

Behandelingsvoorstel voor de commissie BEM

Onderwerp: Rapportage door de ad hoc-commissie inzake de Rekenkamer

Cie-datum : 1 maart 2004

Cie-nummer: 2004BEM20

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: n.v.t. eerdere behandeling in cie: ja in PS: nee	inspraak: nee op: november '03 op: n.v.t.
--	---

Behandelend ambtenaar: L.C.A.W. Graafhuis

toestel: 2770

Inleiding

Het fractievoorzittersconvent heeft de subcommissie voor de jaarrekening uit de statencommissie Bestuur en Middelen mandaat gegeven voor het ondernemen van activiteiten gericht op de totstandkoming van een (gezamenlijke) rekenkamer. In de aangehechte notitie wordt verslag gedaan van de activiteiten van de subcommissie om tot een gezamenlijke rekenkamer te komen, wordt ingegaan op de schaal, de ambitie, de werkwijze, de inrichting en de bestuurlijke vormgeving van de samenwerking. Tevens is een overzicht toegevoegd van het onderzoeksinstrumentarium, dat de (nieuwe) Provinciewet biedt.

Medio maart a.s. wordt op initiatief van de subcommissie een bijeenkomst gehouden waarvoor alle provincies worden uitgenodigd. De in de aangehechte notitie geformuleerde gedachten wil de subcommissie als uitgangspunt nemen in het komende overleg met de andere provincies.

De subcommissie wil overeenkomstig deze geformuleerde gedachten het overleg ingaan en zal uw commissie daar uiteraard verslag van doen. Afhankelijk van het resultaat van genoemd overleg zal u een concept-statenvoorstel met besluit worden voorgelegd voor de finale besluitvorming.

Vervolg inleiding op pagina 2 neen

Wordt geagendeerd:

X voor korte bespreking (er kunnen enkele kleine opmerkingen worden gemaakt) en vervolgens ter kennisneming.

Beoogd effect

Het realiseren van een onafhankelijke rekenkamer

Argumenten

De wet vereist een Rekenkamer of Rekenkamerfunctie per 1 januari 2005

Kanttekeningen

De ingenomen standpunten van de provincies zijn nog divers.

Financiën

Voor de rekenkamer zijn gelden gereserveerd

Realisatie

Vóór 1 januari 2005

Communicatie

Op dit moment niet relevant

Bijlagen

Overzicht onderzoeksinstrumentarium provinciale staten

Toelichting

Het fractievoorzittersconvent heeft de subcommissie voor de jaarrekening uit de commissie BEM op 5 januari jl. gemandateerd de benodigde stappen te zetten om te komen tot één gezamenlijke rekenkamer. Een en ander vindt zijn basis in de door de Staten uitgesproken wens terzake.

In dit voorstel geeft de subcommissie een weergave van de stand van zaken van het proces op dit moment en schetst de subcommissie de inhoud van de bespreekpunten die naar het oordeel van de subcommissie relevant zijn voor de inrichting van de gewenste rekenkamer.

Vertrekpunt voor de subcommissie is te streven naar een rekenkamer die zich qua territorium uitstrekt over meer dan alleen de Randstadprovincies, nu een landelijk werkende rekenkamer voor alle provincies niet haalbaar blijkt. De subcommissie heeft na bespreking in het fractievoorzittersconvent zich bij brief van 19 januari j.l. gewend tot alle provincies met het verzoek zich uit te spreken over de territoriale omvang van de rekenkamer. Op basis van de verkregen reacties moet de subcommissie constateren dat het beeld nog diffuus is.

De subcommissie heeft de provincies om die reden en het feit dat voortvarendheid gewenst is m.b.t. tot de benodigde besluitvorming uitgenodigd voor een opiniërende bespreking op 18 maart 2004 in het Provinciehuis van Utrecht.

T.b.v. deze opiniërende bespreking heeft de subcommissie stilgestaan bij de randvoorwaarden die naar het oordeel van de subcommissie dienen te worden ingebracht in deze opiniërende bespreking. Afhankelijk van het resultaat daarvan kunnen meer definitieve stappen worden gezet in het kader van de uitwerking, uiteindelijk resulterend in een statenbesluit.

Schaal

De subcommissie streeft naar een Rekenkamer op minimaal Randstadniveau, nu een landelijke rekenkamer buiten beeld is. Aan deze keuze ligt niet alleen het oorspronkelijke uitgangspunt ten grondslag, maar ook de mogelijkheid van efficiencyvoordelen die een Rekenkamer op het niveau van minimaal de Randstad biedt. Dit voordeel is ondermeer te herleiden tot de ervaringen die op meerdere terreinen op Randstadniveau inmiddels zijn opgedaan, die herkenbaar zijn vanwege de veelal identieke problematiek en de daarmee gegroeide cultuur van samenwerking.

De provincie Noord-Holland heeft zich reeds uitgesproken voor een Rekenkamer op Randstadniveau. De subcommissie uit Noord-Holland ziet zijn mandaat daartoe ook beperkt. De provincie Zuid-Holland neemt een identiek standpunt in als Utrecht, terwijl de provincie Flevoland een voorkeur heeft voor een Rekenkamer op Randstadniveau. De opiniërende bijeenkomst met alle provincies zal hier naar verwachting meer duidelijkheid in geven.

Ambitieniveau

Voor het welslagen van een gezamenlijke Rekenkamer is het van het grootste belang dat de onderzoeksrapporten gedragen worden door de samenwerkende provincies. Een eerste vereiste daarvoor is dat de rapporten van een zodanige kwaliteit zijn dat niet op grond van onderzoekstechnische argumenten aan geconstateerde feiten of aan conclusies kan worden getornd.

Ter bepaling van de gedachten wordt van de volgende veronderstelling uitgegaan.

Er worden per provincie maximaal twee onderzoeken per jaar uitgevoerd. Daarbij kan het gaan om voor iedere provincie afzonderlijk twee onderzoeken, maar het kan ook gaan om per provincie één afzonderlijk onderzoek en één algemeen onderzoek dat voor alle samenwerkende provincies relevant is. Kortom een mix tussen algemeen en specifiek.

In het kader van de publieke verantwoording aan de burgers is het verstandig dat de Rekenkamer zich richt op vraagstukken die grote maatschappelijke en politieke relevantie hebben, almede in financieel opzicht de nodige omvang hebben. Hierdoor kan de rekenkamer een gezaghebbende positie innemen.

Verder is de gedachte dat er een zekere inperking ten aanzien van het onderzoeksgebied plaatsvindt. Hoewel de Rekenkamer zich zowel op doeltreffendheid, doelmatigheid en tot op zekere hoogte ook op rechtmatigheid kan richten, verdient het de voorkeur dat de prioriteit gelegd wordt bij de zogenaamde doeltreffendheidsonderzoeken.

Budget

De subcommissie is van oordeel dat het gewenste aantal onderzoeken en de gewenste kwaliteit een substantiële bijdrage vergt van iedere participerende provincie, die voorshands gesteld kan worden op rond € 250.000 per jaar.

NB. Daarnaast zou de subcommissie een budget van € 100.000 tot € 150.000 willen afzonderen voor eigen onderzoek door de Staten, te weten beleidsaudits of beleidsevaluaties. U zie bijgevoegd overzicht onderzoeksinstrumentarium.

Inrichting gemeenschappelijke rekenkamer

Er zijn meerdere scenario's denkbaar voor de inrichting van de Rekenkamer.

Scenario A: een collegiale rekenkamer

De collegiale Rekenkamer (het bestuur van de Rekenkamer)¹ bestaat volgens dit scenario uit drie leden, die parttime functioneren. Zij zijn naast hun betrokkenheid bij de publieke zaak, op een onomstreden hoog niveau gekwalificeerd op het vlak van financiën/accountancy, bestuurskundig, juridisch dan wel qua methodologische achtergrond. Er wordt vanuit gegaan dat naast de normale bestuurstaken er sprake zal zijn van een actieve participatie van de bestuursleden, tot uitdrukking komend in het feit dat elk bestuurslid "eigenaar" zal worden van een onderzoek.

De voorzitter draagt zorg voor de onderlinge coördinatie van het bestuur en is betrokken bij de externe afstemming. Onder dit bestuur functioneert in dit model een rekenkamerbureau met een eigen directeur. De directeur is in dit model geen formeel lid van (het bestuur) van de rekenkamer, maar hij is hierbij wel betrokken als adviseur en voert het secretariaat.

Scenario B: een eenhoofdige rekenkamer

Dit model staat ook wel bekend als het zogenaamde directeursmodel.² De provincies benoemen een onafhankelijk directeur, tevens het enige lid van de rekenkamer, die ondersteund wordt door een eigen rekenkamerbureau dat geheel onder verantwoordelijkheid van de directeur valt.

Het schaalniveau van de directeur is hoger dan bij variant A, gelet op de zwaardere taken die betrokkene zal krijgen. Bovendien zal deze directeur naar alle partijen toe, mede door zijn presentatie en communicatie naar buiten toe als gezaghebbend "boogbeeld" functioneren.

Voorkeur

In de subcommissie wordt verschillend gedacht over een keuze uit deze varianten. Enerzijds bestaat er een voorkeur waarbij de invloed van alle samenwerkende participanten kan doorklinken en een spreiding van deskundigheid is verzekerd en niet alle uitvoerende verantwoordelijkheid bij één partij zijnde de directeur wordt neergelegd. Anderzijds bestaat er uit een oogpunt van onafhankelijkheid en kwaliteit een voorkeur voor een kwalitatief hoogwaardige directeur, die verder afstaat van de participerende provincies en waarbij de regionale herkomst bij de benoeming geen rol speelt. In de komende tijd zullen deze overwegingen in de gesprekken met andere provincies worden ingebracht.

NB: De IPO-commissie-Van Bergen stelt in haar advies van januari 2001 over de provinciale rekenkamer hierover: "De commissie heeft een lichte voorkeur voor een eenhoofdig bestuur, maar is van oordeel dat er geen doorslaggevende argumenten zijn te geven voor één van de bestuursvormen. Daarom adviseert zij in de wet geen model voor te schrijven, maar de provincies te laten bepalen aan welke bestuursvorm zij de voorkeur geven."

¹ Vergelijk het uit drie personen bestaande bestuurlijk college van de (landelijke) Algemene Rekenkamer.

² Vergelijk de Rekenkamer Rotterdam, directeur de heer drs. R.B.M. Mul MPA

Programmaraad

Gekozen kan worden voor de constructie dat het concept-onderzoeksprogramma, dat is opgesteld door de Rekenkamer zelf, wordt besproken met een programmaraad, waarin bijvoorbeeld drie statenleden uit elk van de deelnemende provincies zitting hebben. De Staten hebben hierdoor meer mogelijkheden om mee te denken over het onderzoeksprogramma, zonder de onafhankelijkheid van de Rekenkamer aan te tasten. Zij kunnen in dat stadium suggesties geven over het onderzoeksprogramma. De Rekenkamer hoeft deze suggesties niet over te nemen.

Ook kan het zijn dat de Rekenkamer een counterpart nodig heeft om te praten over het verloop van onderzoeken, problemen met procedures of anderszins het bespreken van het proces. Tevens kan een programmaraad letten op de verhouding tussen de Rekenkamer en de overige toetsings- en controle-instrumenten, zoals eventueel door de Staten zelf uit te voeren beleidsevaluaties (zie bijgaand overzicht onderzoeksinstrumentarium).

De instelling van de Programmaraad laat natuurlijk onverlet dat het contact tussen de Rekenkamer en de afzonderlijke Staten behouden blijft bij de verschillende onderzoeken en de behandeling van de jaarverslagen e.d.

Bestuurlijk jasje van de Rekenkamer

Het ligt het meest in de rede de Wet gemeenschappelijke regelingen te benutten voor de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke Rekenkamer. Gezien het in dienst hebben van personeel en het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt het in de lijn dat sprake dient te zijn van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam. Een dergelijke rechtspersoon dient te beschikken over een (algemeen en een dagelijks) bestuur³, een begroting en een rekening. Het algemeen bestuur bestaat uit een nader af te bespreken aantal Statenleden van de deelnemende provincies. Het dagelijks bestuur wordt uit het algemeen bestuur gekozen.

De constructie is denkbaar dat de programmaraad wordt gevormd door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Overleg met de andere provincies

Evenals andere provincies heeft de subcommissie uit haar midden reeds een delegatie aangewezen voor het komende overleg met provincies om tot een gezamenlijke Rekenkamer te komen. De delegatie bestaat uit mevr. Ir. A.A. Swets (voorzitter van de subcommissie) en de heren mr. J.J.J. Streefland en A.J. van Bokkem.

Vormen van onderzoek

De (nieuwe) Provinciewet kent een aantal verschillende onderzoeken, die de Staten kunnen instellen dan wel die hen in hun controlerende taak ten dienste staan. In de bijlage treft u een overzicht aan van dat onderzoekinstrumentarium.

De subcommissie is van oordeel dat in elk geval het houden van een eventuele enquête geheel los staat van de Rekenkamer. De hantering van dit instrument dient exclusief aan de Staten te blijven.

De subcommissie is voorstander van het (kunnen) uitvoeren van eigen onderzoeken door de Staten in de vorm van beleidsaudits of beleidsevaluaties (zoals in de vorige statenperiode is gebeurd en in de evaluatie van de toenmalige Commissie voor de beleidsaudits is geadviseerd).

De subcommissie beraadt zich nog over een eventuele combinatie van de uitvoering van beleidsaudits door de subcommissie, dan wel door een ad hoc commissie uit de Staten voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Zij hoopt u daar in een later stadium over te adviseren.

³ Te onderscheiden van het collegiale dan wel eenhoofdige bestuur van de rekenkamer zelf!

Bijlage bij de BEM/Rekenkamer

Onderzoeksinstrumentarium provinciale staten

Welke onderzoeken c.q. onderzoeksmogelijkheden staan PS ter beschikking in de nieuwe duale verhouding?

1. Rekenkameronderzoeken (ex artikel 79 a t/m p, juncto artikelen 183 e.v. Provinciewet)
2. Periodieke onderzoeken, door GS uit te voeren (ex artikel 217a Provinciewet)
3. Enquêtes (ex artikel 151a Provinciewet)
4. Beleidsaudits of beleidsevaluaties (uit te voeren door statencommissie als bedoeld in artikel 82 Provinciewet).
5. Controle van de jaarrekening (ex artikel 217, tweede lid, Provinciewet)

1. Rekenkameronderzoeken (ex artikel 79 a t/m p, juncto artikelen 183 e.v. Provinciewet)

Relevante gedeelten uit de wettelijke bepalingen (Provinciewet).

Artikel 79a. Provinciale staten kunnen een rekenkamer instellen.

Artikel 79p. Als geen rekenkamer is ingesteld, stellen provinciale staten bij verordening regels vast voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie.

Artikel 183:1. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid bevat geen controle van de jaarrekening

Artikel 183:2. Op verzoek van provinciale staten kan de rekenkamer een onderzoek instellen.

Uitwerking bij de provincie Utrecht.

Omdat de rekenkamer of de rekenkamerfunctie vóór 1 januari 2005 moet zijn ingesteld, moeten provinciale staten in de loop van 2004 invulling geven aan deze wettelijke bepalingen.

2. Periodieke onderzoeken, door GS uit te voeren (ex artikel 217a Provinciewet)

Relevante gedeelten uit de wettelijke bepalingen (Provinciewet).

Artikel 217a

1. Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.

2. Gedeputeerde staten brengen schriftelijk verslag uit aan provinciale staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.

3. Gedeputeerde staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Toelichting

GS zijn verplicht de onderzoeken te verrichten en hiervan verslag uit te brengen. De rol van PS bij deze onderzoeken is een kaderstellende.

Uitwerking bij de provincie Utrecht.

Zie de recent vastgestelde Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004.

Artikel 4:16. Jaarlijks stellen gedeputeerde staten een plan vast voor onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Voor 31 december van het voorafgaande jaar stellen zij provinciale staten van het plan in kennis.

Artikel 5:2 bepaalt, dat het eerste plan betrekking heeft op 2005.

3. Enquêtes (ex artikel 151a Provinciewet)

Relevante gedeelten uit de wettelijke bepalingen (Provinciewet).

Artikel 151a

1. Provinciale staten kunnen op voorstel van een of meer van hun leden een onderzoek instellen naar het door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur.
2. Het besluit tot het instellen van een onderzoek omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting.
-
8. Alvorens provinciale staten besluiten tot een onderzoek, stellen zij bij verordening nadere regels met betrekking tot deze onderzoeken.

Uitwerking bij de provincie Utrecht.

Zie de recent vastgestelde Verordening interne zaken provincie Utrecht 2004.

Artikel 2:2. Voor elk onderzoek als bedoeld in artikel 151a van de Provinciewet stellen provinciale staten een afzonderlijke onderzoekscommissie in.

Artikel 2:4. De commissie regelt zelf haar werkwijze met inachtneming van de artikelen 151a tot en met 151e van de Provinciewet.

Artikel 2:5.1. Op basis van de omschrijving van het onderwerp van haar onderzoek als bedoeld in artikel 151a, tweede lid, van de Provinciewet maakt de commissie een onderzoeksopzet en formuleert zij de onderzoeksvragen.

Artikel 2:6.1. De commissie rapporteert haar bevindingen aan provinciale staten. Zij voegt daaraan haar conclusies en indien wenselijk aanbevelingen toe.

4. Beleidsaudits of beleidsevaluaties (uit te voeren door statencommissie als bedoeld in artikel 82 Provinciewet).

Provinciale staten kunnen besluiten om ook zelf onderzoeken uit te voeren naar de uitvoering van het beleid. Zo bestond in de vorige statenperiode de commissie voor de beleidsaudits. Het besluit tot instelling van die commissie expireerde bij het aflopen van de vorige statenperiode. Tot op heden is nog geen besluit genomen tot het weer instellen van een dergelijke commissie.

Wettelijke grondslag Provinciewet.

Artikel 82.1. Provinciale staten of gedeputeerde staten kunnen andere commissies dan bedoeld in de artikelen 80, eerste lid, en 81, eerste lid, instellen (resp. statencommissies ter voorbereiding van besluitvorming door PS en bestuurscommissies, vdS).

5. Controle van de jaarrekening (ex artikel 217, tweede lid, Provinciewet)

Soms worden de werkzaamheden, die de accountant uitvoert ter verkrijging van de zgn. accountantsverklaring, aangeduid als accountantsonderzoek (dat is de reden van vermelding in dit overzicht). De Provinciewet bepaalt in artikel 217, tweede lid, dat de accountant is “belast met de controle van de ... jaarrekening” en dat hij verslag uitbrengt over zijn bevindingen.

De accountant wordt aangewezen door de Staten en de Staten stellen ook de regels vast voor de controle.

NB: Het contract met de huidige accountant (KPMG) loopt tot en met de jaarrekening 2003. In de loop van dit voorjaar ontvangen de staten een voorstel tot het aanwijzen van de accountant voor 2004 en volgende jaren, inclusief opdrachtformulering).

Ten slotte

De **subcommissie voor de jaarrekening** is een (semi-permanente) commissie, ingesteld door de statencommissie Bestuur en Middelen uit haar midden, om de advisering van de commissie Bestuur en Middelen over de jaarrekening voor te bereiden. Inmiddels is daar het ad hoc verzoek bijgekomen om de advisering over de in te stellen rekenkamer(functie) voor te bereiden (evenals de inmiddels vastgestelde verordening interne zaken).