

Statencommissiestuk

Provinciale Rekenkamer

Advies: ter behandeling in de Statencommissie Bestuur, Financiën en
Economie op 28 maart 2001

C-stuk

Behandeld door mevrouw N. Gerritsen, telefoonnummer (0592) 365798
Portefeuillehouders: de heren S.B. Swierstra en H. Weggemans

Inleiding

De discussie over de instelling van een facultatieve dan wel verplichte (Provinciale) Rekenkamer is een uitvloeisel van een aantal ontwikkelingen ten aanzien van ons staatsrechtelijk bestel, zoals de toenemende behoefte aan zowel toezicht en controle als aan verantwoording. Verantwoording moet daarbij niet beperkt worden tot financiële resultaten, maar moet een helder beeld geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid. Het verschijnen van het rapport Dualisme en lokale democratie is in dit verband een belangrijke ontwikkeling. Voor gemeenteraden stelde de staatscommissie-Elzinga voor de beslissing tot instelling van een rekenkamer aan de raad te laten.

In tegenstelling tot dit advies staat in het kabinetsstandpunt over het rapport aangegeven dat het kabinet wil overgaan tot een verplicht voorgeschreven rekenkamer voor gemeenten. Gezien de samenhang met de provinciale situatie ligt het voor de hand dat ook voor provincies een rekenkamer verplicht wordt voorgeschreven.

Naar aanleiding van het voornemen van het kabinet om voor gemeenten de instelling van een rekenkamer verplicht te stellen, heeft het algemeen bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) een standpunt bepaald over Provinciale Rekenkamers. Het algemeen bestuur vindt dat een Provinciale Rekenkamer verplicht zou moeten worden ingesteld. Een doorslaggevend argument was "dat het aan burgers niet uit te leggen is dat in de ene provincie de rekenkamer een bijdrage levert aan de transparantie van het provinciaal bestuur door inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beheer en beleid van bestuur en in de andere niet."

Aan een IPO-commissie onder leiding van de heer J.G.P. van Bergen werd medio 2000 de opdracht verstrekt te adviseren over de verschillende mogelijkheden van een Provinciale Rekenkamer. De commissie-Van Bergen heeft op 17 januari 2001 haar ontwerpadvies aangeboden aan de IPO-voorzitter en het rapport is in provinciale kring breed verzonden.

In de maand februari zal in provinciale kringen een gedachtewisseling plaatsvinden over het rapport. Op 29 maart zal het algemeen bestuur het rapport bespreken en het IPO-standpunt vaststellen. Een beknopte samenvatting van het rapport is als bijlage toegevoegd.

In haar vergadering van 15 maart 2000 hebben de staten met het college gediscussieerd over de Drentse opvatting over de instelling van een Provinciale Rekenkamer en welke modaliteiten de staten wensten. Uit de discussie kan de conclusie getrokken worden dat de staten in grote meerderheid voor een rekenkamer of een rekenkamerachtige constructie zijn.

Over de instelling van een Provinciale Rekenkamer per provincie, met de drie noordelijke provincies, met de Drentse gemeenten of in samenwerking met andere provincies al dan niet in IPO-verband hebben de staten zich niet nadrukkelijk uitgesproken.

Het rapport van de commissie-Van Bergen beschrijft de volgende opties: een rekenkamer per provincie, een rekenkamer per groep provincies en een gezamenlijke rekenkamer voor alle provincies. De optie een rekenkamer in te stellen samen met de Drentse gemeenten wordt in het advies van de commissie-Van Bergen niet beschreven.

Verder wordt in het rapport aandacht besteed aan andere instrumenten zoals de beleidsmonitor en -evaluatie.

Provinciale staten hebben een eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid voor de controle van de uitvoering van het beleid, hebben een zelfstandig recht van onderzoek en zullen vanuit die verantwoordelijkheid zelf opdracht moeten kunnen geven tot het uitvoeren van onderzoek. In dit kader zullen de beleidsmonitor en -evaluatie een zeer nuttig instrument blijven.

Het is wel mogelijk dat de werklast van dergelijke monitors en evaluaties lichter wordt en dat zij meer ad hoc zullen functioneren, doordat er een Provinciale Rekenkamer is. De rekenkamer zal

echter niet moeten leiden tot opheffing van de beleidsmonitor en -evaluatie. Deze laatste hebben een eigen bestaansrecht aangezien het immers belangrijk blijft dat provinciale staten opdracht kunnen geven voor onderzoeken die zij uitgevoerd willen zien.

Advies

1. Instemmen met het standpunt van de commissie-Van Bergen over de wettelijk verplichte instelling van een Provinciale Rekenkamer en de bijbehorende adviezen.
2. Het standpunt van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie (BFE) door de heer Swierstra laten meenemen naar de IPO-AB vergadering van 29 maart 2001.
3. Nader onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden van de instelling van een Provinciale Rekenkamer met de drie noordelijke provincies.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Een Provinciale Rekenkamer zal jaarlijks drie à vier rapporten uitgeven.

Het geven van rekenschap kan het publieke debat over beleid en prestatie van de provincie stimuleren. Hiermee kan tegemoetgekomen worden aan hetgeen in ons bestuursprogramma is vermeld inzake een werkbare, weerbare en zichtbare opstelling van de provincie.

Argumenten

- 1.1. *De argumentatie van de commissie-Van Bergen geeft aanleiding tot verplichte instelling.*
Het gaat om de volgende argumenten.
 - De positie van de Algemene Rekenkamer is verankerd in de Grondwet, voor provincies is verankering in de Provinciewet daarmee vergelijkbaar. Indien de instelling van een rekenkamer verplicht wordt gesteld in de Provinciewet, kunnen individuele provincies niet besluiten geen rekenkamer in te stellen; eenmaal bestaande rekenkamers kunnen niet worden afgeschaft.
 - De commissie-Van Bergen ziet de wettelijke verankering van de onafhankelijkheid als een absolute voorwaarde voor Provinciale Rekenkamers.
 - Op hoofdlijnen kan de uniformiteit van het provinciale bestuursstelsel worden gehandhaafd.
 - Het levert een bijdrage aan de publieke verantwoording (en daarmee aan de transparantie van het bestuur) die de rekenkamer kan geven.
- 1.2. *De commissie-Van Bergen adviseert om de onafhankelijkheid van de Provinciale Rekenkamer te waarborgen door samenstelling, taken en bevoegdheden te verankeren in de Provinciewet.*
Hierna een korte samenvatting van punten die een wettelijke basis dienen te krijgen.
 - a. **De onafhankelijkheid van het ambtelijk apparaat van de Provinciale Rekenkamer**
Medewerkers van de rekenkamer zouden in verband met mogelijke verstrengeling van taken en belangen niet betrokken zijn bij het proces van beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Er dient een apart budget te zijn om gekwalificeerd personeel aan te nemen ter ondersteuning van het bestuur (Zie ook punt g).
 - b. **De taken en bevoegdheden van de Provinciale Rekenkamer**
De Provinciale Rekenkamers moeten de taak krijgen doelmatigheidsonderzoek en doeltreffendheidsonderzoek te doen en zij de moeten bevoegdheid krijgen aandacht te besteden aan rechtmatigheidsaspecten indien zij dat voor haar taakvervulling nodig achten.

Binnen het onderzoeksdomein van de Provinciale Rekenkamer dienen alle provinciale instellingen te vallen, evenals de gemeenschappelijke regelingen waaraan de provincie deelneemt. De commissie acht het daarnaast noodzakelijk dat de Provinciale Rekenkamer de bevoegdheid krijgt onderzoek te doen bij instellingen die niet tot de provinciale overheid behoren maar wel een financiële relatie hebben met de provincie of op grond van een provinciale verordening of besluit een publieke taak uitvoeren. Daarnaast is er een bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht op derden die de administratie voeren voor een instelling die onder de controlebevoegdheid van de Provinciale Rekenkamer valt.

Hoewel de taken en bevoegdheden wettelijk vastliggen, zou de invulling van deze taken en bevoegdheden per provincie kunnen verschillen.

c. De onderzoeksvrijheid van de rekenkamer

De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij wil onderzoeken. Bij de rekenkamer mag een verzoek tot onderzoek worden neergelegd, maar de rekenkamer kan niet verplicht worden tot het verrichten van door derden gewenst onderzoek.

d. Toegang tot personen en gegevens

De commissie-Van Bergen is van oordeel dat de Provinciale Rekenkamer een informatierecht toekomt en dat provinciale ambtenaren en bestuurders de plicht moeten hebben de rekenkamer alle informatie te verschaffen waarom deze vraagt.

e. Regeling van rapportage van de Provinciale Rekenkamer aan provinciale staten

De instelling van de rekenkamer dient onder andere ter versterking van de controlerende functie van provinciale staten. De relatie tussen beide provinciale organen zal worden benadrukt door aanbieding van de rekenkamerrapporten aan provinciale staten. Dit is gelijk aan de situatie op rijksniveau.

f. Openbaarheid van de rapporten, tenzij de rekenkamer informatie als vertrouwelijk bestempelt

In het licht van de functie van de rekenkamer met betrekking tot het afleggen van publieke verantwoording door provinciale staten past openbaarheid van de rapporten. Op deze wijze kunnen de rapporten bijdragen aan de legitimiteit van de provinciale overheid.

g. Aanstelling, zittingsduur en ontslag van de leden van de Provinciale Rekenkamer

Als randvoorwaarden voor de samenstelling van het bestuur gelden:

- kwaliteitseisen van de bestuurders. Dat zijn de eisen van zorgvuldigheid en professionaliteit, waarbij steeds gewaakt moet worden over de onafhankelijke positie.
- samenstelling van het bestuur. De commissie-Van Bergen wil het aan de provincies laten om te kiezen voor een bestuursvorm, eenhoofdig of meerhoofdig bestuur.

h. Garantie minimale omvang budget en formatie

Het Rijk zou de minimale kosten voor de Provinciale Rekenkamer voor zijn rekening moeten nemen. De commissie gaat daarbij uit van een **minimaal** bedrag van f 1,6 miljoen gulden om het gewenste kwaliteitsniveau van de Provinciale Rekenkamer te garanderen.

De commissie-Van Bergen adviseert ten aanzien van het al dan niet instellen van gemeenschappelijke rekenkamers, het in de wet scheppen van de mogelijkheid tot instelling van (een) gemeenschappelijke rekenkamer(s) en het verder aan de provincies over te laten te kiezen voor gezamenlijkheid. De commissie komt tot dit

advies na het bekijken van de voor- en nadelen van verschillende modaliteiten ten aanzien van de samenwerking van provincies in het instellen van een gezamenlijke rekenkamer. De voordelen liggen op het terrein van deskundigheid en efficiency. De nadelen op het terrein van de provinciespecifieke onderzoeken.

1.3. *Een Provinciale Rekenkamer met de drie noordelijke provincies zal leiden tot een groot draagvlak en voldoende deskundigheid.*

Uit de discussie in de statenvergadering van 15 maart 2000 kan de conclusie getrokken worden dat de staten in grote meerderheid voor een rekenkamer dan wel een rekenkamerachtige constructie zijn. Over de instelling van een Provinciale Rekenkamer per provincie, met de Drentse gemeenten, met de drie noordelijke provincies, of in samenwerking met andere provincies al dan niet in IPO-verband hebben de staten zich niet nadrukkelijk uitgesproken.

Gezien de volgende argumenten willen wij graag nader onderzoek verrichten naar een rekenkamer met de drie noordelijke provincies.

	a. Eén rekenkamer per provincie	b. Eén rekenkamer voor een groep provincies/gemeenten	c. Eén rekenkamer voor alle provincies
Voordelen	De Provinciale Rekenkamer kan aandacht besteden aan de specifieke kenmerken van een provincie. Daarmee kan het de effectiviteit van zijn rapporten vergroten.	De rekenkamer kan efficiënt functioneren en er zijn mogelijkheden tot vergelijkend onderzoek. Daarnaast is de rekenkamer minder kwetsbaar en kan zij beschikken over meer interne deskundigheid.	De onafhankelijke positie van de rekenkamer is beter zichtbaar, zij is minder kwetsbaar en er is de mogelijkheid tot vergelijkend onderzoek.
Nadelen	De kleine omvang van de rekenkamer maakt haar kwetsbaar. De rekenkamer zal afhankelijker zijn van externe deskundigheid en minder makkelijk gezag verwerven.	Acceptatie van de rapporten kan minder groot zijn dan individuele variant en dat kan afbreuk doen aan draagvlak.	Er kan sprake zijn van minder draagvlak door kleinere herkenbaarheid en er is naar alle waarschijnlijkheid minder aandacht voor provinciespecifieke onderzoeken.

1.4. *De verbindende factoren tussen de drie noordelijke provincies.*

Voor het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer met de drie noordelijke provincies kan een aantal argumenten worden genoemd zoals het efficiënt functioneren, de mogelijkheden tot vergelijkend onderzoek, de verminderde kwetsbaarheid en het beschikken over meer interne deskundigheid.

Een ander belangrijk voordeel is bovendien dat een aantal projecten dat door de drie noordelijke provincies gezamenlijk uitgevoerd wordt (met behoud van eigen verantwoordelijkheid) in samenhang op doelmatigheid en doeltreffendheid onderzocht kan worden. De problematiek waarmee de drie individuele provincies te maken hebben, vertoont veel overeenkomsten.

Uitvoering

Tijdsplanning

De verwachting is dat het kabinet het wetsvoorstel Dualisering provinciaal bestuur aan het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Over de termijn van inwerkingtreding kan nu nog geen concrete uitspraak worden gedaan. De verwachting is dat de wet een jaar later in werking zal treden (dus omtrent de nieuwe statenperiode).

In het advies van de commissie-Van Bergen wordt uitgegaan van de bijdrage van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van f 1,6 miljoen per provincie. Ervan uitgaande dat het Rijk dit voorstel overneemt en ervan uitgaande dat de drie noordelijke provincies samen gaan werken, zou er van rijkswege een bedrag van f 4,8 miljoen beschikbaar worden gesteld.

In het rapport wordt verder vermeld dat deze f 1,6 miljoen een **minimum** is. Eventuele meerkosten zullen voor rekening komen van de provincie(s).

Monitoring en evaluatie

De Provinciale Rekenkamer zal jaarlijks drie à vier keer een rapport schrijven. Deze rapporten kunnen wellicht ook ingezet worden in het proces van beleidsmonitoring en -beleidsevaluatie.

Extern betrokkenen

Provincie Groningen

Provincie Fryslân

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Beknopte samenvatting van het rapport van de commissie-Van Bergen.

Ter inzage in de leeskamer

1. Advies commissie-Van Bergen

Assen, 27 februari 2001

Kenmerk: 28/6.7/2001001564

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter

H. Rappa-Velt, griffier

raq/gw/coll.

BEKNOPTE SAMENVATTING RAPPORT COMMISSIE-VAN BERGEN

De toenemende complexiteit en doorzichtigheid van de samenleving en besluitvormingsprocessen vragen meer en meer om het goed regelen van toezicht en controle. Ook worden nieuwe eisen gesteld aan de wijze waarop instellingen jaarlijks verantwoording afleggen over hun gevoerde beleid en beheer. Zo moet de verantwoording zich niet beperken tot de financiële resultaten, maar een helder beeld geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid.

Het rapport richt zich op de nieuwe, dualistische, situaties voor provincies. De staten krijgen een andere formele positie: vooraf normeren en achteraf controleren. Nieuwe instrumenten om die controlefunctie te versterken zijn het vragenrecht, het recht van interpellatie en het recht van onderzoek. Een onafhankelijke rekenkamer kan deze functie verder versterken.

Het algemeen bestuur van het IPO, alsmede de commissie-Van Bergen, vindt dat een Provinciale Rekenkamer verplicht zou moeten worden ingesteld. Zo wordt in alle provincies de controlerende functie van provinciale staten versterkt en wordt een bijdrage geleverd aan een betere publieke verantwoording, die de legitimiteit van de provincie als democratisch bestuur versterkt. Verder kan het volgens de commissie vanuit het oogpunt van uniformiteit niet zo zijn dat de ene provincie wel en de andere geen rekenkamer heeft.

De commissie-Van Bergen is van oordeel dat onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het functioneren van een rekenkamer. De onafhankelijkheid moet in de Provinciewet worden gegarandeerd en moet blijken uit:

- een nevenschikte positie ten opzichte van provinciale en gedeputeerde staten;
- wettelijke verankering van taken en bevoegdheden;
- vrijheid van onderzoek;
- toegang tot personen en gegevens die voor haar onderzoek belangrijk zijn;
- openbaarheid van haar rapporten;
- wettelijke regeling van aanstelling en ontslag van het bestuur van de rekenkamer en
- voldoende personeel en financiële middelen om de haar opgedragen taken uit te voeren.

Hierdoor wordt gewaarborgd dat een Provinciale Rekenkamer kan komen tot onpartijdige onderwerpkeuze, vraagstelling en oordeelsvorming.

De commissie-Van Bergen heeft beoordeeld welke onderzoekstaken de Provinciale Rekenkamer zou moeten hebben. Zij heeft drie soorten onderzoek in haar beoordeling betrokken, te weten onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

- In het doelmatigheidsonderzoek meet de rekenkamer in hoeverre het bestuur erin slaagt de afgesproken prestaties te realiseren tegen een zo gering mogelijke inzet van middelen.
- In het doeltreffendheidsonderzoek gaat de rekenkamer na of de afgesproken doelen of de gewenste effecten verwezenlijkt worden.
- Rechtmatigheidsonderzoek dient om vast te stellen of het bestuur handelt volgens wet- en regelgeving.

De commissie wil de Provinciale Rekenkamer de taak geven doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uit te voeren. Bovendien moet de rekenkamer de bevoegdheid hebben aandacht te besteden aan rechtmatigheidsaspecten als dat voor haar werk nodig is.

Eén rekenkamer voor alle provincies biedt de grootste kans dat een robuuste organisatie met voldoende deskundigheid als gezaghebbend wordt ervaren. Een belangrijk onderzoekstechnisch voordeel is de mogelijkheid de prestaties van provincies door benchmarking te vergelijken. De meerderheid van de commissie verwacht echter dat het draagvlak bij provinciale en gedeputeerde staten voor deze variant te klein zal zijn. Zij denkt dat één rekenkamer per provincie op het grootste draagvlak kan rekenen. Voor de grote provincies vindt de commissie deze variant werkbaar, voor de kleinere zijn de nadelen groot. De variant voor een rekenkamer voor een groep provincies

(bijvoorbeeld een landsdeel) is volgens de commissie voor alle provincies een goede mogelijkheid en de aangewezen vorm voor de kleinere provincies. Enerzijds door de verminderde kwetsbaarheid en grotere efficiency, anderzijds door de redelijke "nabijheid". Ook de grotere mogelijkheden voor vergelijkend onderzoek vindt zij belangrijk. De wet moet de mogelijkheid bieden een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen, waarbij provincies moeten kunnen bepalen of zij van deze mogelijkheden gebruikmaken.

Een gemiddeld budget van *f* 1,6 miljoen is noodzakelijk om het gewenste kwaliteitsniveau (en jaarlijks drie à vier onderzoeken per provincie) van de Provinciale Rekenkamer te garanderen, aldus de commissie. Zij vindt dat het Rijk, ook gelet op artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, de minimale kosten voor de Provinciale Rekenkamer voor zijn rekening moet nemen. Hiertoe moet structureel een bedrag van 12 x *f* 1,6 miljoen aan het Provinciefonds worden toegevoegd. De commissie benadrukt echter dat het gaat om een minimaal bedrag en dat het aanbeveling verdient dat ook de provincies daarbovenop zelf een bijdrage leveren aan het budget van de rekenkamer.

Provinciale Rekenkamers hebben een zelfstandige rol in een dualistisch bestel. De commissie-Van Bergen is van mening dat rekeningcommissies en Provinciale Rekenkamers naast elkaar moeten bestaan vanwege hun verschillende takenpakket. Commissies voor beleidsevaluaties en Provinciale Rekenkamers zijn werkzaam op hetzelfde onderzoeksterrein. Commissies voor beleids-evaluatie hebben niet de onafhankelijkheid van de Provinciale Rekenkamer. Toch pleit de commissie voor het voortbestaan van deze commissies, omdat het belangrijk is dat provinciale staten zelf opdracht kunnen geven voor onderzoeken die zij uitgevoerd willen zien.