzicht
Doelmatigheid	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Inzicht in basisgegevens	Voorjaarsnota: inzicht in basisgegevens Najaarsnota: inzicht in doelbereiking/prestatielevering
Doeltreffendheid	Geen inzicht	Geen inzicht	Geen inzicht	Voorjaarsnota: geen inzicht Najaarsnota: inzicht in prestatielevering
Externe verantwoording: Het jaarverslag en de 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 Zuid-Holland en de mate waarin de auditrapporten inzicht bieden in de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal handelen.

4.3.1 Inrichting en werkwijze van de auditfunctie

Inleiding. Na de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Provinciebestuur in 2003 heeft de Eenheid Audit en Advies (EAA) de Eenheid Provinciecontroller opgevolgd. Aanleiding voor het opheffen van de Eenheid Provinciecontroller was dat deze eenheid zowel werkte in opdracht van PS als in opdracht van GS en het ambtelijk management. Dit leverde een verwarrende situatie op, omdat de eenheid bij onderzoek ten behoeve van PS een onafhankelijke positie moest innemen en bij onderzoek ten behoeve van GS vooral een constructieve rol moest spelen. Deze rollen conflicteerden.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De EAA is binnen de Provincie Zuid-Holland belast met de auditfunctie. In de organisatieregeling van 18 mei 2004 zijn de taken van de EAA als volgt beschreven:

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

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

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 Zuid-Holland zijn de volgende keuzen ten aanzien van de inrichting van de auditfunctie gemaakt:

- **Vorm.** Er is gekozen voor een afdeling met medewerkers die volledig in dienst zijn van de EAA.
- **Capaciteit.**
 - **Interne medewerkers.** De EAA bestaat uit een hoofd, zeven onderzoekers en een secretaresse. De onderzoekers zijn afkomstig uit verschillende disciplines, waaronder bedrijfseconomie, bedrijfskunde, bestuurskunde, fysische geologie en accountancy. Jaarlijks zijn ongeveer 8000 uur beschikbaar voor onderzoek; de resterende tijd wordt besteed aan opleidingen, overleg, etc.
 - **Externe inhuur.** In het jaar 2005 was een budget van €171.000,- beschikbaar voor het extern uitzetten van onderzoek.

- **Aantal audits.** Vóór het jaar 2004 zijn door de EAA 12 onderzoeken uitgevoerd. In het jaar 2004 waren dat er 24 en in het jaar 2005 28. Voor 2006 staan 26 onderzoeken op het programma.

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

- **Positie van de auditfunctie.** De EAA is direct onder de provinciesecretaris geplaatst. Gezien de onafhankelijke positionering ten opzichte van de lijnorganisatie is de lijnverantwoordelijkheid van de provinciesecretaris beperkt tot beheersmatige aangelegenheden. De provinciesecretaris heeft formeel geen bevoegdheden om inhoudelijk de werkzaamheden van de eenheid aan of bij te sturen. Wel worden suggesties van de provinciesecretaris voor onderzoeksaspecten meegewogen. Het hoofd van de EAA wordt door GS benoemd.⁴⁶
- **Vrijheid bij totstandkoming onderzoeksprogrammering.** De onderzoeksprogrammering van de EAA is volledig vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de EAA alleen onderzoek verricht op verzoek van opdrachtgevers. Het onderzoeksplan wordt door de Auditcommissie vastgesteld.

Conform het normenkader betekent dit dat de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland niet geheel onafhankelijk is, aangezien de EAA niet de vrijheid heeft zelf auditonderwerpen vast te stellen.

Opdrachtgevers. De EAA maakt onderscheid tussen twee type opdrachtgevers:

- **Auditcommissie.** De Auditcommissie is de belangrijkste opdrachtgever van de EAA. In de Auditcommissie zijn zowel de bestuurlijk als de ambtelijk verantwoordelijken voor bedrijfsvoering opgenomen, namelijk de CvdK (voorzitter), de Gedeputeerde met de portefeuille bedrijfsvoering, de provinciesecretaris, de vier directeuren, het hoofd van de EAA (secretaris) en een externe deskundige⁴⁷.
- **Lijnmanagement.** Ook kunnen verzoeken vanuit het lijnmanagement, in het bijzonder de directies, komen.

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

- **Inventarisatie van onderwerpen.** Jaarlijks stelt de EAA een onderzoeksplan vast dat beschrijft welke audits in het komende jaar zullen worden uitgevoerd in opdracht van de Auditcommissie en in opdracht van de directies. Onderwerpen voor onderzoek worden als volgt geïnventariseerd:
 - In principe dient een risicoanalyse voor de provincie als geheel het uitgangspunt te vormen voor de selectie en prioritering van onderzoeksonderwerpen, waarbij de meest risicovolle onderwerpen prioriteit krijgen. In de afgelopen jaren was het risico-management binnen de provincie echter nog niet op een zodanig niveau gebracht dat dit mogelijk was;⁴⁸
 - Daarnaast kunnen onder andere *self assessments* en kwaliteitverbeteringsprogramma's onderzoeksonderwerpen opleveren;

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 6.

⁴⁷ Vanwege zijn controlerende taak ten behoeve van PS heeft de externe accountant geen zitting in de Auditcommissie. De Auditcommissie kan de externe accountant uitnodigen vergaderingen bij te wonen. De externe accountant zal bijvoorbeeld worden uitgenodigd om zijn bevindingen en aanbevelingen van zijn management letter toe te lichten.

⁴⁸ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Jaarverslag 2005 en Onderzoeksplan 2006*, 2006.

- Totdat het risicomodel volledig is uitgerold binnen de provincie worden door het hoofd van de EAA en de senior adviseur auditing de verwachtingen en behoeften van de leden van de Auditcommissie en de directies geïnventariseerd en verwerkt in het onderzoeksplan.⁴⁹
- **Verdeling van de beschikbare capaciteit over de verschillende werkzaamheden.** In overleg met de Auditcommissie wordt de verdeling van de beschikbare capaciteit over de verschillende werkzaamheden vastgesteld. Hoewel de doelstelling is dat 60% van het onderzoek door de Auditcommissie wordt geïnitieerd en 40% door het lijnmanagement, was de verhouding in de praktijk (in 2005) andersom. In het onderzoeksplan voor 2006 is het aandeel van de Auditcommissie 26%.⁵⁰
- **Vaststelling van het onderzoeksplan.** Het jaarlijkse onderzoeksplan wordt door de Auditcommissie in concept vastgesteld, waarna dit plan ter goedkeuring aan GS wordt voorgelegd. GS stellen het onderzoeksplan formeel vast. De Auditcommissie heeft de mogelijkheid om onderzoeken op verzoek op te laten nemen in de jaarplanning.
- **Eventueel bijstellen van het onderzoeksplan.** Gedurende het jaar bestaat de mogelijkheid om nieuwe onderzoeken (op verzoek) aan te dragen, door zowel de Auditcommissie als het lijnmanagement. Gedurende het jaar kunnen prioriteiten verschuiven of kan de motivatie om een bepaald onderwerp wel of niet te onderzoeken veranderen. Het jaarplan bevat daarom enige flexibiliteit.

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 (of eventueel een andere actor) in de gaten houdt of aanbevelingen uit de audits worden opgevolgd. Voor de provincie Zuid-Holland heeft dit de volgende bevindingen opgeleverd:

- **Vorm.**⁵¹ De onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie resulteren altijd in een rapport dat de onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen bevat. De uitkomsten van de onderzoeken en adviezen in opdracht van het lijnmanagement zullen in de meeste gevallen de vorm hebben van een rapport. De bevindingen bij onderzoeken voor het lijnmanagement zullen vaker zijn voorzien van een advies dan de onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie.
- **Geadresseerden.** De resultaten van de onderzoeken voor de Auditcommissie gaan naar GS, met een advies van de Auditcommissie erbij. De resultaten van de onderzoeken die in opdracht van de directies worden uitgevoerd, worden ter kennisgeving aan de Auditcommissie aangeboden en gaan niet naar GS.
- **Openbaarheid.** Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie zijn niet vertrouwelijk. Bij onderzoeken in opdracht van lijnmanagers ontvangt de Auditcommissie altijd een rapport ter kennisgeving. De lijnmanager mag vervolgens beslissen of de vertrouwelijkheid van een onderzoek wordt opgeheven.

Naast bovengenoemde wijze van rapportage en verantwoording over individuele onderzoeken, wordt ook gerapporteerd over het volledige pakket aan activiteiten. Rapportage aan de provinciesecretaris en aan de Auditcommissie vindt plaats volgens het schema in Tabel 16.

- De EAA maakt een jaarplan en rapporteert ieder kwartaal over het bereiken van de doelstellingen van het jaarplan aan de provinciesecretaris, inclusief eventuele beleidsaanpassingen.
- Daarnaast wordt een onderzoeksplan opgesteld voor de Auditcommissie en worden kwartaalrapportages opgesteld. De rapportages aan de Auditcommissie betreffen alleen de voortgang van de onderzoeken en wijzigingen in het onderzoeksplan. De Auditcommissie stelt één keer per jaar een verslag op ten behoeve van GS. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de uitgevoerde onderzoeken en de belangrijkste bevindingen daaruit. Tevens wordt een algemeen beeld gegeven van

⁴⁹ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 9.

⁵⁰ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Jaarverslag 2005 en Onderzoeksplan 2006*, 2006.

⁵¹ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 23-24.

de kwaliteit van de interne beheersing binnen de provincie en de ontwikkeling hierin ten opzichte van de vorige periode. GS zijn verantwoordelijk voor de uiteindelijke rapportage aan PS.

Tabel 16 Rapportage van EAA aan provinciesecretaris en Auditcommissie⁵²

Product	Afnemer	Opleverdatum
Jaarplan (komend jaar)	Provinciesecretaris (P&C)	December
Kwartaalrapportage	Provinciesecretaris (P&C)	April, juli, oktober, januari
Jaarrapport (vorig jaar)	Provinciesecretaris (P&C)	Januari
Onderzoeksplan (lopend jaar)	Auditcommissie	1 ^e vergadering Auditcommissie in lopend jaar
Kwartaalrapportage	Auditcommissie	Vergaderdatum Auditcommissie
Jaarverslag	Auditcommissie	1e vergadering Auditcommissie in lopend jaar

Monitoring van effecten.

- **Onderzoek in opdracht van de Auditcommissie.** Voor onderzoek in opdracht van de Auditcommissie wordt gemonitord wat met de resultaten van het onderzoek gebeurt. De EAA toetst de voortgangsrapportage aan de daaraan te stellen eisen en brengt de eindrapportage ter vaststelling in de vergadering van de Auditcommissie. Tot medio 2005 volgde het Beheersteam Concern de voortgang van de invoering van aanbevelingen. Nadat de herinrichting van de functie van concerncontrol is afgerond, wordt bepaald in welk gremium de monitoring in het vervolg zal worden ondergebracht.⁵³
- **Onderzoek in opdracht van de directies.** Voor onderzoek in opdracht van de lijnmanagers bestaat geen formele monitoring. Indien de lijnmanager ervoor heeft gekozen de vertrouwelijkheid van een rapport op te heffen, kan de opdrachtgever in geval van een onderzoek op verzoek uit een aantal mogelijkheden kiezen voor het rapporteren over de implementatie van de adviezen:
 - Niet rapporteren/adviezen voor kennisgeving aannemen;
 - Intern (binnen de afdeling/directie) rapporteren over de voortgang. Op verzoek kan de EAA daarbij natuurlijk op een nader te bepalen tijdstip een vervolgonderzoek doen naar de opvolging van de aanbevelingen.

Afstemming. De Auditcommissie heeft een regierol met betrekking tot de programmering, de planning en de follow-up van de onderzoeken op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid, rechtmatigheid en verbijzonderde interne controlewerkzaamheden voor de provincie als geheel. De regierol is gericht op het op hoofdlijnen borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen de provincie.

Met betrekking tot specifieke onderzoeken vindt afstemming plaats tussen de EAA en de betrokken partijen. Daarnaast vindt ook periodiek overleg plaats tussen het hoofd van de EAA, de senior adviseur auditing, de provinciesecretaris, (adjunct-)directeuren van directies, het hoofd van de Concern Afdeling Financiën en de Gedeputeerde met de portefeuille bedrijfsvoering.

⁵² Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 30 + 37

⁵³ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Jaarverslag 2005 en Onderzoeksplan 2006*, 2006.

Informatieverwerking. De onderzoeksbevoegdheid van de EAA is niet vastgelegd, met uitzondering van de onderzoeksbevoegdheid die de EAA heeft ten behoeve van integriteitsonderzoek; deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de zogenaamde klokkenluidersregeling.⁵⁴

Kwaliteitsbewaking. De EAA organiseert periodiek een audit van haar eigen werkzaamheden door een externe partij. Dit *peer review* geschiedt op basis van de richtlijnen van het *Institute of Internal Auditors* en/of het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten.⁵⁵

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

De EAA geeft aan dat haar capaciteit optimaal wordt benut als die primair wordt ingezet ten behoeve van de door GS uit te voeren doelmatigheidsonderzoeken. Ook kan de EAA worden ingezet voor rechtmatigheidsonderzoeken en andere onderzoeken die uit het oogpunt van de interne controle wenselijk worden geacht. De EAA heeft een coördinerende taak op het gebied van doeltreffendheidsonderzoeken. Er worden plannen ontwikkeld om, samen met de afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie (zie paragraaf 4.4), invulling te geven aan deze taak. Momenteel zijn de directies verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van onderzoeken naar de doeltreffendheid van het provinciaal beleid en is de uitvoering daarvan versnipperd. In 2006 zullen de beleidsmonitors en beleidsevaluaties die in 2003, 2004, 2005 en de eerste helft van 2006 zijn verricht, worden geïnventariseerd. De EAA kan met deze gegevens een begin maken met haar coördinerende taak op dit gebied.

De auditfunctie in de provincie Zuid-Holland heeft inmiddels circa zestig audits (incl. onderzoeks- en adviestrajecten) uitgevoerd en voor 2006 staan 26 audits op het programma. De onderstaande beschrijving is vooral gebaseerd op de onderzoeken die in 2005 zijn uitgevoerd en die voor 2006 op het programma staan.

Rechtmatigheid

In 2005 stonden enkele audits op het programma die zich deels richten op rechtmatigheid, namelijk:

- Levering en diensten: Deze audit richtte zich onder andere op de vraag in hoeverre de nieuwe kaderregeling 'inkoop van werken, zaken en diensten van de provincie Zuid-Holland' wordt nageleefd bij de aanbesteding van leveringen en diensten.
- N209 en N219: Deze audit richtte zich onder andere op de vraag in hoeverre bij de uitvoering van de projecten N209 en N219 de projectopzet en wet- en regelgeving worden nageleefd.

Daarnaast worden periodiek onderzoeken uitgevoerd naar de organisatorische kwetsbaarheden en kwetsbare handelingen op het gebied van integriteit en naar de weerbaarheid tegen integriteitsinbreuken. Deze onderzoeken worden volgens een roulerend schema bij verschillende afdelingen uitgevoerd. Ook heeft de EAA, in opdracht van de Auditcommissie, een provinciebrede inventarisatie uitgevoerd naar de kwetsbare functies binnen de provincie.

Doelmatigheid

Het merendeel van de audits dat in de provincie Zuid-Holland wordt uitgevoerd heeft betrekking op doelmatigheid. Veelal gaat het om de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om doelmatig met de financiële middelen om te springen. Een enkele keer wordt onderzocht of ook daadwerkelijk doelmatig is gehandeld. Voorbeelden van audits die in 2005 zijn uitgevoerd zijn:

⁵⁴ Provincie Zuid-Holland, *Procedureregeling melding misstand provincies 2005*, Provinciaal blad van Zuid-Holland, 15 september 2005.

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Handboek Eenheid Audit en Advies*, juni 2005, p. 30.

- Selectieproces nieuw financieel systeem: Deze audit richtte zich op het beoordelen van de processen die moeten leiden tot de keuze van een nieuw financieel systeem voor de provincie.
- Beoordeling kwartaalrapportages regionale omroepen: Deze audit betrof een toets op de kwaliteit van de kwartaalrapportages van regionale omroepen.

Ook voor 2006 staan enkele onderzoeken op het programma die zich richten op de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om doelmatig met de financiële middelen om te springen, zoals:

- Controllerorganisatie: Deze audit betreft een toets op de organisatie en werking van de geformuleerde kaders.
- As Leiden-Katwijk en Rijnlandroute: Dit betreft onderzoeken naar de beheersing van de respectievelijke projectorganisaties.
- Vastgoed registratiesysteem: Dit betreft een toets op de betrouwbaarheid van het vastgoedregistratiesysteem.
- Facilitair Management Implementatie Systeem: Dit betreft een audit op de wijze waarop het Facilitair Management Implementatie Systeem is geïmplementeerd.

Doeltreffendheid

De auditfunctie in de provincie Zuid-Holland voert niet of nauwelijks onderzoek uit dat specifiek is gericht op het beoordelen van de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Wel heeft de auditfunctie een coördinerende taak op het gebied van doeltreffendheidsonderzoeken en worden plannen ontwikkeld om invulling te geven aan deze taak.

Overigen

Naast de bovengenoemde audits die zich geheel of gedeeltelijk richt op rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid worden door de auditfunctie in de provincie Zuid-Holland ook diverse activiteiten uitgevoerd die het karakter hebben van onderzoeks- of adviesopdrachten voor specifieke organisatieonderdelen. Dit betreft bijvoorbeeld de volgende activiteiten:

- Het faciliteren van workshops bij de invoering van risicomanagement.
- Het geven van adviezen aan de Directie Concern Zaken.
- Het ontwerpen van een methodiek voor de berekening van risico's in het kader van grondverwerving.
- Advisering bij de implementatie van een nieuw financieel systeem.

Samenvatting van de bevindingen

De onderzoeken van de auditfunctie leveren de volgende informatie op over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid:

- **Rechtmatigheid.** Er zijn enkele audits uitgevoerd die zich richten op de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd. Ook zijn audits naar het integer handelen van organisatieonderdelen uitgevoerd.
- **Doelmatigheid.** De audits die op het gebied van doelmatigheid worden uitgevoerd, hebben veelal betrekking op de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om doelmatig met de financiële middelen om te springen. Een enkele keer wordt onderzocht of daadwerkelijk doelmatig is gehandeld.
- **Doeltreffendheid.** De auditfunctie in de provincie Zuid-Holland voert geen onderzoeken uit naar de doeltreffendheid van het provinciaal beleid. Wel zal de auditfunctie een coördinerende rol bij de uitvoering van doeltreffendheidsonderzoeken gaan vervullen.

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 onderzoeksuren (2005)	1500 onderzoeksuren	Ca. 4000 onderzoeksuren	2005: 260 onderzoeksuren 2006: 1800 onderzoeksuren	2005: 8000 onderzoeksuren
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 (vóór 2006) en geplande (vanaf 2006) onderzoeken	2003: 2 2004: 6 2005: 9 2006: 7	2002: 5 2003: 12 2004: 14 2005: 13 2006: 13	2005: 4 (incl. 1x 217a) 2006: 11 (incl. 1x 217a)	Voor 2004: 12 (incl. advies) 2004: 24 (incl. advies) 2005: 28 (incl. advies) 2006: 26 (incl. advies)
Positie van de auditfunctie binnen de organisatie	Onder de provinciesecretaris; in de toekomst onder de concerncontroller.	Onder de provinciesecretaris.	Onder de concerncontroller.	Onder de provinciesecretaris.
Onafhankelijkheid	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de 	Onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan zelfstandig (een deel van) de 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de 	Niet geheel onafhankelijk. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Onafhankelijke positie. ▪ De auditfunctie kan niet zelfstandig (een deel van) de

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.	onderzoeksprogrammering vaststellen.
Systematische wijze van prioriteren (bij voorkeur inclusief risicoanalyse)	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	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

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
	PS gerapporteerd.			lijnmanagement, beslist de lijnmanager over de vertrouwelijkheid daarvan.
Monitoring effecten	Er is geen mechanisme om te monitoren wat er met de bevindingen gebeurt.	Het jaarverslag bevat de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen uit het jaarverslag van het jaar ervoor.	Er is een mechanisme om de opvolging van aanbevelingen uit audits te monitoren. De concern-staf registreert per audit de aan-bevelingen en rapporteert perio-diek aan de provinciesecretaris wat de stand van zaken is.	Opdrachten t.b.v. audit-commissie: effecten wel 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 binnen een provincie andere organisatieonderdelen bestaan die informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het gevoerde bestuur genereren. In de provincie Zuid-Holland bestaat een dergelijk organisatieonderdeel niet. 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 hieronder echter wel enkele initiatieven die de provincie Zuid-Holland op dit gebied neemt:

- **Werkconferenties.** In een vierjarig programma worden (combinaties van) begrotingsprogramma's doorgelicht met als kernvraag: "Doen we als provincie de goede dingen?"(doeltreffendheid). Inmiddels hebben twee conferenties plaatsgevonden, één op het terrein van de Commissie Samenleving en één op het terrein van de Commissie Groen, Water en Milieu. Deze conferenties zijn bijgewoond door statenleden, gedeputeerden, externe organisaties, ambtenaren, etc. en hebben geresulteerd in aandachtspunten en ideeën met betrekking op:
 - De informatievoorziening aan PS, het inzicht in het beleidsproces en de mogelijkheden van PS om keuzes te maken enerzijds; en
 - De volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van PS anderzijds.Dit betreft met name aandachtspunten en ideeën die moeten worden ingebed in de jaarcyclus en het P&C-instrumentarium.⁵⁶
- **Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie** (voorheen de Afdeling Bestuur en Strategie). Deze afdeling, met name het cluster Beleidscoördinatie, heeft een rol bij controle op het handelen van de provincie. Tot de instelling van het cluster Beleidscoördinatie is in april 2003 besloten. Het cluster bestaat uit taakveldcoördinatoren, een coördinator algemene zaken en beleidsondersteunende medewerkers.⁵⁷
 - **Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.** De taakveldcoördinatoren houden zich bezig met de coördinatie, bewaking en advisering en waar mogelijk beleidsondersteuning op de taakvelden fysiek, sociaal en economisch. De coördinator algemene zaken levert een bijdrage aan de begroting, jaarrekening, instrumentontwikkeling (bijvoorbeeld monitoring, beleidsevaluatie), advies en ondersteuning bij het gebruik van deze instrumenten, onderzoeksopdrachten, etc. Ter ondersteuning van de vaststelling van prestatie-indicatoren heeft het cluster onder andere een notitie over de meetbaarheid van het provinciaal beleid geschreven en levert het cluster ondersteuning voor de bovengenoemde werkconferenties.
 - **Afstemming.** Het cluster Beleidscoördinatie werkt sinds kort samen met de EAA met als doel evaluatie en monitoring samen op te pakken. Er is een gezamenlijk initiatief om meer inzicht te krijgen in: (a) wat binnen de beleidsdirecties gebeurt op het gebied van monitoring en evaluatie; (b) de verschillende modellen die daarbij worden gehanteerd; en (c) de implicaties daarvan.
- **Onderzoeken die beleidsdirecties (laten) uitvoeren.** Er bestaat binnen de provincie Zuid-Holland geen centrale onderzoeksafdeling. Binnen sommige directies, bijvoorbeeld binnen de Directie Groen, Water en Milieu, houden enkele medewerkers zich met onderzoek bezig. Verder laten de beleidsdirecties ook onderzoeken uitvoeren naar de doeltreffendheid van hun beleid. Als gevolg van de decentrale organisatie van de provincie is het moeilijk een overzicht te krijgen van alle doeltreffendheidsonderzoeken die plaatsvinden.

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland, *Evaluatie van de doorlichting van het begrotingsprogramma Samenleving tijdens een tweedaagse werkconferentie op 18 en 19 mei.*

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland, *Nota voor het Directieteam met als onderwerp "Inrichting afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie"*, 10 oktober 2003.

Tabel 19 Overige bij de informatievoorziening betrokken afdelingen

	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 Zuid-Holland (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in rechtmatigheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Geen			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Accountantsverklaring jaarrekening	Ja	Ja	Ja
	Rapport van bevindingen: stand van zaken	Ja	Ja	Ja
	Management letter	Ja	Ja	Ja
Rekenkamer	Geen			
GS	Zie auditfunctie			
Controloffunctie	Jaarrekening 2005: inzicht in ondernomen activiteiten om rechtmatigheid te verbeteren	Ja	Ja	Ja
Auditfunctie	Enkele rapporten die zich richten op de rechtmatigheid van specifieke werkprocessen en de integriteit van organisatieonderdelen.	Onderzoeksprogramma en jaarverslag	Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie.	Opdrachtgever: ja Rest: soms

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

- **PS.** PS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in rechtmatigheid.
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in rechtmatigheid.
- **Accountant.** In de Provinciewet en het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is vastgelegd dat de accountant met ingang van de jaarstukken 2004 een oordeel moet uitspreken over

zowel de getrouwheid als de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening. In de provincie Zuid-Holland 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. Het rapport van bevindingen bevat een evaluatie van fouten en onzekerheden in het kader van rechtmatigheid. Er wordt onder andere ingegaan op staatsteun, een onrechtmatige betaling en begrotingsrechtmatigheid. Tevens wordt melding gemaakt van een herstelactie van GS. Met betrekking tot de niet-financiële rechtmatigheid beperkt de accountant zich tot het rapporteren over de aanpak van het risico-management door de provincie. In de management letter wordt aandacht besteed aan verbeteracties op het gebied van rechtmatigheid.

- **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 inzicht heeft opgeleverd in rechtmatigheid. Wel is in audits van de EAA aandacht besteed aan rechtmatigheid.
- **Controlfunctie.** In de rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit wordt gerapporteerd over de voortgang van verbeteracties voor het behalen van een rechtmatigheidsverklaring. De overige interne rapportages geven geen inzicht in rechtmatigheid. In de voorjaarsnota wordt niet gerapporteerd over rechtmatigheid. Ook de najaarsnota biedt vrijwel geen inzicht in rechtmatigheid, met als uitzondering de mate waarin onbevoegde besluiten worden genomen. Wel wordt ingegaan op toekomstige activiteiten met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole. De jaarrekening 2005 besteedt op verschillende plekken aandacht aan de activiteiten die zijn ondernomen om rechtmatigheid te verbeteren.
- **Auditfunctie.** Er zijn enkele audits uitgevoerd die zich richtten op de mate waarin wet- en regelgeving wordt nageleefd. Ook worden regelmatig audits naar het integer handelen van specifieke organisatieonderdelen uitgevoerd. Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie worden aan GS aangeboden; onderzoeken in opdracht van het lijnmanagement niet.

De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 niet structureel is gerapporteerd over de stand van zaken op het gebied van rechtmatigheid. De rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit vormt hierop een positieve uitzondering. Eens per jaar geeft de accountant een oordeel over rechtmatigheid met daarbij een overzicht van de controlebevindingen en wordt in de jaarrekening de stand van zaken met betrekking tot verbeteracties beschreven. Daarnaast verschijnt incidenteel een rapport van de auditfunctie dat zich richt op de rechtmatigheid van een specifiek onderdeel van de bedrijfsvoering of de integriteit van een organisatieonderdeel. Deze rapporten komen niet automatisch bij PS terecht. De onderzoeksprogrammering biedt PS echter wel inzicht in de onderzoeken die worden verricht en PS kunnen die rapporten bij de EAA opvragen.

5.2 Doelmatigheid

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

Actor	Bijdrage aan inzicht in doelmatigheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Eén onderzoek naar de stagnatie van infrastructuurprojecten			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Rapport van bevindingen Management letter	Ja Ja (ter kennisname)	Ja Ja	Ja Ja
Rekenkamer	Geen			
GS	Zie auditfunctie; de uitvoering van 217a onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd.			
Controlfunctie	Jaarrekening 2005: inzicht in doelbereiking/prestatielevering Voorjaarsnota 2005: inzicht in basisgegevens Najaarsnota 2005: inzicht in doelbereiking/prestatielevering Interne rapportages: inzicht in basisgegevens	Ja Ja Ja Nee	Ja Ja Ja Nee	Ja Ja Ja Ja
Auditfunctie	Voorals audits naar de vraag of processen binnen de provincie zodanig zijn ingericht dat op doelmatigheid kan worden gestuurd en soms ook audits waarin wordt nagegaan of de middelen efficiënt zijn ingezet.	Onderzoeksprogramma en jaarverslag	Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie	Opdrachtgever: ja Rest: soms

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

- **PS.** PS hebben één onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van vertragingen bij infrastructuurprojecten. Daarin is onder andere aandacht besteed aan de inrichting van de uitvoering van grote projecten. Dit heeft onder andere geresulteerd in een procedureregeling grote projecten.
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doelmatigheid.
- **Accountant.** De accountant maakt in de management letter opmerkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de provincie, waaronder opmerkingen op het gebied van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De belangrijkste aandachtspunten uit de management letter zijn ook opgenomen in het rapport van bevindingen.
- **Rekenkamer.** De Rekenkamer is in 2005 opgericht en heeft nog geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht oplevert in doelmatigheid.

- **GS.** De uitvoering van 217a onderzoek is door GS bij de auditfunctie belegd. Aangezien in het onderzoeksplan en het jaarverslag geen onderscheid wordt aangebracht tussen 217a onderzoek en ander onderzoek, worden alle uitgevoerde onderzoeken onder de auditfunctie beschreven.
- **Controloffunctie.** In de interne verantwoordingsrapportages wordt wel beschreven wat voor prestaties er geleverd zijn, maar wordt niet vermeld wat de beoogde doelen/prestaties waren. De rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit vormt hierop een positieve uitzondering. Alle tussentijdse rapportages geven wel inzicht in de mate waarin de begroting is uitgeput. Er is met betrekking tot doelmatigheid sprake van inzicht in basisgegevens. Zowel de voorjaarsnota als de najaarsnota geven aan of de uitputting van de begroting binnen de kaders blijft. In de najaarsnota wordt overzichtelijk gepresenteerd wat de beoogde doelen/prestaties zijn en wat de voortgang is met betrekking tot die doelen/prestaties. De informatie in de voorjaarsnota geeft inzicht in basisgegevens en de informatie in de najaarsnota geeft inzicht in doelbereiking/prestatielevering. Ook de jaarrekening 2005 biedt inzicht in doelbereiking/prestatielevering.
- **Auditfunctie.** De audits die op het gebied van doelmatigheid worden uitgevoerd, hebben veelal betrekking op de vraag of de voorwaarden zijn gecreëerd om doelmatig met de financiële middelen om te springen. Een enkele keer wordt onderzocht of ook daadwerkelijk doelmatig is gehandeld. Onderzoeken in opdracht van de Auditcommissie worden aan GS aangeboden; onderzoeken in opdracht van het lijnmanagement niet.

De Rekenkamer stelt vast dat gedurende het jaar 2005 regulier is gerapporteerd over een aantal basisgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt op verschillende momenten in het jaar (najaarsnota en jaarrekening) ook inzicht geboden in doelbereiking/prestatielevering. Ook zijn er diverse informatiebronnen die op incidentele basis inzicht opleveren in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waaronder een PS-onderzoek, de management letter van de accountant en diverse audits. 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 Zuid-Holland (2004/2005)

Actor	Bijdrage aan inzicht in doeltreffendheid	Toegang tot deze informatie?		
		PS	GS	Ambtelijke organisatie
PS	Geen			
Statencommissie	Geen			
Accountant	Geen			
Rekenkamer	Geen			
GS	Onderzoeken	Soms	Ja	Ja
Controloffunctie	Najaarsnota: inzicht in prestatielevering Jaarrekening 2005: inzicht in prestatielevering	Ja	Ja	Ja
Auditfunctie	Geen			
Beleidsdirecties	Beleidsbeoordelingen	Soms	Soms	Ja

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

- **PS.** PS hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd doeltreffendheid.
- **Statencommissies.** De statencommissies hebben in 2004 en 2005 geen onderzoek uitgevoerd dat inzicht heeft opgeleverd in doeltreffendheid. De Commissie voor het Onderzoek van de Rekening gaat met ingang van 2006 een pilot met beleidsevaluaties uitvoeren. Het eerste onderzoek dat wordt uitgevoerd, is een evaluatie van het Fietsplan 2001-2010.
- **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.** GS hebben onderzoeken uitgevoerd of laten uitvoeren die inzicht bieden in de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Dit betreft bijvoorbeeld de bestuurskrachtmeting en de halfwegevaluatie van het collegewerkprogramma die in 2005 hebben plaatsgevonden.
- **Controlfunctie.** In tussentijdse rapportages wordt vaak wel gemeld wat voor prestaties er geleverd zijn, maar niet wat de beoogde prestaties waren. De rapportage van de Directie Ruimte en Mobiliteit vormt hierop een positieve uitzondering. In de voorjaarsnota wordt niet ingegaan op wat het beoogde doel en de beoogde prestatie was. In de najaarsnota en de jaarrekening wordt wel een overzicht gegeven de beoogde prestatie en de geleverde prestatie. Er wordt niet gerapporteerd over het beoogde doel en in hoeverre dit doel is gerealiseerd. Er wordt derhalve geen inzicht in doelbereiking gegeven. De najaarsnota en de jaarrekening 2005 bieden echter wel inzicht in prestatielevering.
- **Auditfunctie.** De auditfunctie in de provincie Zuid-Holland voert geen onderzoeken naar de doeltreffendheid van het provinciaal beleid uit. Wel zal de auditfunctie een coördinerende rol bij de uitvoering van doeltreffendheidsonderzoeken gaan vervullen.
- **Beleidsdirecties.** Beleidsdirecties zetten incidenteel beleidsevaluaties extern uit.

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

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 Controletoren, *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 Zuid-Holland

Wet- en regelgeving, regelingen, etc.

Provincie Zuid-Holland: Gedeputeerde Staten, *Organisatieregeling provincie Zuid-Holland*, 18 mei 2004.

Provincie Zuid-Holland: Gedeputeerde Staten, *Procedureregeling melding misstand Provincies 2005*, 6 september 2005.

Provincie Zuid-Holland: Provinciale Staten, *Controleverordening*, 12 november 2003.

Provincie Zuid-Holland: Provinciale Staten, *Wijziging Verordening Instelling Commissie voor het Onderzoek van de Rekening*, juni 2003

Provincie Zuid-Holland: Provinciale Staten, *Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid*, 31 maart 2004.

Beleidsdocumenten

Provincie Zuid-Holland, *Bijlagenbundel behorend bij het eindrapport van de Statenwerkgroep Evaluatie dualisme*, 24 januari 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Concern intern controle plan 2006*, 2006.

Provincie Zuid-Holland, *Evaluatie van de doorlichting van het begrotingsprogramma Samenleving tijdens een tweedaagse werkconferentie op 18 en 19 mei*.

Provincie Zuid-Holland, *Inrichting controlorganisatie en aanscherping jaarrekeningproces*, 7 november 2005 (brief van de provinciesecretaris); en *De controlorganisatie van de provincie* (notitie behorende bij de brief); en *Schema controlorganisatie, schema hiërarchische relaties en schema escalatie* (organogrammen behorende bij de notitie).

Provincie Zuid-Holland, *Kaderbrief 2006: Kadern en richtlijnen voor het opstellen van de Directieplannen 2006*, augustus 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Nota voor het Directieteam met als onderwerp "Inrichting afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie"*, 10 oktober 2003.

Provincie Zuid-Holland, *Planning en Control kalender 2005*, 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Planning en Control kalender 2006*, 2006.

Provincie Zuid-Holland: Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie, *Meetbaarheid van het provinciaal beleid*, augustus 2004.

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

Provincie Zuid-Holland: Commissie Stagnatie Infrastructuurprojecten, *Willen en Wegen*, Bijlage 3: Leerpunten, april 2005, pp. 25-31.

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

Provincie Zuid-Holland: Eenheid Audit en Advies, *Jaarverslag 2004 en Onderzoeksplan 2005*, 2005.

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

Provincie Zuid-Holland: Gedeputeerde Staten, *Discussienota over 'Actieve informatieplicht Gedeputeerde Staten'*, december 2004.

Provincie Zuid-Holland: Gedeputeerde Staten, *Notitie 'Governance Structuur'*, 17 december 2002.

Provincie Zuid-Holland: Statengriffie, *Griffieplan 2003-2007*, augustus 2002.

P&C-producten

Provincie Zuid-Holland, *Managementrapportage afdeling Verkeer en Vervoer, periode t/m 31 augustus 2005*, 14 oktober 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Verantwoordingsrapportage Dienst Beheer Infrastructuur, tweede trimester 2005*, 5 oktober 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Directie-managementrapportage 3, Directie Ruimte en Mobiliteit*, 11 november 2005.

Provincie Zuid-Holland, *3^e kwartaalrapportage 2005, Directie Maatschappij en Bestuur*, november 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Directie Groen, Water en Milieu op koers, Managementrapportage, Directieplan 2005, 3^e kwartaal 2005*, november 2005.

Provincie Zuid-Holland, *Voorjaarsnota 2005*.

Provincie Zuid-Holland, *Najaarsnota 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 Zuid - Holland	24
Tabel 8	Informatie over onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur vastgelegd in de provinciale verordening	25
Tabel 9	Statencommissie(s) met specifieke taken m.b.t. de controle op het gevoerde bestuur	30
Tabel 10	Formatie van de griffie (januari 2006)	32
Tabel 11	Informatie over de inrichting van de accountantscontrole, zoals vastgelegd in een provinciale verordening.....	34
Tabel 12	De externe accountant van de provincie.....	38
Tabel 13	Inrichting controlfunctie.....	47
Tabel 14	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in P&C-producten	48
Tabel 15	Aansluiting tussentijdse rapportages en programmabegroting	48
Tabel 16	Rapportage van EAA aan provinciesecretaris en Auditcommissie	52
Tabel 17	Inrichting auditfunctie.....	55
Tabel 18	Informatie over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in auditrapporten.....	57
Tabel 19	Overige bij de informatievoorziening betrokken afdelingen	59
Tabel 20	Inzicht in rechtmatigheid in de provincie Zuid-Holland (2004/2005)	60
Tabel 21	Inzicht in doelmatigheid in de provincie Zuid-Holland (2004/2005).....	62
Tabel 22	Inzicht in doeltreffendheid in de provincie Zuid-Holland (2004/2005)	63
Tabel 23	Gebruikte afkortingen (voor alle provincies)	69
Tabel 24	Definities van gebruikte begrippen.....	70

Lijst van figuren

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

BIJLAGE B: 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 begrippen⁵⁸

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 zonedig 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.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Normen en Begrippen*, 2004; IBO, *Verantwoordelijkheid en verantwoording*, 2003-2004.

BIJLAGE C: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE EN GERAADPLEEGDE PERSONEN

- Voorzitter Commissie Onderzoek van de Rekening: Dhr. Van Veelen
- Voorzitter Commissie Bestuur en Middelen: Dhr. Keman
- Statengriffie: Dhr. Kas
- Accountant (Deloitte): Dhr. Killeen en Dhr. Dubbelman
- Gedeputeerde: Mw. Huizer
- Provinciesecretaris: Mw. Van Wieringen-Wagenaar
- Hoofd Afdeling Financiën: Dhr. Te Velde
- Auditfunctie: Dhr. Van Kempen
- Hoofd Afdeling Bestuur en Beleidscoördinatie: Dhr. Kleinrensink en Mw. Tolman