

JAARVERSLAG 2009

Rekenkamer Zeeland
Middelburg, december 2009

JAARVERSLAG 2009



REKENKAMER ZEELAND:

Leden:

mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)
dr. P. Castenmiller
drs. A.B.C. de Klerck

Medewerkers:

drs. M.F. Blommaert
E.E.I.A. Dombi

Secretariaat:

Postadres: Postbus 6001
4330 LA Middelburg
Telefoon: 0118 – 631355
E-mail: rekenkamer@zeeland.nl
Website: www.rekenkamerzeeland.nl

Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag van de rekenkamer Zeeland over het jaar 2009. In dit jaarverslag treft u het verslag van deze en andere werkzaamheden aan.

Het jaar loopt bijna ten einde bij het schrijven van dit voorwoord. Voor ons stond 2009 in het teken van verandering. In 2009 hebben wij onder meer een handreiking ten behoeve van de verzelfstandiging Zeeuwse Havens uitgebracht. Dit was geen regulier rekenkameronderzoek maar een onderzoek om de kaderstellende rol van Provinciale Staten te ondersteunen. Het kon in feite gezien worden als een normenkader voor een nog uit te voeren onderzoek naar de verzelfstandiging. Gegeven de financiële belangen en het eenmalige karakter van dit proces leek het ons echter goed om Provinciale Staten vooraf een dergelijk kader te bieden. Het is wat ons betreft een goede manier geweest om inspeland op de actualiteit bij te dragen aan een relevante informatievoorziening in een complex besluitvormingstraject. De reacties vanuit de Staten ondersteunden dit.

Een andere verandering betrof het vertrek na de zomer van onze onderzoeker die vanaf de start van de rekenkamer bij ons werkzaam was, mw. Liselore Lommers. Inmiddels is echter een nieuwe onderzoeker gevonden die met ingang van het nieuwe jaar bij ons werkzaam zal zijn. We hopen op een even prettige en vruchtbare samenwerking zodat we ook in 2010 een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan kaderstelling en controle vanuit Provinciale Staten.



Mr. J.J.I. Verburg
Voorzitter Rekenkamer Zeeland

INHOUDSOPGAVE

<u>VOORWOORD.....</u>	<u>3</u>
<u>1. AFGERONDE ONDERZOEKEN IN VOORGAANDE JAREN.....</u>	<u>5</u>
1.1 RODE DRAAD.....	5
<u>2 AFGEROND IN 2009</u>	<u>8</u>
2.1 HANDREIKING ZEEUWSE HAVENS	8
2.2 BEHEER EN ONDERHOUD KUNSTWERKEN EN VERHARDINGEN.....	8
2.3 VOORONDERZOEK CULTUUR EN SOCIAAL BELEID.....	9
<u>3 LOPENDE ONDERZOEKEN</u>	<u>10</u>
3.1 NATIONAAL LANDSCHAP ZUIDWEST ZEELAND.....	10
3.2 ARBEIDSMARKT EN ONDERWIJS	10
<u>4. BEDRIJFSVOERING</u>	<u>11</u>
4.1 EVALUATIE FUNCTIONEREN REKENKAMER.....	11
4.2 FINANCIËN	11
4.3 PERSONEEL	12
<u>5 OVERIGE ACTIVITEITEN</u>	<u>14</u>
5.1 ZEEUWSE REKENKAMERDAG	14
5.2 OVERIGE ACTIVITEITEN	14

1. Afgeronde onderzoeken in voorgaande jaren

Hoewel het jaarverslag de werkzaamheden van 2009 beschrijft is het zinvol om stil te staan bij voorgaande onderzoeken.

In het voorgaande jaarverslag zijn we uitvoerig ingegaan op de implementatie van de aanbevelingen van eerdere onderzoeken. Bij de jaarrekening 2008 van de provincie (april 2009) is eveneens gerapporteerd over de voortgang van deze implementatie. De opvolging van de aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken is als taak bij de auditfunctie neergelegd. Om overlap en dubbeling te voorkomen zal in dit jaarverslag niet op de implementatie van aanbevelingen in worden gegaan. Naar aanleiding van de jaarrekening 2009 van de provincie zal eventueel in ons jaarverslag 2010 dieper op de specifieke aanbevelingen worden ingegaan.

Deze keer hebben wij een "rode draad" uit de inmiddels afgeronde onderzoeken geformuleerd. Zowel vanuit Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten bereikten ons signalen dat dit als zinvol zou worden ervaren. Gegeven het feit dat de provinciale organisatie de komende tijd onder druk zal komen te staan als gevolg van berovervegingen leek het ons goed om aan te geven waar naar onze mening "winst" kan worden geboekt wanneer taken en organisatie tegen het licht worden gehouden.

1.1 Rode draad

Patroon

Als bronnen zijn de onderzoeken van de Rekenkamer gebruikt; wij merken daarbij op dat in verschillende beleidsvelden waar de provincie acteert voor een deel dezelfde bevindingen worden gedaan door de Rekenkamer, waarbij het dan blijkbaar gaat om patronen binnen een organisatie. Verder zijn ook onze eigen observaties verwerkt binnen het kader van de aan de Rekenkamer opgedragen taak.

Het betreft dus zaken die ons opgevallen zijn en in meerdere onderzoeken naar voren gekomen zijn. Ze zouden gezien kunnen worden als factoren die de doeltreffendheid belemmeren los van specifieke beleidvelden en/of personen. Kortom het betreft hier meer kenmerken van de organisatie of in sommige gevallen de cultuur van de organisatie. Door deze punten meer expliciet op de agenda te zetten en te verbeteren kan naar onze mening een hefboomwerking worden bereikt die het geheel van de organisatie en zijn doeltreffendheid ten goede zal komen.

Hieronder zullen een aantal van deze punten worden vermeld en vervolgens zijn deze punten samengevat in een beknopt schema.

- Eén van de belangrijkste pluspunten binnen de provincie is de betrokkenheid van medewerkers op het werk en de gedegen kennis van het vakgebied. Deze eigenschap kan gebruikt worden om verbeterlagen door te voeren.
- Zowel uit het onderzoek Nationaal Landschap als uit het onderzoek naar het proces van subsidieverstrekking is gebleken dat de wijze waarop prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt bijvoorbeeld bij subsidieverzoeken voor belanghebbenden niet altijd en helder en doorzichtig

- zijn. In sommige gevallen werd dit zelfs beschreven als "black box". Door duidelijker te communiceren over beleidskeuzes en daaruit voortvloeiende prioriteitstellingen en beslissingen kan meer draagvlak ontstaan voor beleid.
- In het merendeel van onze onderzoeken hebben we geconstateerd dat de inzet van de provincie vooral activiteit-/uitvoeringsgericht is. Hoewel zeker sprake kan zijn van effectieve interventies, is het gevaar op een versnipperde inzet van de middelen steeds aanwezig.
 - Een duidelijke concernrol ontbreekt. Zowel ten aanzien van beleidscontrol als de bedrijfsvoering. Een duidelijke concernrol maakt het mogelijk om de verschillende beleidsfasen explicieter met elkaar te verbinden zodat uiteindelijk meer zicht ontstaat op effect en outcome. Dit inzicht is nodig om essentiële taken beter in termen van toegevoegde waarde te kunnen onderbouwen, ook naar andere bestuurslagen. Zeker in een situatie waarin het bestaansrecht van de provincie ter discussie wordt gesteld is een goede vorm van beleidscontrol essentieel om aan te tonen waarom specifieke middelen in specifieke projecten worden gestoken. Dit sluit aan bij onze aanbevelingen uit de onderzoek Economie en Biblio-servicebus.
 - Tevens biedt een sterkere concernrol zowel op het terrein van beleid als ook bedrijfsvoering mogelijkheden om een grotere inzetbaarheid te bevorderen en kennisborging explicieter binnen de organisatie onder de aandacht te brengen. Dit is noodzakelijk gegeven de specifieke personeelsopbouw bij de provincie waar op niet al te lange termijn grote groepen zullen uitstromen. Een voorbeeld daarvan is het ontbreken van een geactualiseerd databestand ten aanzien van de onderhoudssituatie van de infrastructuur. De kennis, ervaring en inzichten zijn verankerd bij individuele medewerkers en niet in de organisatie.

Onze bevindingen en inzichten hebben wij tenslotte samengevat in het navolgende schema dat de sterke en zwakke punten en kansen en bedreigingen voor de provincie weergeeft.

<u>Sterktes</u>	<u>Zwaktes</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers: betrokken en inhoudelijk professional. • Organisatie: grote uitvoeringskracht • Steeds meer aandacht voor monitoring en prestatie-indicatoren • Veel beleidsgegevens • Veel informele, korte lijnen maakt goede samenwerking en snelheid van handelen mogelijk • Organisatie: bedrijfsvoering op korte afstand maakt maatwerk mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers: geringe mobiliteit, kwart is 55+(grote uitstroom op korte termijn), weinig kennisborging • Organisatie: regie-/beleidsrol wordt overwegend uitvoeringsgericht opgepakt • Zwakke verbinding fasen in beleidscyclus (monitoring t.b.v. terugkoppeling beleid) • Weinig tot geen informatie over effect/outcome • Informele en bilaterale processen leiden tot minder transparantie en draagvlak. (Black Box) • Organisatie: zwakke concernrol, versnippering van middelen en kennis en inefficiëntie
<u>Kansen</u>	<u>Bedreigingen</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Bezuiniging als katalysator voor vernieuwing • Besef urgentie leefbaarheid platteland op de agenda • Besef urgentie vergrijzing en gevolgen daarvan op agenda • Uitbreiding provinciale taken 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezuiniging als conserverende kracht • Maatschappelijke onvrede in Nederland en over overheid in bijzonder • Toenemende tegenstellingen natuur en economie • Ontbreken zicht op effect/toegevoegde waarde interventies • Concurrentie van gemeenten • Discussie bestaansrecht provincie

2 Afgerond in 2009

2.1 Handreiking Zeeuwse Havens

In het jaarverslag 2008 is melding gemaakt van het Vooronderzoek Zeeuwse Havens en het verzoek van provinciale staten aan de Rekenkamer om aansluitend onderzoek te doen naar de financiële risico's van samenwerking van Zeeland Seaports in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas (ESM). Gedegen rekenkameronderzoek binnen een zodanig tijdsbestek dat de uitkomsten nog relevant zouden zijn voor de besluitvorming rond de verzelfstandiging van Zeeland Seaports- destijds was de verwachting vóór de zomer van 2009- bleek niet haalbaar.

De planning rond verzelfstandiging werd later mede als gevolg van de economische crisis vertraagd. Naar verwachting zal het voorstel tot verzelfstandiging in de Provinciale Staten-vergadering van februari 2010 worden behandeld.

Vooruitlopend daarop is reeds besloten per november 2009 tot het beëindigen van de samenwerking met Rotterdam in ESM.

Om PS toch ondersteuning te bieden in het besluitvormingsproces is in november 2008 begonnen met het opstellen van een handreiking met gebruikmaking van de expertise op het terrein van verzelfstandiging in het publieke domein van mevrouw Dr. S. van Thiel van de Erasmusuniversiteit. In februari 2009 is de definitieve versie van de Handreiking gereed gekomen. Na behandeling in de statencommissie Bestuurlijke en Financiële Zaken is de handreiking op 13 maart door PS aangenomen.

De handreiking kan als toetsingskader worden gezien bij de beoordeling van een proces van verzelfstandiging.

De gemeentelijke rekenkamercommissies hebben niet meegewerkt aan de handreiking omdat de gemeenteraden van mening waren dat verder onderzoek niet gewenst zou zijn. De rekenkamercommissies ondersteunden het initiatief echter wel en de handreiking is ook aan hen toegezonden.

2.2 Beheer en onderhoud kunstwerken en verhardingen

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe doeltreffend het onderhoud is dat de provincie uitvoert aan verhardingen en kunstwerken, is een onderzoek uitgevoerd waarbij de Universiteit van Twente is ingeschakeld om naar de volgende onderdelen van infrastructuurmanagement te kijken:

- Het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud
- Het beheer-en onderhoudsproces
- De onderhoudssituatie van de infrastructuur.

Het eindrapport is op 2 oktober 2009 aangeboden aan provinciale staten. Aansluitend vond de presentatie aan de pers plaats. Inhoudelijk is op 23 november 2009 het rapport behandeld in de statencommissie Economie en Mobiliteit.

De Rekenkamer stelde vast dat er binnen de provincie Zeeland randvoorwaarden aanwezig zijn voor de doeltreffend het beheer en onderhoud van infrastructurele werken. Er zijn echter nog verbeterpunten aan te wijzen. Vanwege het nu geformuleerde beleid, het gebruik van een dubbele norm bij achterstallig onderhoud en bijvoorbeeld het nog niet uitontwikkelde monitoringsinstrument kan geen uitspraak gedaan worden over de mate waarin het beleid wel of niet doeltreffend is. De Rekenkamer deed de volgende aanbevelingen ter verbetering.

- *Het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud van infrastructuur meer SMART+C formuleren.*
- *De omslag van budgetsturing naar sturing op output en outcome actief door te zetten zowel beleidsmatig als in de uitvoeringspraktijk.*
- *Transparantie bieden in de inzet van budgetten, planning en realisatie van het totaal aan onderhoudswerkzaamheden.*
- *De beleidsomgeving en de uitvoeringspraktijk met elkaar in relatie brengen.*
- *De registratie- en monitoringssystemen verder doorontwikkelen.*
- *Naast de technische staat en ontwikkeling van de infrastructuur in het beheer- en onderhoudsproces ook (toekomstgerichte) maatschappelijke en economische ontwikkelingen betrekken.*
- *Een risico-analyse uit te voeren naar de huidige onderhoudsstrategie van de provincie. Het gaat dan specifiek om de keuze voor primair conserverende maatregelen.*

Door GS zijn de aanbevelingen overgenomen.

2.3 Vooronderzoek Cultuur en Sociaal beleid

Het vooronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de Zuidelijke Rekenkamer. Het betreft een oriëntatie op beide beleidsvelden. In alle drie de zuidelijke provincies is een inventarisatie uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren. De Zuidelijke Rekenkamer heeft besloten geen vervolgonderzoek uit te voeren in verband met ander geplande onderzoeken. De rekenkamer Zeeland heeft besloten de resultaten van het vooronderzoek te publiceren. Vooraf is het vooronderzoek ter ambtelijke verificatie voorgelegd aan de organisatie. Het vooronderzoek is voorgelegd aan de commissie Welzijn op 27 november met een aantal mogelijke

onderzoeksrichtingen. Tijdens deze bijeenkomst gaf een meerderheid van de partijen aan dat men behoefte had aan onafhankelijke informatie over rol, toegevoegde waarde en financieel beslag van de provincie op deze terreinen. Tegelijkertijd gaf men daarbij aan dat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek in februari beschikbaar zouden moeten zijn in verband met de kerntakendiscussie. De andere onderzoeksrichtingen zoals de aansturing van gelieerde en gesubsidieerde instellingen en de effectiviteit van grensoverschrijdende projecten zouden op een later tijdstip kunnen plaatsvinden. Nadat een onderzoeksopzet op hoofdlijnen was opgesteld, bleek echter na nader overleg dat het onderzoek reeds in januari zou moeten worden afgerond hetgeen niet mogelijk was, gegeven de doorlooptijd van het onderzoek. Het voornemen is echter wel om een vervolg te geven aan een onderzoek op deze terreinen. In januari 2010 zal daarover met de commissie welzijn van gedachten gewisseld worden.

3 Lopende onderzoeken

3.1 Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland

Het onderzoek zou eind 2009 gepubliceerd worden maar dit is vertraagd als gevolg van een tijdelijke onderbezetting van de Rekenkamer. Hoewel het onderzoek inmiddels is afgerond, was de fase van hoor- en wederhoor nog gaande eind 2009. Naar verwachting zal het onderzoek in het voorjaar van 2010 worden gepresenteerd.

De vraagstelling was:

Welke voorwaarden zijn aanwezig voor een doeltreffend beleid van de provincie Zeeland ten aanzien van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland?

Communicatiestrategie:

Omdat communicatie een cruciale rol speelt in het ruimtelijke ordeningsbeleid zal in dit onderzoek apart aandacht aan dit aspect worden besteed. Het gaat daarbij zowel om de communicatie tussen de verschillende bestuurslagen als de communicatie tussen bestuur en burger. De communicatiestrategie en –uitvoering zal getoetst worden aan tijdigheid, volledigheid, betrouwbaarheid (consistentie) en transparantie.

3.2 Arbeidsmarkt en Onderwijs

In de loop van het jaar zijn gegevens verzameld over het onderwijs en de arbeidsmarkt in Zeeland. Deze gegevens zullen de basis vormen voor het onderzoek dat in 2010 zal worden uitgevoerd.

4. Bedrijfsvoering

Met opmaak: Kop 1 Char,
Lettertype: 12 pt, Niet Vet

4.1 Evaluatie functioneren rekenkamer

Het eindrapport "Van lichte tegenwind naar wind in de rug" waarin verslag is gedaan van de door Partners & Pröpper uitgevoerde evaluatie van de Rekenkamer Zeeland, is in het verslagjaar aangeboden aan provinciale staten. Het is de vergadering van 22 april 2009 van de statencommissie Bestuurlijke en Financiële Zaken besproken. De Rekenkamer geeft in een begeleidende brief haar standpunt weer over het rapport en schetst de acties die zij onderneemt als reactie. In hoofdlijn gaven de commissieleden aan de ingezette lijn door de Rekenkamer te onderschrijven.

4.2 Financiën

Tijdens het begrotingsjaar 2009 werden wij geconfronteerd met een afboeking van de egalisatiereserve ad. 62.812,- euro. Hierover was geen overleg geweest, terwijl naar analogie van de fracties een expliciet besluit in PS in 2006 is genomen over overheveling en afrekening na zes jaar van een eventuele reserve. We hebben dit gemeld aan het presidium. Wij zijn van mening dat het zonder overleg afboeken van gelden uit de begroting een aantasting van de onafhankelijkheid van de Rekenkamer is.

De rekenkamer heeft schriftelijk gereageerd op het haar ter ore gekomen voorstel van GS. De voorzitter van de Rekenkamer heeft de positie van de Rekenkamer en de afbakening tussen college en bestuur van de Rekenkamer besproken met de Commissaris van de Koningin.

Het financieel overzicht 2009 ziet er als volgt uit:

	Begroting	Realisatie
Stand egalisereserve op 1 januari	€ 62.812	€ 0
Afboeking GS-besluit november 2009		€ -62.812
Toegekend budget	€ 303.000	€ 303.000
Totaal beschikbaar in 2009	€ 365.812	€ 303.000
Uitgaven:		
Uitgaven:		
Loonkosten	€ 216.154	€ 203.428
Communicatie	€ 10.972	€ 12.755
Uitbesteden onderzoek	€ 75.874	€ 46.660
Overige kosten	€ 0	€ 3.465
Totaal uitgaven	€ 303.000	€ 266.308
Stand egalisereserve op 31-12		€ 36.692

De onderuitputting van € 36.692 hangt samen met het openstaan van de vacature van onderzoeker gedurende vier maanden die tot een onderuitputting op loonkosten leidde (ca. € 13.000 en daarmee samenhangend niet uitbesteedde onderzoeken ca. € 20.000).

4.3 Personeel

Begin september heeft mw. Lommers na een prettige samenwerking en een succesvolle functie vervulling na een dienstverband van 4 jaar de Rekenkamer verlaten. De statengriffier is geïnformeerd dat als gevolg van het door haar vertrek ontstane capaciteitstekort, vertraging is ontstaan in de onderzoeken. Na enige discussie met de organisatie over de procedure rond de werving is inmiddels een geschikte kandidaat gevonden, die per 1 januari 2010 zal starten. Dit heeft echter wel tot een langere periode geleid waarbij de vacature onvervuld was.

Om de voortgang van een aantal zaken te kunnen waarborgen zijn op tijdelijke basis begin november (voor een periode 6 maanden) een tweetal personen aangenomen. Het betreft twee personen met een kleine deeltijdaanstelling, werkzaam in staffuncties bij de provincie, die in het kader van personeelsontwikkeling te kennen hadden gegeven behoefte te hebben aan een uitdaging in de werkzaamheden. Ze vervulden beiden functies die geen directe beleidsverantwoordelijkheid inhielden

(workflowbeheer en bezwarencommissie). Zij vervullen bovendien gedurende deze tijd geen werkzaamheden ten behoeve van de provincie maar slechts voor de rekenkamer. In feite is hier sprake van interim functievervulling. Wij zijn verheugd om op deze wijze gebruik te kunnen maken van enige extra capaciteit die weinig inwerken behoeft in de provinciale organisatie. Tevens kunnen we de ontwikkelingsmodel van de deze personen op deze manier dienen.

← Met opmaak: opsommingstekens en nummering

5 Overige activiteiten

5.1 Zeeuwse Rekenkamerdag

Evenals in 2006 (Middelburg), 2007 (Hulst), 2008 (Schouwen-Duiveland/Tholen) vond ook in 2009 een Zeeuwse Rekenkamerdag plaats. Ditmaal was de rekenkamercommissie Vlissingen gastheer. De dag werd gehouden op 9 oktober 2009 en handelde over het onderwerp grondbeleid.

De dag werd als bijzonder positief beoordeeld. De gemeente Veere zal, wederom in samenwerking met de Rekenkamer Zeeland, de organisatie van de Rekenkamerdag 2010 op zich nemen.

5.2 Overige activiteiten

Overleg audit

Met de audit wordt eenmaal per kwartaal is afstemmingsoverleg gevoerd.

Bijeenkomst Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer heeft in de persoon van dr. P. Castenmiller deelgenomen aan een expertmeeting van de Algemene Rekenkamer om samen met andere wetenschappers te spreken over de strategie voor de komende vijf jaar.

NVRR-Congres

Vanuit de rekenkamer Zeeland namen dhr. Castenmiller, mw. Blommaert en mw. Lommers deel aan het NVRR-congres op 12 juni 2009.

Artikelen

In het afgelopen jaar zijn de volgende bijdragen van de hand van dhr. Castenmiller, lid van de Rekenkamer Zeeland gepubliceerd.

In het februari-nummer van Bestuurwetenschappen verscheen een artikel genaamd: "Naar een activistische rekenkamer" geschreven door H. Albeda, P. Castenmiller en P.J.M. de Goede.

In het juni nummer van Overheidsmanagement verscheen een artikel van P. Castenmiller onder de titel "'Lokale rekenkamers nog niet lokaal genoeg".