



Aan de voorzitter van Provinciale Staten

uw kenmerk:	ons kenmerk:	n.v.t.	bijlagen:	1
behandeld door:	doorkiesnummer:	0118-631173	Middelburg,	2 april 2020
onderwerp:	Jaarverslag 2019 Rekenkamer Zeeland			

Geachte voorzitter,

Op 24 maart 2020 hebben wij het Jaarverslag 2020 van de Rekenkamer Zeeland vastgesteld.

Conform het reglement van de Rekenkamer ontvangt u dit verslag hierbij ter kennisname (bijlage).

Opgeleverde onderzoeksrapporten

In 2019 werden door de Rekenkamer Zeeland twee onderzoeken afgerond:

- Openbaar, tenzij

*Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij de Provincie Zeeland.*

- Externe inhuur en uitbesteding

*Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing bij de Provincie Zeeland in de periode 2012 – 2018.*

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

Mr. C.M. de Graaf, voorzitter

REKENKAMER ZEELAMD

Rekenkamer Zeeland  
Jaarverslag 2019

27 maart 2020

## Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is onafhankelijk en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers.

De voorzitter van de Rekenkamer Zeeland is de heer mr. C.M. de Graaf. De overige leden van het bestuur zijn de heer drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA.

De secretaris van de Rekenkamer is de heer drs. A. Maas. De ambtelijke bezetting van de Rekenkamer bestaat verder uit de heer drs. ing. M.L.M. Dobbelaer en mevrouw E.E.I.A. Dombi

Rekenkamer Zeeland

Abdij 6

4331 BK Middelburg

Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Tel 0118 – 63 18 41

[Rekenkamer@zeeland.nl](mailto:Rekenkamer@zeeland.nl)

[www.Rekenkamerzeeland.nl](http://www.Rekenkamerzeeland.nl)

[Twitter: @RekenkamerZld](https://twitter.com/RekenkamerZld)

## VOORWOORD

2019 was het jaar waarin we, vanwege de Statenverkiezingen in maart 2019 afscheid namen van een aantal vertrouwde gezichten. Ook maakten we kennis met een aantal nieuwe gezichten binnen Provinciale Staten van Zeeland en binnen de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland. Met de oude geledingen hebben we in 2019, net als in de voorliggende jaren, prettig en constructief kunnen samenwerken. Onze eerste ervaringen met de nieuwe samenstelling van Provinciale Staten en de Programmaraad zijn onverminderd positief.

In 2019 vond de behandeling van het rekenkamerrapport 'Energie in Transitie' plaats in Provinciale Staten. Een 2018 onderzoek samen met andere provinciale rekenkamer, onderzochten we het geheimhoudingsbeleid van de Provincie Zeeland en het beleid ten aanzien van externe inhuur en uitbestedingen. Vanwege de verkiezingen kozen we bewust voor onderzoeken van niet-politieke aard. Na de verkiezingen zijn we in gesprek gegaan met de nieuw samengestelde fracties in Provinciale Staten. Deels om kennis te maken, maar vooral om na te gaan met welke onderzoeken we Provinciale Staten het beste kunnen ondersteunen in de komende bestuursperiode. Dit resulteerde in het onderzoeksprogramma 2020, dat we in december 2019 aanboden aan Provinciale Staten.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf  
Voorzitter

## INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b><u>INLEIDING</u></b>	<b>- 1 -</b>
1.1	Taak en positie van de Rekenkamer Zeeland .....	- 1 -
1.2	Verantwoording aan Provinciale Staten.....	- 1 -
<b>2.</b>	<b><u>AFGERONDE ONDERZOEKEN</u></b>	<b>- 2 -</b>
2.1	Onderzoek Geheimhouding .....	- 2 -
2.2	Externe inhuur en uitbesteding.....	- 3 -
<b>3.</b>	<b><u>REKENKAMER ZEELAND GASTHEER VOOR HET P5-SYMPOSIUM</u></b>	<b>- 5 -</b>
<b>4.</b>	<b><u>KRING ZEELAND REKENKAMERS</u></b>	<b>- 7 -</b>
<b>5.</b>	<b><u>BEDRIJFSVOERING REKENKAMER</u></b>	<b>- 8 -</b>
5.1	Samenstelling bestuur .....	- 8 -
5.2	Ambtelijke bezetting .....	- 8 -
5.3	Programmaraad.....	- 8 -
5.4	Financiën .....	- 8 -

## 1. INLEIDING

### 1.1 TAAK EN POSITIE VAN DE REKENKAMER ZEELAND

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt zij de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. De Rekenkamer is onafhankelijk en geen onderdeel van de provinciale organisatie. De Rekenkamer bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers.

Aanleiding voor de instelling van de Rekenkamer is het dualisme. Waar de Algemene Rekenkamer dit op Rijksniveau doet, kijkt de Provinciale Rekenkamer sinds 2005 of het geld op Provinciaal niveau juist en nuttig wordt besteed. Het vergt namelijk vanuit de controlerende rol veel tijd en deskundigheid om (beleids-)onderzoek uit te voeren.

### 1.2 VERANTWOORDING AAN PROVINCIALE STATEN

Conform het reglement van orde legt de Rekenkamer Zeeland uiterlijk voor 1 april verantwoording af aan Provinciale Staten over haar werkzaamheden en bestedingen over het voorgaande jaar.

*Meer over de Rekenkamer Zeeland is vinden op [www.Rekenkamerzeeland.nl](http://www.Rekenkamerzeeland.nl). Daar zijn ook alle opgeleverde onderzoeksrapporten te downloaden.*

## 2. AFGERONDE ONDERZOEKEN

Twee onderzoeken zijn in de loop van het jaar opgestart en kwamen tot afronding. De onderzoeksrapporten werden aan Provinciale Staten van Zeeland aangeboden.

### 2.1 ONDERZOEK GEHEIMHOUDING

#### DEUGDELIJK BELEIDSKADER 'GEHEIMHOUDING', DE UITVOERING KAN BETER



Op 11 juni 2019 publiceerde de Rekenkamer de resultaten van het onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij de Provincie Zeeland.

De Rekenkamer concludeert dat de regels deugdelijk zijn, maar dat de uitvoering beter kan.

Het onderzoek vloeide voort uit vragen als: *Waarom wordt er achter gesloten deuren vergaderd? Waarom zijn stukken geheim?* Beantwoording van dit soort vragen maakt deel uit van de publieke verantwoording dat een kenmerk is van goed provinciaal bestuur.

#### GEHEIMHOUDING BEWUST INZETTEN

De Rekenkamer roept met dit onderzoek Provinciale en Gedeputeerde Staten op zich bewust te zijn van de werking van het beleidskader en 'geheimhouding' af te wegen tegen 'transparantie'. De aanstaande Wet open overheid (Woo) gaat nog meer nadruk leggen op openheid. In een aantal gevallen kan openheid niet (direct) worden gegeven als de Provincie nog in onderhandeling is of wanneer belangen van anderen een rol spelen. Dat blijft en daar zijn goede regels voor bij de Provincie. Maar deze geheimhouding aan termijnen of voorwaarden verbinden, kan beter. Ook 'weglakken' in plaats van volledige documenten geheim te verklaren, zoals vaak gebeurt, vergt evaluatie van het beleidskader.

#### BESTUURLIJKE OPVOLGING VAN DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Statencommissie Bestuur behandelde op 21 juni 2019 het Rekenkamerrapport. Provinciale Staten besloten op 5 juli 2019 om de aanbevelingen, weliswaar in aangepaste vorm over te nemen.

[Download de rapportage](#)

[Download het persbericht](#)

[Download het Statenvoorstel](#)

[Online uitzending Statencommissie](#)

[Online uitzending Statenvergadering](#)

## 2.2 EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

### KADER EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING VAN PROVINCIE ZEELAND KAN BETER

Op 18 december 2019 publiceerde de Rekenkamer de resultaten van het onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding. In deze rapportage stelt de Rekenkamer vast dat Provinciale Staten van Zeeland willen dat de Provincie terughoudend omgaat met de externe inhuur van personeel en uitbestedingen bij organisaties met een winstoogmerk. De Rekenkamer concludeert voor externe inhuur dat de Provincie hierin slaagt. De Rekenkamer kon voor uitbestedingen niet algeheel vaststellen of de Provincie hierin terughoudendheid is geweest. Op dat terrein kan het beleid beter stelt de Rekenkamer. Zij doet Provinciale Staten de aanbeveling om Gedeputeerde Staten te verzoeken het beleidskader te actualiseren en daarbij de handvatten die het onderzoek biedt mee te nemen.



### EXTERNE INHUUR DOELTREFFEND EN DOELMATIG

De provinciale organisatie had in de gehele periode een duidelijk afwegingskader voor externe inhuur. Ook laat het onderzoek van de Rekenkamer zien dat dit afwegingskader in de praktijk goed gevolgd is. De organisatie stuurde er intern duidelijk op aan dat er alleen personeel extern werd ingehuurd als er sprake was van tijdelijk werk en er geen vast personeel met de juiste competenties beschikbaar was. De uitgaven aan externe inhuur bleven in de periode 2012 t/m 2018 altijd beneden de gestelde norm van 10% van de totale loonsom. Gemiddeld genomen werd er in deze periode voor 7,5% van de totale loonsom extern personeel ingehuurd. De Rekenkamer oordeelt dat de Provincie op dit terrein daarmee doelmatig en doeltreffend is geweest.

### ONDUIDELIJK OF DE PROVINCIE MET UITBESTEDEN TERUGHOUDEND IS GEWEEST

Met betrekking tot uitbesteden zijn de conclusies van de Rekenkamer minder positief. Er is binnen de provinciale organisatie geen organisatie-breed afwegingskader in gebruik. Ook hebben Provinciale



Staten geen goed zicht op de prestaties over het terughoudend omgaan met uitbestedingen. Hierover wordt sinds 2017 niet meer gerapporteerd in de jaarstukken. De keuze in de praktijk om werk uit te besteden gebeurt door de provinciale organisatie pragmatisch. De reorganisatie bij de Provincie Zeeland in 2012/2013 en het toepassen van de NAR 57+ regeling daarbij mocht niet leiden tot het extra uitbesteden van werk. Het blijkt niet mogelijk om na te gaan of dat is gelukt. Er is geen systeem opgezet om daarop te monitoren.

#### KANTEKENING REKENKAMER OVER NORM EXTERNE INHUUR

Een andere kantekening die betrekking heeft is de norm die Provinciale Staten stellen ten aanzien van externe inhuur. Deze norm, die inhoudt dat de provinciale organisatie jaarlijks maximaal 10 % van de totale loonsom besteedt aan externe inhuur, is voor Provinciale Staten een belangrijk sturingsinstrument. De Rekenkamer is enigszins kritisch, omdat zij in de bestudeerde documenten geen nadere onderbouwing heeft aangetroffen voor het gestelde plafond. De grens van 10% is gebaseerd op de norm die de Rijksoverheid hanteert sinds 2010 voor haar eigen bedrijfsvoering. De Rekenkamer geeft Provinciale Staten als handvat mee om erop te sturen dat deze norm Zeeuws gemaakt wordt, in plaats van te blijven werken met een Haagse kopie. Daarbij legt de Rekenkamer een relatie met de maatschappelijk opgaven, bestuurlijke prioriteiten en de eigenheid van de provinciale organisatie, die specifiek voor de Provincie Zeeland geldt.

#### KANTEKENING REKENKAMER OVER ONDERSCHIED EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

De Rekenkamer is ook kritisch op het onderscheid tussen uitbestedingen en externe inhuur. Dit onderscheid maken Provinciale Staten op aangeven van Gedeputeerde Staten sinds 2012. Het verschil zit in de aansturing. Bij externe inhuur gaat het om de inhuur van personeel dat binnen de provinciale organisatie wordt aangestuurd bij de uitvoering van het werk. Bij uitbestedingen is er geen sprake van dat soort aansturing. Hier wordt uitsluitend gewerkt met resultaatopdrachten aan externe partijen, waarbij de externe partij verantwoordelijk is voor de aansturing van het personeel. De Rekenkamer oordeelt dat dit systeem niet waterdicht is. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de provinciale organisatie buiten Provinciale Staten om het percentage externe inhuur in de praktijk kan beïnvloeden. Of er sprake is van dergelijke beïnvloeding, heeft de Rekenkamer overigens niet vast kunnen stellen. Maar enkel het feit dat de mogelijkheid bestaat maakt dat de Rekenkamer kritisch is. Temeer ook, omdat verhoudingsgewijs vanaf 2014 het aandeel uitbesteden groter is geworden ten opzichte van het aandeel externe inhuur.

#### BESTUURLIJKE OPVOLGING VAN DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer gaf op 24 januari jl. een technische presentatie over de onderzoeksbevindingen aan de leden van Provinciale Staten. Op 21 februari 2020 behandelde de Statencommissie Bestuur het rekenkameronderzoek. Provinciale Staten besloten op 13 maart 2020 de aanbevelingen uit het rapport over te nemen.

[Download de rapportage](#)

[Download het persbericht](#)

[Download het Statenvoorstel](#)

[Online uitzending Statencommissie](#)

[Online uitzending Statenvergadering](#)

### 3. REKENKAMER ZEELAND GASTHEER VOOR HET P5-SYMPOSIUM

Maandag 28 oktober 2019 was de Rekenkamer Zeeland gastheer voor het P5-symposium 2019. P5 is de samenwerking tussen de vijf provinciale Rekenkamers die Nederland rijk is.



Na de opening door Chris de Graaf, voorzitter van de Rekenkamer Zeeland en een uitgebreid woord van welkom door Han Polman, de Zeeuwse commissaris van de Koning, nam Klaartje Peters van de universiteit van Maastricht, de deelnemers mee in een beschouwing op *'De meerwaarde van Rekenkamers in tijden van veranderend (netwerk) bestuur'*. Aansluitend konden de deelnemers, onder begeleiding van Tanja Groenendijk, bestuurslid van de Rekenkamer Zeeland hierover met elkaar en met Klaartje Peters in debat gaan.

Na in de pauze voor de inwendige mens gezorgd te hebben, werden de deelnemers meegenomen voor een korte maar interessante rondleiding door het Abdijcomplex, al ruim vierhonderd jaar het kloppend hart van het Zeeuwse provinciebestuur.



Voor het middagprogramma hadden de deelnemers de keuze uit een drietal workshops:

- Jan Otten van bureau ACS ging in op 'behavioural auditing', een methodiek voor het doen van onderzoek naar gedrag gerelateerde beheersingsvraagstukken.
- Miranda Pieron van de Unie van Waterschappen nam de deelnemers mee in de wereld achter de Waterschapsspiegel. Een instrument van de waterschappen en hoogheemraadschappen dat bedoeld is om (van elkaar) te leren en om verantwoording af te leggen.
- Linze Schaap van de Noordelijke Rekenkamer en Ard Schilder van de Zuidelijke Rekenkamer tot slot, gingen in hun workshop in op het verrichten van onafhankelijk onderzoek in tijden van fact free politics.

Het P5 symposium werd afgesloten met een wrap up van de dag door Hans Verdellen, bestuurslid van de Rekenkamer Zeeland.

Een gezellige netwerkborrel tot slot droeg bij aan misschien wel het belangrijkste doel van deze dag: elkaar (nog) beter te leren kennen om zo van elkaar te kunnen leren en de onderlinge samenwerking verder te versterken.

#### 4. KRING ZEELAND REKENKAMERS

##### **Rekenkamers in Zeeland kiezen voor samenwerking**

Samen met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) en de gemeentelijke rekenkamers in Zeeland was de rekenkamer Zeeland betrokken bij de oprichting van een rekenkamerkring Zeeland. De bedoeling is dat de kring Zeeland ongeveer twee keer per jaar bijeen gaat komen om kennis en ervaringen uit te wisselen. Zeker wanneer er sprake is van (netwerk) samenwerking tussen de diverse gemeenten in Zeeland en de Provincie ligt het voor de hand dat de diverse Rekenkamers ook samen op die thema's gaan optrekken. Maar ook zonder directe samenwerking is het goed om elkaar te kennen en samen van elkaar te leren.

## 5. BEDRIJFSVOERING REKENKAMER

### 5.1 SAMENSTELLING BESTUUR

De voorzitter van de Rekenkamer Zeeland is de heer [mr. C.M. de Graaf](#) . De overige leden van het bestuur zijn de heer [drs. H.J.W. Verdellen](#) en mevrouw [T. Groenendijk-de Vos MA](#).

### 5.2 AMBTELIJKE BEZETTING

De secretaris van de Rekenkamer is de heer [drs. A. Maas](#).

De ambtelijke bezetting van de Rekenkamer bestaat verder uit de heer [drs. ing. M.L.M. Dobbelaer](#) en mevrouw [E.E.I.A. Dombi](#).

### 5.3 PROGRAMMARAAD

De Programmaraad fungeert voor het bestuur van de Rekenkamer als klankbord om het werk van de Rekenkamer zo effectief mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften van Provinciale Staten. De Programmaraad fungeert zodanig als spreekbuis van Provinciale Staten.

Tot aan de Statenverkiezingen in maart 2019 bestond de Programmaraad uit de volgende leden van Provinciale Staten:

[Ing. J.J. van Burg MSc](#) (voorzitter)

[M.A. van 't Westeinde](#)

[Ir. S.H.J. Tuinder](#)

[Drs. A. Pijpelink](#)

[A.G.M. Veraart MA](#)

[G.W.A. Temmink](#)

Na de statenverkiezingen bestond de Programmaraad uit de volgende leden van Provinciale Staten:

[G.W.A. Temmink](#) (voorzitter)

[J.D. Scheele ing.](#)

[Ir. N. Heerkens](#)

[E.E.P.M. Heerschop](#)

[ir. J.H. Verburg](#)

[Ir. S.H.J. Tuinder](#)

De rol van secretaris van de Programmaraad wordt uitgevoerd door de Rekenkamer.

### 5.4 FINANCIËN

In de begroting 2019 van de Provincie Zeeland werd voor de Rekenkamer een totaal budget van € 301.000 beschikbaar gesteld. Van dit budget werd € 262.000 door de Rekenkamer besteedt in 2019.

Deze onderbesteding werd met name veroorzaakt doordat de Rekenkamer voor haar onderzoeken in 2019 geen externe onderzoeksbureaus inhuurde. De resterende € 39.000 valt daarom vrij in het Provinciale Jaarrekeningsaldo.

Via het bestedingsvoorstel van Gedeputeerde Staten bij de Provinciale Jaarrekening 2019 ( juni 2020) wordt Provinciale Staten verzocht om € 39.000 als onderzoeksbudget over te hevelen naar 2020.