

***Statenstuk* 2004-102**

Notitie Een Noordelijke Rekenkamer

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 21 januari 2004
- provinciale staten op 4 februari 2004
- fatale beslisdatum: 4 februari 2004

Voorgestelde status: **B-stuk**

Behandeld door mevrouw N. Gerritsen, telefoonnummer (0592) 36 57 98

Portefeuillehouder: de heer J.H. Schaap

Inleiding

In de nieuwe Provinciewet is aangegeven dat provinciale staten (PS) ingaande 1 januari 2005 dienen te beschikken over een Rekenkamer(functie).

Op 17 september 2003 hebben uw staten ons college de opdracht gegeven in noordelijk verband een notitie voor te bereiden die ingaat op de pro's en contra's van een Noordelijke Rekenkamer(functie). De notitie ligt nu voor. Het is een discussie- annex besluitvormingsnotitie die onder meer ingaat op de volgende onderwerpen:

- keuze Noordelijke Rekenkamer of Rekenkamerfunctie
- samenwerken en met wie
- bestuursvorm, organisatie, ambitieniveau en financiën

De notitie sluit aan bij het besluitvormingstraject dat het Interprovinciaal Overleg beschreven heeft in zijn brief van 21 augustus 2003, te weten besluitvorming eind 2003. Omdat de Rekenkamer(functie) op 1 januari 2005 operationeel dient te zijn, is het van belang dat begin februari 2004 een keuze wordt gemaakt door PS. In 2004 kan verder gewerkt worden aan de implementatie van de Rekenkamer.

Ons college is van mening dat op basis van voorliggende notitie besluitvorming over de te nemen keuzes plaats kan vinden. In de notitie wordt geadviseerd te opteren voor de instelling van een onafhankelijke Noordelijke Rekenkamer.

Advies

De aanbevelingen in de notitie Een Noordelijke Rekenkamer overnemen.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Vorbereiden discussie, standpuntbepaling en besluitvorming door de notitie.

Argumenten

De Rekenkamer(functie) dient op 1 januari 2005 operationeel te zijn.

De staten moeten besluiten welke variant zij kiezen zodat dit geïmplementeerd kan worden.

Uitvoering

Tijdsplanning

De notitie wordt in PS Drenthe, Groningen en Fryslân besproken, zodat er begin 2004 een gezamenlijk besluit ligt. Daarna kan begonnen worden met de implementatiefase.

Financiën

Totale kosten	€ 992.400,-- (pagina 28 van de notitie)
Externe kosten	n.v.t.
Kosten voor de provincie	€ 331.000,-- (afgerond) (pagina 28 van de notitie)

In de meerjarenraming 2004-2007 is met ingang van 2005 een bedrag begroot van € 383.000,-- per jaar ten behoeve van de Rekenkamer. In 2004 zullen aanloopkosten gemaakt worden. Op dit moment is de hoogte hiervan nog niet bekend. In de loop van 2004 zult u via een apart statenvoorstel worden geïnformeerd over de hoogte en dekking van deze eenmalige aanloopkosten.

Monitoring en evaluatie

N.v.t.

Extern betrokkenen

Provincies Groningen en Fryslân.

Communicatie

Uw besluit zal worden teruggekoppeld met de provincies Groningen en Fryslân.

Bijlagen

1. Notitie Een Noordelijke Rekenkamer

Ter inzage in de leeskamer

N.v.t.

Assen, 17 december 2003

Kenmerk: 51/6.3/2003011609

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter

J.D. Nauta, secretaris

gm/coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 17 december 2003, kenmerk 51/6.3/2003011609;

BESLUITEN:

de aanbevelingen, zoals vermeld in de bijgevoegde notitie Een Noordelijke Rekenkamer over te nemen.

Assen, 4 februari 2004

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

gm/coll.

PROVINCIE DRENTHE

EEN NOORDELIJKE REKENKAMER

Nota ten behoeve van provinciale staten van Fryslân, Groningen en Drenthe

November 2003

INHOUD

	<u>VOORWOORD</u>	5
	<u>LEESWIJZER</u>	7
<u>1.</u>	<u>HET BESTUURLIJK KADER</u>	9
<u>1.1.</u>	<u>Inleiding</u>	9
<u>1.2.</u>	<u>De kaderstellende taak van PS</u>	11
<u>1.3.</u>	<u>Beheersen van en verantwoording afleggen over de uitvoering en de taak van het college</u>	11
<u>1.4.</u>	<u>De controlerende functie van PS</u>	11
<u>1.5.</u>	<u>De controlerende functie van PS ondersteund</u>	13
<u>1.6.</u>	<u>Rekenschap</u>	14
<u>2.</u>	<u>DE DISCUSSIES BINNEN HET IPO</u>	15
<u>3.</u>	<u>ONAFHANKELIJKE REKENKAMER OF REKENKAMERCOMMISSIE</u>	17
<u>3.1.</u>	<u>Inleiding</u>	17
<u>3.2.</u>	<u>Onafhankelijkheid en continuïteit</u>	17
<u>3.3.</u>	<u>Betrokkenheid statenleden</u>	18
<u>3.4.</u>	<u>Kosten</u>	18
<u>3.5.</u>	<u>Samenvatting</u>	19
<u>4.</u>	<u>SAMENWERKEN EN MET WIE</u>	21
<u>4.1.</u>	<u>Inleiding</u>	21
<u>4.2.</u>	<u>Gezamenlijke Rekenkamer met gemeenten</u>	21
<u>4.3.</u>	<u>Een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer</u>	22
<u>4.4.</u>	<u>Andere vormen van samenwerking</u>	22
<u>4.5.</u>	<u>Samenvatting</u>	22
<u>5.</u>	<u>BESTUURSVORM EN ORGANISATIE, AMBITIENIVEAU EN FINANCIËN</u>	25
<u>5.1.</u>	<u>Twee scenario's voor de uitwerking van (het bestuur van) de Rekenkamer</u>	25
<u>5.2.</u>	<u>Kwalificaties van de bestuursleden bij een collegiale variant</u>	25
<u>5.3.</u>	<u>Ambitieniveau Gezamenlijke Rekenkamer</u>	26
<u>5.4.</u>	<u>Uitwerking twee scenario's voor een Gemeenschappelijke Rekenkamer</u>	26
<u>5.5.</u>	<u>Financiële gevolgen</u>	29
<u>5.6.</u>	<u>Samenvatting</u>	29
<u>6.</u>	<u>PROGRAMMARAAD</u>	31
<u>6.1.</u>	<u>Onderzoeksprogramma</u>	31
<u>6.2.</u>	<u>Programmaraad</u>	31
<u>6.3.</u>	<u>Samenvatting</u>	32

<u>7.</u>	<u>FEITELIJKE INRICHTING REKENKAMER EN VESTIGINGSPLAATS</u>	33
<u>7.1.</u>	<u>De keuze van de vestigingsplaats en provincie</u>	33
<u>7.2.</u>	<u>Implementatietraject: de verschillende fases</u>	33
<u>7.2.</u>	<u>Instelling Kwartiermakergroep Noordelijke Rekenkamer</u>	34
<u>8.</u>	<u>SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</u>	37
	<u>BIJLAGEN</u>	41
<u>1.</u>	<u>Brief IPO d.d. 21 augustus 2003 inzake handreiking besluitvorming Rekenkamer</u>	42
<u>2.</u>	<u>Samenvatting discussies in de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe</u>	48
<u>3.</u>	<u>Vergelijking uitvoeringsvarianten voor Landelijke en landsdelige Rekenkamers uit de IPO-notitie Reken Maar! en de nota Een Noordelijke Rekenkamer</u>	49
<u>4.</u>	<u>Samenstelling Noordelijke Werkgroep Rekenkamer</u>	54

VOORWOORD

De provincies moeten met ingang van 1 januari 2005 een zogenaamde Rekenkamer(functie) instellen. Bij brief van 21 augustus 2003 heeft het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) zich gericht tot het Presidium van provinciale staten (PS) van alle provincies waarin een handreiking inzake de besluitvorming over de Rekenkamer is opgenomen.

De desbetreffende brief is als bijlage 1 bij deze nota gevoegd. In de drie noordelijke provincies is al eerder een ambtelijke werkgroep in het leven geroepen met als opdracht een realistisch scenario voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer(functie) uit te werken. In de nu voorliggende nota wordt de bovengenoemde handreiking d.d. 21 augustus 2003 gevolgd.

Bij het besluitvormingsproces in de drie noordelijke provincies dient de nu voorliggende nota Een Noordelijke Rekenkamer als basis teneinde tot een keus te komen om al dan niet een Gezamenlijke Noordelijke Provinciale Rekenkamer of een Gezamenlijke Rekenkamercommissie in te stellen.

De staten beschikken zodoende nu over twee beleidsdocumenten, te weten: de IPO-nota Reken Maar!, waarin onder meer nader wordt ingegaan op de vorming van een Landelijke Rekenkamer en de voorliggende nota Een Noordelijke Rekenkamer.

In de drie noordelijke provincies verloopt de discussie rond de instelling van een Rekenkamer(commissie) procesmatig tot nu toe verschillend.

De stand van zaken van de discussies in de drie provincies vindt u in bijlage 2.

Al naar gelang de provinciale afspraken zal de besluitvorming in de verschillende staten gepaard gaan met een eigen aanvullend provinciaal advies.

LEESWIJZER

Deze nota is bedoeld om PS van de drie noordelijke provincies te informeren en te ondersteunen bij de mogelijke keuze voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer dan wel een Gezamenlijke Rekenkamercommissie.

De nota kent de volgende opbouw. Hoofdstuk 1 bevat een algemeen bestuurlijk kader voor de plaatsing van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid. In verband daarmee wordt nagegaan welke taken en verantwoordelijkheden van PS, het college van gedeputeerde staten (GS) en de Provinciale Rekenkamer dan wel de Provinciale Rekenkamercommissie daarmee zijn verbonden.

In hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan de discussies die met name in IPO-verband de afgelopen jaren zijn gevoerd en die een rol kunnen spelen bij de te maken keuze.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de pro's en contra's van een onafhankelijke landsdelige Rekenkamer of een Gezamenlijke Provinciale Rekenkamercommissie tegen elkaar afgewogen. Hierbij wordt nader op de verschillende samenwerkingsvormen ingegaan.

In hoofdstuk 5 worden twee scenario's uitgewerkt in relatie tot de te kiezen bestuursvorm.

Tevens wordt gesproken over het ambitieniveau. De financiële gevolgen van de beschreven scenario's worden hierbij aangegeven.

Hoofdstuk 6 licht toe hoe door de instelling van een Programmaraad PS betrokken kunnen worden bij het onderzoeksprogramma als voor een Noordelijke Rekenkamer wordt gekozen. De inrichting van een Noordelijke Rekenkamer en het te volgen implementatietraject worden geschetst in hoofdstuk 7.

Tot slot vindt u in hoofdstuk 8 een samenvatting van de nota, aan de hand van de handreiking, zoals opgesteld door het IPO.

Bij deze nota vindt u enkele bijlagen die specifiek betrekking hebben op deze nota. Algemene (achtergrond)informatie wordt verstrekt door middel van een Reader, waarin de verschillende IPO-nota's zijn opgenomen.

1. HET BESTUURLIJK KADER

1.1. Inleiding

De Provinciewet biedt de ruimte aan provincies om voor een Rekenkamer te kiezen dan wel voor een zogenaamde Rekenkamerfunctie. Een provincie die voor het laatste kiest, heeft de vrijheid bij de inrichting van de functie. De Provinciewet schrijft daarbij wel voor dat de Rekenkamerfunctie dezelfde taken moet vervullen als een Rekenkamer. In deze nota wordt ervan uitgegaan dat de Rekenkamerfunctie ingevuld wordt als een Rekenkamercommissie met zowel leden uit de staten als met externe leden. De reden hiervoor is dat deze invulling organisatorisch gezien de meest logische is. In de voorliggende nota zal daarom bij de uitwerking van de Rekenkamerfunctie veelal niet meer gesproken worden van een Rekenkamerfunctie, maar van een Rekenkamercommissie. Naast de inhoudelijke pro's en contra's ten aanzien van een onafhankelijke Rekenkamer dan wel een Rekenkamerfunctie, zal in deze nota ook worden besproken of een Gezamenlijke Rekenkamercommissie, in plaats van een Gemeenschappelijke Onafhankelijke Rekenkamer, een reële variant is.

De nieuwe Provinciewet bevat een aantal vernieuwde en nieuwe artikelen die handelen over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Deze artikelen geven voor PS een basis om te kunnen bepalen of de provincie deze zaken "onder controle" heeft. Deze artikelen van de Provinciewet moeten in samenhang worden gezien met de andere, nieuwe artikelen in de regelgeving die erop zijn gericht de positie van PS op het terrein van de financiële functie te versterken. Schema 1.1 geeft een overzicht van de belangrijkste maatregelen die met het dualisme zijn ingevoerd.

Dit hoofdstuk geeft een kader om de bedoelde artikelen in hun verband en samenhang te plaatsen met name in relatie tot de programma's, de begroting en de jaarstukken. Er wordt ingegaan op de rol van PS, het college, de Provinciale Rekenkamer(commissie) en de ambtelijke organisatie.

Schema 1.1. Nieuwe regelgeving financiële functie**a. Nieuwe opzet begroting en jaarstukken**

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten schrijft een nieuwe, duale, opzet van de begroting en de jaarstukken voor. Belangrijke duale veranderingen zijn:

- de begroting en de rekening/het jaarverslag dienen identiek van opzet en indeling te zijn;
- uit de begroting dient te blijken wat de missie en de politieke doelen zijn. In de jaarstukken dient te worden aangegeven of en hoe de doelen zijn gerealiseerd.

In een aantal verplichte paragrafen bij zowel de begroting als het jaarverslag dienen de beleidslijnen van beheersmatige onderwerpen te worden vastgesteld en gecontroleerd. Het gaat om de volgende paragrafen: de paragraaf heffingen, de financieringsparagraaf, de paragraaf verbonden partijen, de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, de bedrijfsvoeringsparagraaf, de paragraaf grondbeleid en de paragraaf weerstandsvermogen. Naast de verplichte paragrafen kunnen PS zelf ook paragrafen opnemen bij de begroting en het jaarverslag.

b. Verordeningen 216/217/217a

PS leggen bij verordening de kaders en de uitgangspunten van het financieel beleid en beheer (artikel 216) en voor de controle op de uitvoering van het financieel beleid vast (artikel 217). Dit is een nieuwe invulling van de verordeningen die in de oude Provinciewet reeds verplicht werden gesteld. Een nieuw artikel, 217a, verplicht het college periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid te onderzoeken. Ook daarvoor stelt PS bij verordening regels. Weliswaar worden de onderzoeken ex artikel 217a verricht door en onder de verantwoordelijkheid van het college, maar of, wanneer en hoe bepaalde beleidsonderwerpen geëvalueerd worden, zal logischerwijs veelal bij de vaststelling van de belangrijkste nota's worden vastgelegd door PS.

c. Accountantscontrole (217)

De regelgeving rond de controle van de jaarrekening door de accountant is in enkele opzichten vernieuwd. De accountantsverklaring bevat een oordeel over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Voorts rapporteert de accountant direct aan PS. In het Besluit accountantscontrole provincies zijn de minimumeisen voor de controle vastgelegd.

d. Indemniteitsprocedure

De persoonlijke financiële aansprakelijkheid van collegeleden is niet langer in overeenstemming met een volgroeid concept van politieke verantwoording bevonden en is daarom vervallen (vanaf de jaarrekening 2004). Hiervoor in de plaats is een alternatieve procedure in het leven geroepen: de indemniteitsprocedure. Dit houdt in dat als PS van oordeel zijn dat er lasten in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen PS het college vragen een indemniteitsbesluit in te dienen. Vervolgens kunnen PS dit besluit aannemen of verwerpen. Aangezien er toch een jaarrekening vastgesteld zal moeten worden, stelt in het laatste geval de minister van binnenlandse zaken het besluit vast. Het is verder aan PS om (ongeacht of zij het indemniteitsbesluit aannemen of verwerpen) eventueel politieke gevolgen aan de procedure te verbinden, zoals het wegsturen van het college of een gedeputeerde.

e. Enquêterecht, actieve informatieplicht en commissies voor beleidsevaluatie

Naast wijzigingen in verband met de versterking van de financiële functie zijn er ook wijzigingen van de Provinciewet die op de dualisering in het algemeen betrekking hebben, maar die ook relevant zijn voor de financiële functie. Gedacht kan worden aan het recht van enquête en de plicht tot het geven van informatie door het college. Daarnaast is het goed denkbaar dat de staten, naast rekenkameronderzoek en onderzoek ex artikel 217a zelf beleidsonderzoek kunnen (laten) doen. In de praktijk wordt dat veelal ingevuld door hetzij de instelling van een vaste commissie dan wel een commissie ad hoc.

1.2. De kaderstellende taak van PS

PS hebben in het duale systeem de taak om te sturen, om kaders te geven voor het beleid en om controle uit te oefenen op het uitvoeren ervan. Daarbij zijn drie vragen essentieel waarbij onontkoombaar de doeltreffendheid en de doelmatigheid aan de orde zijn. Deze vragen zijn:

- wat willen we bereiken?
- wat gaan we daarvoor doen?
- wat mag het kosten?

Bij de eerste vraag gaat het om de maatschappelijke effecten (outcome). De tweede vraag betreft de activiteiten en de diensten die daarvoor nodig zijn (output). De derde vraag gaat over de afweging tussen de baten en de lasten.

Uit hoofde van hun sturende, kaderstellende taak stellen PS (meestal op voorstel van het college) uiteindelijk vast wat er bereikt zal worden. Idealiter worden daarbij de beoogde effecten genoemd. In dat geval kan een Rekenkamer(commissie) achteraf de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid beter beoordelen.

Als het om reguliere beheerstaken gaat, zoals bijvoorbeeld het onderhoud van wegen, zal het college als regel de vraag: "Wat gaan we daarvoor doen?" invullen en vervolgens laten vaststellen door de staten. Indien het politiek relevante onderwerpen betreft zullen PS de vraag "Wat gaan we daarvoor doen?" uitvoeriger bediscussiëren.

Als budgetverlenend orgaan bepalen PS ten slotte altijd het antwoord op de vraag "Wat mag het kosten?".

1.3. Beheersen van en verantwoording afleggen over de uitvoering en de taak van het college

Nadat de drie w-vragen zijn beantwoord, voert het college het beleid uit. Het college moet de uitvoering beheersen en zich over die uitvoering verantwoorden. Met het oog op die verantwoording naar PS toe, zal het college zich willen vergewissen of de beleidsuitvoering volgens plan verloopt. Het college zal zich eveneens richten op de kernvragen.

- Is het beleid doeltreffend?
- Is de uitvoering doelmatig?
- Zijn de gelden rechtmatig besteed?

1.4. De controlerende functie van PS

PS zullen met name aan de hand van de verantwoording van het college hun controlerende functie moeten uitoefenen, zowel over de uitkomsten van het beleid als over de beleidsuitvoering zelf.

Als basis voor de controlerende functie zijn twee sets van drie vragen relevant. De eerste set is een tegenpool van de drie w-vragen. Het zijn de drie h-vragen.

- Hebben wij bereikt wat wij wilden?
- Hebben wij gedaan wat wij moesten doen?
- Heeft het gekost wat het mocht kosten?

De andere drie vragen zijn:

- Is het beleid doeltreffend?
- Is de beleidsuitvoering doelmatig?
- Is de besteding rechtmatig?

De vragen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid hangen daarbij nauw samen met de drie h-vragen. In schema 1.2 zijn de begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid nader uitgewerkt.

Schema 1.2. Doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid

Doelmatigheid (efficiëntie) is een bepaalde output realiseren met zo min mogelijk input óf met een bepaalde input zoveel mogelijk output realiseren. Doelmatigheid heeft betrekking op de uitvoering van beleid; overigens ongeacht of het beleid door de provincie zelf wordt uitgevoerd of dat het is uitbesteed.

Bij doeltreffendheid (effectiviteit) gaat het erom of de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald. Het gaat dus om de vraag of de goede activiteiten zijn gekozen om bepaalde doelen te halen. Gezien deze vraag gaat het bij doeltreffendheid vrijwel altijd om de burger. Zoals uit deze definities blijkt, is het mogelijk dat beleid doelmatig is zonder doeltreffend te zijn of andersom.

Bij rechtmatigheid gaat het om het voldoen aan de wettelijke kaders en regelgeving. Het gaat hier om zowel de regelgeving van het Rijk als de regelgeving van de provincie zelf. In deze context gaat het in het bijzonder om wet- en regelgeving die direct van belang zijn voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van de provinciale baten en lasten.

Hiervoor zijn zes kernvragen geformuleerd, die op zich voor de hand liggen, maar door PS onder het monistische systeem in de praktijk niet altijd systematisch werden gesteld. Voor een goed bestuur zijn zij evenwel essentieel. Onder een dualistisch systeem moet er zodoende een cultuur komen om programma's op doeltreffendheid en doelmatigheid te willen onderzoeken. Schema 1.3 geeft van het voorgaande nog eens een samenvatting.

Schema 1.3. PS, het college en planning en control		
Stappen planning en control		Taakverdeling en verdeling bevoegdheden
Sturen/kaders vaststellen	Wat willen wij en wat mag het kosten?	PS
Beheersen uitvoering	Wat doen wij daarvoor?	College
Verantwoorden uitvoering	Hebben wij gedaan wat wij moesten doen?	College
Controle uitoefenen	Hebben wij bereikt wat wij wilden en kost het niet meer dan het mocht kosten?	PS

1.5. De controlerende functie van PS ondersteund

Essentieel is hoe PS omgaan met de vragen die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gesteld. Onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid is daarbij van wezenlijk belang. De uitkomsten van onderzoeken ondersteunen PS bij het beantwoorden van de vragen. PS kunnen het benodigde onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid niet altijd allemaal zelf uitvoeren. Zij zijn daartoe fysiek gewoonweg niet in staat. Daarnaast beschikken PS vaak niet structureel en systematisch over de deskundigheid om zelf goed onderzoek uit te kunnen voeren.

Het gaat er hier niet zozeer om dat PS zelf onderzoeken, maar dat PS rapporten beschikbaar krijgen op grond waarvan zij gezaghebbende uitspraken kunnen doen bij hun controlerende functie.

Daarin voorzien nu artikel 217a (doelmatigheid en doeltreffendheid onder verantwoordelijkheid van het college) en artikel 183 (Rekenkameronderzoek).

PS hebben, dankzij deze artikelen, goede mogelijkheden om bij de controles op de (uitvoering van de) programma's aan het aspect van de doeltreffendheid en doelmatigheid een goede invulling te geven. Daarnaast is het mogelijk dat de staten eigen beleidsevaluatiecommissies instellen. Dit kan op ad-hocbasis, maar het kan ook gaan om structurele commissies.

Artikel 217a gaat ervan uit dat de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de programma's een verantwoordelijkheid is van het college. PS zorgen er door middel van de verordening ex artikel 217a voor dat zij ervan verzekerd zijn dat het college - daarin gesteund door de ambtelijke organisatie, systematisch en geprogrammeerd - toetsingen uitvoert, vooral op het terrein van het college: de beleidsuitvoering. Weliswaar worden de onderzoeken ex artikel 217a verricht onder verantwoordelijkheid van het college, maar of, wanneer en hoe bepaalde beleids- onderwerpen geëvalueerd worden, zal logischerwijs veelal bij de vaststelling van de belangrijkste nota's worden vastgelegd in overleg met PS.

De toetsingen ex artikel 217a vormen tegelijk ook een onderdeel in de verantwoording van het college aan PS. Artikel 217a biedt - zo kan men ook stellen - het college en de ambtelijke organisatie de mogelijkheid aan te geven dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid onder controle zijn. In schema 1.2 zijn de definities van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid op een rij gezet.

Een Rekenkamer(commissie) is in het geheel van "checks and balances" te zien als een sluitstuk van de controle op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Tussen het "externe" onderzoek van de Rekenkamer(commissie) en het "interne" onderzoek door het college (ex artikel 217a) is een verband. De Rekenkamer(commissie) versterkt de noodzaak om het interne onderzoek serieus uit te voeren. Het zal ertoe leiden dat de gecontroleerde provinciale organisaties meer overgaan tot zelfevaluatie, visitaties, benchmarking en dergelijke.

1.6. Rekenschap

De controle door PS - daarbij gesteund door onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid - is tevens een schakel in de rekenschap over de programma's en de prestaties van de provincie aan de burger. Daarbij gaat het dus niet alleen om de prestaties van het college, maar evenzeer ook om de prestaties van de provincie als geheel. PS en het college moeten bereid zijn kritisch naar zichzelf te kijken, de resultaten van het bestuur te onderzoeken en te evalueren en het beleid en/of de uitvoering bij te stellen waar dat nodig is. Daarbij behoort openheid en transparantie naar buiten toe, de bereidheid te laten zien wat men doet en een houding om van de aanbevelingen en reacties daarop te willen leren. De Provinciale Rekenkamer(commissie) met name zal daartoe PS en het college dwingen. Wanneer bijvoorbeeld een rapport van de Provinciale Rekenkamer of de Rekenkamercommissie oordeelt dat de doeltreffendheid van een programma tekortschiet, dan is het weinig vruchtbaar indien de statenleden met die conclusie louter het college zouden willen afrekenen. PS zullen zich, naast het college, ook moeten afvragen hoe het beleid dan wel doeltreffender kan zijn.

Een Rekenkamer(commissie) volstaat daarom niet alleen met conclusies, maar doet ook (globale) aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren. Dit levert meerwaarde op voor PS. Daarbij komt dat bij de belangrijke, politiek relevante onderwerpen PS in veel gevallen ook hebben meebeslist over de keuze van de instrumenten en de activiteiten. Dat is inherent aan hun sturende, kaderstellende functie. Het spannende van een Rekenkamer(commissie) is nu dat deze weliswaar mede op verzoek van PS onderzoek naar de doeltreffendheid kan verrichten en dat de Rekenkamer(commissie) over elk onderzoek aan PS rapporteert, maar dat het handelen en de keuzes van PS ook aan een oordeel van de Rekenkamer(commissie) onderworpen worden: hetzij direct, hetzij indirect. Dat kan voor PS in zekere zin bedreigend zijn. Veel beleid is namelijk onontkoombaar verbonden met onzekerheden. Samenvattend, een Rekenkamer(commissie) kan alleen dan effectief zijn indien er een cultuur is met:

- belangstelling voor doeltreffendheid en doelmatigheid;
- bereidheid tot het geven van rekenschap;
- de wil om van de onderzoeksuitkomsten te leren.

2. DE DISCUSSIES BINNEN HET IPO

In het duale stelsel zijn de verhoudingen tussen PS en het college van GS fundamenteel gewijzigd. PS dienen de kaders te stellen en te controleren of het door hen uitgestippelde beleid ook gerealiseerd wordt. Daarvoor staan hen de nodige nieuwe instrumenten ter beschikking, die in het vorige hoofdstuk nader zijn toegelicht, zoals het (laten) uitvoeren door het college van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken. De wetgever heeft tevens aangegeven dat de provincies een Rekenkamer(commissie) in het leven moeten roepen. De Rekenkamer(commis- sie) is dan ook nadrukkelijk bedoeld als een instrument voor PS.

De gedachtevorming over de Provinciale Rekenkamer kent binnen de provincies en binnen het IPO een lange voorgeschiedenis. Naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (de commissie-Elzinga) uit 2000, stelde het IPO-bestuur een ad hoc IPO-commissie in, de commissie-Van Bergen, met als opdracht te adviseren over vorm en inhoud van een Provinciale Rekenkamer. In 2001 was de commissie met haar advies klaar, gepubliceerd in het rapport De Provinciale Rekenkamer. De essentie van het advies was dat er een wettelijk verankerde onafhankelijke Provinciale Rekenkamer zou moeten komen. Een dergelijke Rekenkamer is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen komen tot onpartijdige onderwerpkeuze, vraagstelling en oordeelsvorming. Het IPO-bestuur heeft in maart 2001 de conclusies van de commissie overgenomen met de vaststelling dat over twee punten nog standpunten nader uitgewerkt zouden moeten worden. Eén van die punten is de kwestie van de schaalgrootte.

Het IPO-bestuur heeft over de schaalgrootte advies gevraagd aan de Algemene Rekenkamer en aan de Griffierskring. Beide adviseerden te komen tot één Landelijke Rekenkamer voor alle provincies, maar hadden tevens oog voor de inbedding van de regionale component in het kader van zo'n Landelijke Rekenkamer. Op basis van deze adviezen besloot het dagelijks bestuur van het IPO in maart 2002 het IPO-secretariaat op te dragen een plan van aanpak (PvA) op te laten stellen om te komen tot een Landelijke Rekenkamer voor alle provincies, waarbij aandacht zou moeten worden besteed aan eventuele mogelijkheden om te komen tot een regionale component binnen een Gezamenlijke Landelijke Rekenkamer.

Begin juni 2002 lag het PvA voor in het algemeen bestuur van het IPO dat conform het voorstel besloot tot het instellen van de ambtelijke Werkgroep Provinciale Rekenkamer, die als taak had een programma van eisen uit te werken waaraan de Rekenkamer dient te voldoen.

Terwijl de werkgroep aan het werk was, werd de Wet dualisering provinciebestuur, waarvan de instelling van de Rekenkamer deel uitmaakt, behandeld in het parlement. Er werden twee amendementen aangenomen die de wet ingrijpend veranderden: de mogelijkheid tot het instellen van een Rekenkamerfunctie en het besluit dat de Rekenkamer(functie) al per 1 januari 2005 verplicht moest zijn ingevoerd in plaats van 1 januari 2007.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het dagelijks bestuur van het IPO op verzoek van de werkgroep in november 2002 zijn standpunt over de wenselijkheid van de instelling van een onafhankelijke Rekenkamer herbevestigd met de toevoeging dat de werkgroep in zijn rapport aandacht moest geven aan de Rekenkamerfunctie.

In februari 2003 heeft het dagelijks bestuur kennisgenomen van het rapport van de ambtelijke Werkgroep (Reken Maar!) en besloten de voorbereiding van de besluitvorming door de nieuwe PS in twee ronden te doen.

Een eerste consultatieronde op basis van door het IPO verzorgde voorlichtingsbijeenkomsten voor statenleden voor het zomerreces 2003 en een tweede besluitvormende ronde op basis van een op de consultatieronde gebaseerd conceptstatenbesluit in september 2003.

De consultatiebijeenkomsten zijn in juni gehouden in Haarlem, Assen, Den Bosch en Arnhem. De bijeenkomsten waren nuttig in die zin dat de aandacht van de, veelal nieuwe, statenleden op de kwestie werd gevestigd. Er kon echter niet meer dan een impressie van een voorkeur voor een bepaald schaalniveau uit gedestilleerd worden. Hardere conclusies waren veelal niet mogelijk, omdat de opkomst niet hoog genoeg was en omdat de aanwezige statenleden louter voor zichzelf spraken. Er waren nog geen fractiestandpunten ingenomen. In het Noorden zou nog een noordelijke notitie worden opgesteld in verband met de (on)mogelijkheden van een Noordelijke Rekenkamer.

Dit betekende de facto dat besluitvorming in de verschillende staten nog niet in september rond kon zijn. Bij brief van 21 augustus 2003 heeft het bestuur van het IPO zich gericht tot het Presidium van PS van alle provincies waarin een handreiking inzake de besluitvorming over de Rekenkamer is opgenomen. De desbetreffende brief is als bijlage 1 bij deze nota gevoegd.

Op het moment van verschijnen van deze nota wordt door het IPO een inventarisatie gemaakt aangaande de stand van zaken in de diverse provincies.

In noordelijk verband wordt vooralsnog gestreefd naar besluitvorming in februari 2004, met een mogelijke uitloop naar maart/april 2004.

3. ONAFHANKELIJKE REKENKAMER OF REKENKAMERCOMMISSIE

3.1. Inleiding

Voor provincies zijn er twee verschillende opties als het gaat om de positionering van de "Rekenkamerfunctie" ten opzichte van PS.

a. Een onafhankelijke zelfstandige Rekenkamer

In de genoemde rapporten en in het wetsontwerp worden verschillende voorwaarden voor het bereiken van de onafhankelijkheid van de Rekenkamer genoemd.

b. Een Rekenkamercommissie

De Provinciewet biedt de ruimte aan provincies om in plaats van een Rekenkamer voor een zogenoemde Rekenkamercommissie te kiezen. Een provincie die daarvoor kiest, heeft vrijheid bij de inrichting van de functie. De Provinciewet schrijft daarbij wel voor dat de Rekenkamercommissie dezelfde taken moet vervullen als een Rekenkamer. Hoewel niet wettelijk verplicht geregeld, wordt er in deze nota van uitgegaan dat ook externe leden in deze commissie worden benoemd.

De belangrijkste overweging bij de keuze voor de ene of de andere vorm is of de staten vooral waarde hechten aan maximale voorwaarden voor onafhankelijkheid en continuïteit of dat de staten er meer belang aan hechten dat de statenleden actief betrokken zijn bij de rekenkameronderzoeken, zodat voor hen van maximale inzichtelijkheid op de onderzochte terreinen sprake kan zijn.

3.2. Onafhankelijkheid en continuïteit

In het IPO-rapport *Reken Maar!* (pagina 15) wordt bij de afweging het aspect van de waarborging van de onafhankelijkheid en continuïteit nadrukkelijk uitgewerkt.

De werkgroep van het IPO-rapport Reken Maar! onderschrijft de inhoudelijke argumentatie van de commissie-Van Bergen en de hierop gebaseerde besluitvorming in IPO-verband, leidend tot de unanieme voorkeur voor een onafhankelijke Provinciale Rekenkamer. Wettelijke verankerde onafhankelijkheid is een conditio sine qua non voor Provinciale Rekenkamers. In het geval van een Rekenkamerfunctie is de werkgroep van mening dat die onafhankelijkheid onvoldoende is gewaarborgd.

Ten eerste zal het lidmaatschap van de statenleden dan wel de verantwoordelijkheid van de staten voor de Rekenkamerfunctie altijd leiden tot vragen over op zijn minst de schijn van vermenging van verantwoordelijkheden. Het desbetreffende statenlid kan hierdoor in een loyaliteitsconflict verzeild raken als de Rekenkamerfunctie waar hij lid van is met een kritisch rapport naar buiten komt, terwijl de fractie waarvan het statenlid deel uitmaakt een heel andere afweging wil maken, bijvoorbeeld om een partijgenoot gedeputeerde te beschermen.

Voorts zijn, zoals hiervoor is beschreven, een aantal randvoorwaarden voor het onafhankelijk functioneren niet wettelijk gewaarborgd. Als de bevoegdheden van de Rekenkamerfunctie niet wettelijk verankerd zijn, kunnen zij, in het geval van een PS onwelgevallige werkwijze, veran-

derd worden. Datzelfde geldt voor de bepalingen omtrent benoeming en ontslag van leden van de Rekenkamerfunctie of voor de zittingsperiode. Ook kunnen PS besluiten tot bezuinigingen op het ondersteunend ambtelijk apparaat en hiermee de slagkracht van de Rekenkamerfunctie aanzienlijk verminderen.

"Wanneer een Rekenkamercommissie wordt ingesteld, is dat in principe een vorm van "interne" kwaliteitswaarborging. De onafhankelijke Rekenkamer daarentegen - een instrument van externe kwaliteitsborging - voorkomt door haar afstand van PS een opeenstapeling van interne controle-instrumenten. Daarenboven biedt zij de mogelijkheid tot onderzoek van het functioneren van de interne kwaliteitsborging; daarin komt de meerwaarde van de onafhankelijke Rekenkamer tot uiting".

"In het duale bestel is de rol van PS kaderstellend, vertegenwoordigend en controlerend. De Rekenkamer(functie) is ondersteunend bij het uitvoeren van de controlerende taak. In het geval van een Rekenkamercommissie betekent dat echter dat statenleden die zitting hebben in de Rekenkamercommissie zelf allerhande onderzoek ter hand zullen moeten nemen, waardoor zij aan hun overige taken veel minder toe zullen komen.

Het tijdsbeslag zal fors zijn. Maatstaven van continuïteit en kwaliteit zullen in het geval van een Rekenkamercommissie minder gewaarborgd zijn. De samenstelling van de Rekenkamercommissie zal per statenperiode wisselen: personele bezetting is afhankelijk van verkiezingsuitslagen.

Doordat per provincie - of eventueel per cluster van provincies - door de staten zelf een groot aantal regels voor de uitoefening van de Rekenkamerfunctie vastgesteld dienen te worden, is de kans reëel dat er onderlinge verschillen zullen ontstaan tussen de bevoegd-heden, werkwijze en mate van ondersteuning. Hierdoor zal de uitwisseling van gegevens bemoeilijkt worden waardoor niet of nauwelijks gebruik zal kunnen worden gemaakt van de voordelen van samenwerking en de bijbehorende efficiencyvoordelen, zoals verderop beschreven." (einde citaat).

3.3. Betrokkenheid statenleden

Een belangrijk inhoudelijk argument voor het instellen van een Rekenkamercommissie is de daadwerkelijke betrokkenheid van statenleden bij het proces van controleren. Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden, is dat het in feite dan gaat om de betrokkenheid van enkele statenleden. Deze betrokkenheid is nog geringer als er externe leden worden benoemd in een dergelijke commissie.

Aanvullend kan hierbij nog worden aangegeven dat de staten andere eigen instrumenten hebben, naast een onafhankelijke Rekenkamer, op het vlak van de controle, zoals enquêteonderzoek, het instellen van een eigen (ad hoc-)evaluatiecommissie en dergelijke, waardoor men ook betrokken is bij concrete onderzoeksactiviteiten.

3.4. Kosten

Het mogelijke kostenvoordeel van de inrichting van een Rekenkamercommissie boven de onafhankelijke Rekenkamer per provincie is bij gelijkblijvende kwaliteitseisen en bij een vergelijkbare onderzoeksambitie beperkt, dan wel niet aanwezig. De salariskosten van de ambtelijke ondersteuning en het onderzoeksbudget vormen immers het grootste deel van de begroting van zowel de onafhankelijke Rekenkamer als de Rekenkamercommissie. Het enige voordeel in het geval van een Rekenkamercommissie is mogelijk te vinden in het lagere niveau van de bestuurskosten. Dit voordeel kan vervallen omdat in een Rekenkamercommissie het voor de hand ligt ook externe leden te benoemen.

De instelling van een onafhankelijke Rekenkamer dan wel de instelling van een zogenoemde Rekenkamercommissie zijn voor afzonderlijke provincies hanteerbare varianten, maar in het kader van een samenwerkingsverband ligt dit anders. Een Gemeenschappelijke Rekenkamer laat zich goed vormgeven, maar een Gezamenlijke Rekenkamercommissie kan, gelet op de regeling rond commissievorming, alleen op omslachtige wijze gestalte krijgen, namelijk in de vorm van drie provinciale commissies met dezelfde personele samenstelling. Een dergelijke commissie (eigenlijk drie commissies met dezelfde samenstelling) zal veelal nogal omvangrijk zijn. Een ander nadelig aspect is vervolgens dat statenleden daadwerkelijk betrokken worden bij onderzoek betreffende de "andere" provincies, waarvan zij geen statenlid zijn. Dit betekent dat een Gezamenlijke Rekenkamerfunctie geen reële variant is.

3.5. Samenvatting

Hiervoor zijn tal van argumenten geschetst. De onafhankelijkheid van de Rekenkamer is daarbij een zeer belangrijk aspect.

Een kwetsbaar punt bij het instellen van een Rekenkamercommissie is met name dat de opstelling en uitvoering van het onderzoeksprogramma onderwerp van politieke afweging en belangen kan worden. Een onafhankelijke Rekenkamer kent deze kwetsbaarheid veel minder.

Tevens is continuïteit bij instelling van een onafhankelijke Rekenkamer beter gewaarborgd. Het voordeel van een Rekenkamercommissie dat statenleden direct betrokken zijn bij "rekenkameronderzoek" wordt beperkt geacht.

Van een eventueel kostenverschil tussen Rekenkamer en Rekenkamerfunctie is niet echt sprake: een en ander hangt af van het ambitieniveau en de daaruit voortvloeiende inzet van middelen.

Aanbeveling 1

Aanbevolen wordt te kiezen voor een Rekenkamer in plaats van een Rekenkamercommissie. Zwaarwegend is met name dat bij een Rekenkamercommissie de onafhankelijke positie en de continuïteit minder gewaarborgd zijn dan bij een onafhankelijke Rekenkamer. Dit is in overeenstemming met de discussie, zoals die in IPO-verband tot nu toe binnen de provincies is gevoerd.

4. SAMENWERKEN EN MET WIE

4.1. Inleiding

De instelling van een onafhankelijke Rekenkamer dan wel de instelling van een zogenoemde Rekenkamerfunctie zijn voor provincies afzonderlijk reële varianten, maar in het kader van een samenwerkingsverband ligt dit anders. Een Gemeenschappelijke Rekenkamer laat zich goed vormgeven, maar een echte Gezamenlijke Rekenkamercommissie, is geen reëel alternatief. Dat is in het vorige hoofdstuk uiteengezet.

In de IPO-rapportage Reken Maar! wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving van een Landelijke Provinciale Rekenkamer. Ook wordt uitwerking gegeven aan landsdelige en provinciale varianten. In deze nota wordt allereerst gekeken naar een nadere uitwerking van een Gezamenlijke Rekenkamer in Wet gemeenschappelijke regelingen(WGR)-verband van de drie noordelijke provincies. Inschatting van de efficiency en van de voordelen in de sfeer van de continuïteit spelen bij de keuze voor een Gemeenschappelijke Rekenkamer een belangrijke rol. Bij de inschatting van de efficiencyvoordelen van "gemeenschappelijke" varianten moet beargumenteerd worden in hoeverre daadwerkelijk gezamenlijke onderzoeken op een efficiënte manier gedaan kunnen worden gelet op de (niet-)gelijksoortigheid van de partners en tevens moet aannemelijk gemaakt worden dat onderzoeken bij de afzonderlijke partners "leereffecten" (kunnen) opleveren voor de andere deelnemers.

Bij samenwerking speelt ook het argument van herkenbaarheid. Wordt de schaal te groot of zijn de samenwerkingspartners te verschillend, dan dreigt het gevaar van een te geringe herkebaarheid.

4.2. Gezamenlijke Rekenkamer met gemeenten

Het is wettelijk ook mogelijk om een Gemeenschappelijke Rekenkamer van provincie en in-liggende gemeenten in te stellen. Hiertegen pleiten een aantal zaken.

- Er is sprake van een toezichtrelatie tussen provincie en gemeenten.
- De taken van gemeente en provincie verschillen nogal. Gemeenten hebben veel meer dan provincies te maken met uitvoerende taken, gericht op de burgers.
- De mogelijkheid van het effectief organiseren van gezamenlijk onderzoek is betrekkelijk gering, gelet op het groot aantal (verschillende) partners dat participeert in een dergelijk samenwerkingsverband.

Behoudens de provincie Fryslân, is de vorming van een Gemeenschappelijke Rekenkamer van provincie met gemeenten, bij de andere provincies geen punt van overweging.

4.3. Een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer

De drie noordelijke provincies zijn vrij gelijksoortig van aard en werken al jaren samen in het kader van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Door dat samenwerkingsverband worden diverse subsidieregelingen namens de drie provincies uitgevoerd. Dat samenwerkingsverband heeft in de noordelijke bestuurscultuur een eigen plaats gekregen. De ervaringen daarmee zijn zodanig positief dat daaraan bij de instelling van een Rekenkamer een vervolg kan worden gegeven, zonder dat het een Rekenkamer van het SNN wordt, want dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Integendeel, ook ten opzichte van het SNN moet een Noordelijke Rekenkamer een onafhankelijke positie in kunnen nemen. Dit gelet op het feit dat de Noordelijke Rekenkamer ook onderzoek moet kunnen doen naar het SNN.

Een Noordelijke Rekenkamer heeft een dusdanige schaal dat herkenbaarheid gewaarborgd blijft. Vergeleken met een Landelijke Rekenkamer kunnen de efficiencyvoordelen ten minste net zo goed worden gerealiseerd, gelet op de grote overeenkomsten tussen de drie provincies. Verder is het van belang op te merken dat de in deze nota aangedragen varianten voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer daadwerkelijk qua kosten lager uitvallen dan de in de IPO-rapportage Reken maar! uitgewerkte landelijke en landsdelige varianten. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

4.4. Andere vormen van samenwerking

Afstemming onderzoek; benchmarking

Er moet niet worden uitgesloten dat er in Nederland meerdere Regionale Rekenkamers zullen ontstaan. Tussen die Rekenkamers zal op een natuurlijke wijze een zekere samenwerking ontstaan waar het gaat om afstemming van werkzaamheden. Het primaat blijft berusten bij de Regionale Rekenkamers. De genoemde afstemming kan betrekking hebben op bijvoorbeeld de volgende onderwerpen:

- afspraken over normen en beoordelingscriteria, zodat vergelijkbare onderzoeken in het hele land op een vergelijkbare wijze onderzocht worden;
- afspraken over benchmarking.

Gezamenlijke facilitering

Te denken valt hierbij onder meer aan afspraken omtrent de aanstelling van gespecialiseerde medewerkers die aan elkaar uitgeleend zouden kunnen worden. Voorbeeld: in Regio A wordt een vennootschapsjurist in dienst genomen, terwijl in Regio B een jurist gespecialiseerd in milieubeleid wordt aangenomen. Deze vorm van samenwerking heeft geen prioriteit bij de start van de Noordelijke Rekenkamer.

Het is tegelijk voorstelbaar dat zich buiten de provincies op facilitair niveau nog allerlei andere ontwikkelingen zullen voordoen: zo zou bijvoorbeeld ook met andere instanties, gemeenten, onafhankelijke onderzoeksinstellingen etc., op facilitair niveau kunnen worden samengewerkt.

4.5. Samenvatting

Vanwege de betrokkenheid bij het werk van de Rekenkamer is het van groot bestuurlijk belang te kiezen voor een mogelijkheid waarbij zowel de efficiencyvoordelen van, als het draagvlak voor de Rekenkamer zo groot mogelijk zijn.

De instelling van een Noordelijke Rekenkamer voor de drie noordelijke provincies kan aan de hiervoor aangegeven eisen voldoen.

Anders gezegd: bij een Gemeenschappelijke Rekenkamer voor de drie noordelijke provincies, wordt:

- het efficiencyvoordeel zo optimaal mogelijk benut;
- aangesloten bij de ervaringen die al meerdere jaren zijn opgedaan in noordelijke verband bij het SNN;
- aansluiting gezocht bij de bestaande bestuurscultuur in het noorden van het land;
- een herkenbaar instituut in het leven geroepen;
- een zo groot mogelijk draagvlak voor de uitkomsten gecreëerd.

Aanbeveling 2

Gelet op de schaal van samenwerking, de overeenkomsten tussen de drie provincies in combinatie met ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de bestuurlijke samenwerking in het noorden van het land, wordt de voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke Gemeenschappelijke Rekenkamer van de drie noordelijke provincies.

N.B. De voorkeur heeft de instelling van een Noordelijke Rekenkamer, maar aansluiting van één of twee andere provincies kan onder omstandigheden worden overwogen. Bijvoorbeeld wanneer, gelet op de invulling van Gemeenschappelijke Provinciale Rekenkamers door de andere provincies, zich een vraag tot aansluiting bij het noordelijk verband zou voordoen. Een en ander wel onder de randvoorwaarde dat de "herkenbaarheid en nabijheid" van deze uitgebreidere Gezamenlijke Rekenkamer gewaarborgd blijft. Het verzoek zal op zijn merites worden bekeken.

5. BESTUURSVORM EN ORGANISATIE, AMBITIENIVEAU EN FINANCIËN

5.1. Twee scenario's voor de uitwerking van (het bestuur van) de Rekenkamer

De Provinciewet biedt provincies de keuze bij de uitwerking van een onafhankelijke Rekenkamer tussen een collegiale Rekenkamer (A) of een eenhoofdige Rekenkamer (B).

Op hoofdlijnen kunnen deze varianten als volgt worden gekarakteriseerd.

Een collegiale Rekenkamer (A)

De collegiale Rekenkamer (het bestuur) bestaat uit ten minste twee leden, waaronder de voorzitter, die geen lid kunnen zijn van PS. Onder dit bestuur functioneert vervolgens een Rekenkamerbureau met een eigen directeur of hoofd.

De directeur is in dit model geen formeel lid van (het bestuur van) de Rekenkamer, maar hij is hierbij bijvoorbeeld wel betrokken als adviseur en voert het secretariaat.

Een eenhoofdige Rekenkamer (B)

Dit model staat ook wel bekend als het zogenoemde directeursmodel.

De provincies benoemen in zo'n geval een onafhankelijke directeur, tevens het enige lid van de Rekenkamer, die ondersteund wordt door een eigen Rekenkamerbureau dat geheel onder verantwoordelijkheid van de directeur valt.

De keuze voor een collegiale of voor een eenhoofdige Rekenkamer, heeft consequenties voor de organisatorische opzet en structuur. Daarom worden de twee scenario's in deze nota verder uitgewerkt.

5.2. Kwalificaties van de bestuursleden bij een collegiale variant

In de Provinciewet wordt bepaald dat de leden (van het bestuur) van de Gezamenlijke Rekenkamer door de deelnemende provincies tezamen wordt benoemd voor een periode van zes jaar. De nadruk bij de invulling van het bestuur van een Rekenkamer ligt, naast een vanzelfsprekende betrokkenheid bij het openbaar bestuur, bij de onafhankelijkheid en deskundigheid van de bestuursleden. Door de collegialiteit van het bestuur kan de deskundigheid worden versterkt doordat er sprake is van een spreiding inzake de van belang zijnde "knowhow". Te denken valt hierbij aan te onderscheiden zaken als financiën/accountancy, bestuurlijk/juridische aspecten en methodologische kennis op een onomstreden hoog niveau. De collegiale variant kan de onafhankelijke positie en de legitimiteit van de Rekenkamer versterken. Temeer omdat een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer met relatief veel verschillende "partijen" van doen heeft, terwijl dit gepaard gaat met relatief veel onderzoeken. Gelet op de nadruk op onafhankelijkheid en deskundigheid bij de invulling van het bestuur van de Rekenkamer is de herkomst c.q. regionale/provinciale spreiding van de leden van de Noordelijke Rekenkamer geen hanteerbaar criterium.

5.3. Ambitieniveau Gezamenlijke Rekenkamer

Voor het welslagen van een Noordelijke Rekenkamer is het van het grootste belang dat de onderzoeksrapporten gedragen worden door de drie provincies. Een eerste vereiste daarvoor is dat de rapporten van een zodanige kwaliteit zijn dat niet op grond van onderzoekstechnische argumenten aan de conclusies kan worden getornd. Ter bepaling van de gedachten wordt van de volgende veronderstellingen 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 voor alle drie provincies etc. Rekenkameronderzoek naar de uitvoering door het SNN wordt hier ook onder begrepen.
- Er is daarnaast ruimte voor andere activiteiten. Gedacht kan daarbij worden aan het houden van quick scans, het organiseren van expertmeetings en het voeren van een actief communicatiebeleid. Tevens moet de mogelijkheid bestaan om inbreng te leveren vanuit de Noordelijke Rekenkamer in eventueel landelijk onderzoekswerk.

Met andere woorden, in totaal ziet het werkpakket van de Gemeenschappelijke Rekenkamer er als volgt uit: zes onderzoeken per jaar plus aanvullende activiteiten.

In het IPO-rapport Reken Maar! wordt uitgegaan van drie of vier onderzoeken per jaar, terwijl in die rapportage nauwelijks wordt ingegaan op het "andere" onderzoekswerk. In noordelijk verband wordt het van belang geacht dat er geen "overkill" aan rekenkameronderzoek wordt gedaan. Verder is de gedachte dat er een zekere inperking ten aanzien van het onderzoeksgebied plaatsvindt. Hoewel de Rekenkamer zich zowel op doeltreffendheid, doelmatigheid als tot op zekere hoogte ook op rechtmatigheid kan richten, verdient het de voorkeur dat de prioriteit gelegd wordt bij de zogenaamde doeltreffendheidsonderzoeken.

5.4. Uitwerking twee scenario's voor een Gemeenschappelijke Rekenkamer

Ten aanzien van de organisatie van de Rekenkamer zijn diverse modellen mogelijk, zowel met betrekking tot het bestuur van de Rekenkamer als ten aanzien van de bureauorganisatie. Hiervoor zijn ten aanzien van de bestuursvorm twee modellen aangegeven. Een collegiale Rekenkamer (A) en een eenhoofdige Rekenkamer (B). Hierna wordt de organisatorische doorwerking van een en ander geschetst.

Scenario A: een collegiale Rekenkamer

De collegiale Rekenkamer (het bestuur) 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 van uitgegaan 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 daarnaast zorg voor de onderlinge coördinatie van het bestuur en is betrokken bij de externe afstemming met de andere (landsdelige) Provinciale Rekenkamers en dergelijke. Onder dit bestuur functioneert dan vervolgens een Rekenkamerbureau met een eigen directeur of hoofd. 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.

De leden van het bestuur van de Rekenkamer ontvangen een vergoeding uitgaande van de beschikbaarheid van 0,1 fte. Bij de voorzitter wordt uitgegaan van een beschikbaarheid overeenkomend met 0,2 fte (referentieschaal 18).

De bestuurskosten komen daarmee op:

- leden 2 x 0,1 fte ad € 126.000,-- € 25.200,--
- voorzitter 0,2 fte x € 126.000,-- € 25.200,--

Onder het bestuur van de Rekenkamer hangt de uitvoeringsorganisatie.

Daarvoor zijn in principe twee mogelijkheden, te weten:

- een bureau dat de onderzoeken zelf uitvoert en beschikt over een klein uitbestedingsbudget;
- een relatief klein bureau dat dienst doet als begeleidingsorgaan van de uit te besteden onderzoeken.

Het is het meest voor de hand liggend om een tussenvorm te kiezen en bepaalde werkzaamheden uit te besteden, zonder overigens als Rekenkamer de verantwoordelijkheid voor de onderzoeken uit handen te geven. Indien derden worden ingehuurd, zal het rapport onder de naam van de Rekenkamer blijven verschijnen.

Bij de volgende samenstelling van het bureau van de Rekenkamer is in grote lijnen gekeken naar de situatie bij de Rekenkamer in Rotterdam en bij de Rekenkamercommissie in Utrecht. De activiteiten van de directeur zijn enerzijds gericht op het voeren van het secretariaat van het bestuur, anderzijds heeft hij/zij de dagelijkse leiding over het bureau. Gelet op het feit dat het hier gaat om een relatief kleine organisatie, alsmede gelet op de aard van de organisatie (professionals) wordt schaalniveau 16, in combinatie met één formatie, als voldoende beschouwd. De projectleiders zullen zich bezighouden met de feitelijke opzet, inkoop en begeleiding van de onderzoeken.

Financiën Rekenkamer (variant A)

Personeelskosten

Directeur	1 fte	Schaal 16	€ 100.000,--
Projectleiders	2 fte	Schaal 14	- 170.000,--
Onderzoekers	3 fte	Schaal 12	- 215.000,--
Directieassistent	2 fte	Schaal 9	- 97.000,--
Totaal salariskosten			€ 582.000,--
Bijkomende personeelskosten, zoals kosten opleiding, reiskosten, inzet personeelsconsulent, etc.	stel		- 15.000,--
Totale personeelskosten			€ 597.000,--

Huisvesting

Huur		€ 70.000,--
Schoonmaak/onderhoud en dergelijke		- 10.000,--
Diversen		- 5.000,--
Totale huisvestingskosten		€ 85.000,--

Bureaunkosten

Normale bureaunkosten	€	10.000,--
Drukkosten onderzoeken	-	<u>15.000,--</u>
Totale bureaunkosten	€	25.000,--

Kosten voorlichting en representatie

Stelpost (gelet op begroting Rekenkamer Rotterdam)	€	35.000,--
--	---	-----------

Kosten inschakeling derden	stel	-	200.000,--
-----------------------------------	------	---	------------

Kosten bestuur Rekenkamer	-	<u>50.400,--</u>
----------------------------------	---	------------------

Totale kosten Noordelijke Rekenkamer	€	992.400,--
--------------------------------------	---	------------

Uitgaande van een evenredige verdeling van de kosten over de drie Noordelijke provincies per provincie (afgerond) **€ 331.000,--**

Scenario B: een eenhoofdige Rekenkamer

Dit model staat ook wel bekend als het zogenoemde directeursmodel.

De provincies benoemen in zo'n geval een onafhankelijke 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 "boegbeeld" functioneren.

Financiën Rekenkamer (variant B)

Personeelskosten

Directeur	1 fte	Schaal 18	€	126.000,--
Projectleiders	2 fte	Schaal 14	-	170.000,--
Onderzoekers	3 fte	Schaal 12	-	215.000,--
Directieassistent	2 fte	Schaal 9	-	<u>97.000,--</u>
Totaal salariskosten			€	569.000,--

Bijkomende personeelskosten, zoals kosten opleiding, reiskosten, inzet personeelsconsulent, etc.	stel	-	<u>15.000,--</u>
Totale personeelskosten		€	584.000,--

Huisvesting

Huur	€	70.000,--
Schoonmaak/onderhoud en dergelijke	-	10.000,--
Diversen	-	<u>5.000,--</u>
Totale huisvestingskosten	€	85.000,--

Bureaunkosten

Normale bureaunkosten	€	10.000,--
Drukkosten onderzoeken	-	<u>15.000,--</u>
Totale bureaunkosten	€	25.000,--

Kosten voorlichting en representatie

Stelpost (gelet op begroting Rekenkamer Rotterdam)	€	35.000,--
--	---	-----------

Kosten inschakeling derden	stel	€	200.000,--
-----------------------------------	------	---	------------

Totale kosten Noordelijke Rekenkamer	€	968.000,--
--------------------------------------	---	------------

Uitgaande van een evenredige verdeling van de kosten over de drie noordelijke provincies per provincie (afgerond)	€	323.000,--
---	---	-------------------

5.5. Financiële gevolgen

Uit de hiervoor uitgewerkte scenario's blijkt dat de jaarlijkse kosten respectievelijk € 331.000,-- (collegiale bestuursvorm) dan wel € 323.000,-- (eenhoofdige leiding) per provincie bedragen.

Uiterlijk 1 januari 2005 moet de Noordelijke Rekenkamer zijn ingesteld. Derhalve is het logisch het genoemde bedrag van € 331.000,-- (collegiale bestuursvorm) dan wel € 323.000,-- (eenhoofdige leiding) per provincie beschikbaar te stellen met ingang van het jaar 2005.

Enige toelichtende opmerkingen

1. De BTW, betaald over de kosten van inschakeling derden, kunnen, via een bepaalde constructie, ten laste worden gebracht van het BTW-compensatiefonds.
2. De genoemde bedragen zijn uiteraard geraamd op basis van een organisatie die al volledig is ingericht en gesetteld. In de praktijk zal er sprake moeten zijn van een groeimodel. De werkgroep gaat ervan uit dat de bijdragen van de provincies vanaf het begin van de Rekenkamer volledig beschikbaar komen en voldoende zijn om de aanloopkosten te dekken.
3. Er is voor voorlichting een bedrag uitgetrokken van € 35.000,--. Het gaat daarbij om een belangrijke activiteit die van grote invloed kan zijn op het goed functioneren van de Rekenkamer. Immers, het onafhankelijk rekenkameronderzoek moet toegankelijk gemaakt worden voor inwoners en belangengroeperingen.

Hiervoor is gesproken over de structurele kosten van een Gezamenlijke Noordelijke Rekenkamer per 1 januari 2005. Daarvoor zullen echter de nodige implementatieactiviteiten verricht dienen te worden. Hiervoor wordt een aparte begroting opgesteld.

5.6. Samenvatting

Alles overwegend wordt er de voorkeur aan gegeven om van een collegiale Rekenkamer, met drie (parttime) bestuursleden, uit te gaan. Het voordeel van een collegiale Rekenkamer ten opzichte van het hiervoor omschreven directeursmodel is dat de deskundigheid kan worden versterkt en dat sprake is van een spreiding inzake de van belang zijnde "knowhow". Te denken valt hierbij aan te onderscheiden zaken als financiën/accountancy, bestuurlijke juridische aspecten dan wel methodologische kennis op een onomstreden hoog niveau. De collegiale variant versterkt de onafhankelijke positie en de legitimiteit van de Rekenkamer. Dit is temeer van belang omdat een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer met relatief veel verschillende "partijen" van doen heeft, terwijl dit gepaard gaat met relatief veel onderzoeken. Gelet op de nadruk op onafhankelijkheid en deskundigheid bij de invulling van het bestuur van de Rekenkamer is de herkomst c.q. regionale/provinciale spreiding van de bestuursleden geen hanteerbaar criterium.

Uiterlijk 1 januari 2005 moet de Noordelijke Rekenkamer zijn ingesteld. Derhalve is het logisch het genoemde bedrag van € 331.000,-- per provincie beschikbaar te stellen met ingang van het jaar 2005. Daarnaast zal voor het implementatietraject in 2004 een aparte begroting worden opgesteld.

Aanbeveling 3

Zowel een "eenhoofdige" Rekenkamer, als een collegiale samenstelling van de Rekenkamer is een hanteerbare variant voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer. Gelet op de reikwijdte van de Noordelijke Rekenkamer, waarbij voor drie provincies onderzoek wordt gedaan, en gelet op het daarmee gepaard gaande aantal onderzoeken, is er een voorkeur voor een collegiaal bestuur van de Rekenkamer in plaats van een eenhoofdige leiding/bestuur. Het collegiaal bestuur bestaat uit drie (parttime) leden, die op basis van hun verschillende (onomstreden) deskundigheden worden benoemd. De spreiding van deskundigheid is hierdoor verzekerd. De regionale herkomst speelt bij de benoeming geen rol.

Aanbeveling 4

In totaal ziet het werkpakket van de Gemeenschappelijke Rekenkamer er als volgt uit: zes onderzoeken per jaar plus aanvullende activiteiten. Inhoudelijk wordt in eerste aanleg de prioriteit gelegd bij het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid. Financieel gezien zal met ingang van 2005 per provincie een bedrag van € 331.000,-- beschikbaar gesteld dienen te worden voor de inrichting en instandhouding van de onafhankelijke Noordelijke Rekenkamer, met een collegiaal bestuur. Daarnaast zal voor het implementatietraject in 2004 een aparte begroting worden opgesteld.

6. PROGRAMMARAAD

6.1. Onderzoeksprogramma

Onafhankelijkheid is een voorwaarde voor het goed functioneren van de Rekenkamer. Dat betekent dat de leden van de Rekenkamer niet tevens lid van PS kunnen zijn en dat de ambtelijke ondersteuning van de Rekenkamer uitdrukkelijk buiten de ambtelijke hiërarchie van de provincie moet vallen en dus uitsluitend verantwoordelijkheid verschuldigd is aan de Rekenkamer zelf. Deze onafhankelijkheid is van belang om te komen tot een onpartijdige onderwerpkeuze, vraagstelling en oordeelvorming. De onafhankelijkheid wordt versterkt doordat de leden voor zes jaar worden benoemd en doordat de mogelijke redenen voor ontslag limitatief in de wet zijn opgenomen. Ook wordt deze onafhankelijkheid geuit in het op te stellen onderzoeksprogramma. De Rekenkamer stelt zelf haar onderzoeksprogramma op. Het onderzoeksprogramma is een soort agenda voor het komende jaar.

In de Provinciewet (artikel 183) en rapportages van de commissie-Van Bergen en Reken Maar! staat dat de Rekenkamer gevraagd en ongevraagd onderzoek kan verrichten. Ongevraagd onderzoek doen is evident, aangezien de Rekenkamer onafhankelijk is. Gevraagd onderzoek heeft te maken met het feit dat de noordelijke statenleden een verzoek tot het verrichten van een bepaald onderzoek kunnen indienen. De Rekenkamer hoeft dit echter niet over te nemen. 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, alsmede in financieel opzicht de nodige omvang hebben. Hierdoor verwerft de Rekenkamer een gezaghebbende positie. Statenleden hebben over het algemeen een goed beeld van wat maatschappelijk en politiek relevant is. Om deze reden mag verwacht worden dat de Rekenkamer bij een verzoek van de staten tot het verrichten van een bepaald onderzoek dit verzoek serieus bekijken en in overweging nemen.

6.2. Programmaraad

Gekozen kan worden voor de constructie dat het conceptonderzoeksprogramma, dat is opgesteld door de Rekenkamer zelf, wordt besproken met de afzonderlijke noordelijke staten. 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. Nogmaals, de Rekenkamer hoeft deze suggesties niet over te nemen.

Ook kan het zijn dat de Rekenkamer een counterpartner nodig heeft om te kunnen praten over het verloop van onderzoeken, problemen met procedures of anderszins het bespreken van het proces. Tevens kunnen de staten letten op de verhouding tussen de Rekenkamer en de overige toetsings- en controle-instrumenten, zoals beleidsevaluaties en onderzoeken door eventuele onderzoekscommissies (zie hoofdstuk 1 van de notitie). Als laatste biedt het plaats om de wederzijdse verwachtingen van de Rekenkamer en de betrokken provincies met elkaar te bespreken.

Aangezien in het Noorden sprake is van een landsdelige variant en dus van een behoorlijk aantal noordelijke statenleden, kan gekozen worden voor het instellen van een zogenaamde programmaraad die deze taak op zich neemt. Een en ander met de nadrukkelijke kanttekening dat het primaire contact van de Rekenkamer, in het kader van de verschillende onderzoeken en de behandeling van de jaarverslagen en dergelijke, direct met de afzonderlijke PS wordt georganiseerd.

De programmaraad kan bestaan uit een aantal statenleden uit de drie noordelijke provincies, bijvoorbeeld door uit elke provincie drie statenleden hiervoor te benoemen. Hierdoor bestaat de programmaraad in totaal uit negen leden. Tevens kan gekozen worden om plaatsvervangende leden te benoemen. Denkbaar is ook de optie om één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de programmaraad.

6.3. Samenvatting

De primaire contacten onderhoudt de Noordelijke Rekenkamer met de afzonderlijke PS, zeker waar het gaat om de onderzoeken en de behandeling van het jaarverslag van de Rekenkamer etc. Een programmaraad, bestaande uit drie statenleden per provincie, kan echter goed als gesprekspartner dienen voor de Rekenkamer waar het gaat om de voornemens van de Rekenkamer met betrekking tot het onderzoeksprogramma, problemen met procedures en andere verwante aangelegenheden.

Aanbeveling 5

Aanbevolen wordt een gezamenlijke programmaraad in het leven te roepen, bestaande uit negen leden: uit elke provincie drie (plaatsvervangende) leden. Voorts wordt aanbevolen één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de programmaraad.

Aanbeveling 6

Aan de programmaraad worden de volgende functies toegekend:

1. bespreken onderzoeksprogramma
2. gesprekspartner over procedurele zaken
3. letten op verhouding tussen de diverse toetsings- en controle-instrumenten (inclusief onderzoeken ex artikel 217a van de Provinciewet)
4. uitwisselen van verwachtingen en ervaringen

7. FEITELIJKE INRICHTING REKENKAMER EN VESTIGINGSPLAATS

7.1. De keuze van de vestigingsplaats en provincie

De Rekenkamer dient zich in het Noorden te vestigen. De keuze voor de vestigingsplaats is in eerste instantie een bestuurlijke keuze. Wel is hierbij een aantal overwegingen aan te geven. Om de onafhankelijke positie te benadrukken is het wenselijk de Rekenkamer niet te huisvesten in één van de drie provinciehuizen.

De Rekenkamer wordt in noordelijk verband opgericht. Hoewel op grond van de Provinciewet (artikel 185, eerste lid, sub a) de Noordelijke Rekenkamer tevens beleid kan onderzoeken dat zich richt op beleid van een gemeenschappelijke regeling waaraan de provincies deelnemen (zoals SNN), is het nadrukkelijk niet de bedoeling te spreken van een SNN-rekenkamer. Om deze reden is het ook niet wenselijk de Rekenkamer te huisvesten bij de uitvoeringsorganisatie van het SNN.

Uiteraard dient de vestiging van de Rekenkamer goed bereikbaar en toegankelijk te zijn.

De keuze voor een vestigingsplaats en provincie kan in het kader van het implementatietraject nader worden uitgewerkt door de in te stellen stuurgroep. De werkzaamheden en verantwoordelijkheden van deze stuurgroep worden hierna uitgewerkt.

7.2. Implementatietraject: de verschillende fases

Wanneer door de drie provincies besloten wordt tot het gezamenlijk oprichten van een Rekenkamer, zullen daarbij ook afspraken gemaakt dienen te worden over het invoeringstraject, dat voor 1 januari 2005 afgerond dient te zijn.

Daarbij is procesmatig een tweetal fases te onderscheiden.

Fase 1

- a. Vaststelling van een gemeenschappelijke regeling.¹
- b. Benoeming van de (plaatsvervangende) leden en voorzitter van het bestuur van de Rekenkamer.
- c. De keuze van de vestigingsplaats en provincie.
- d. Instelling en benoeming van de leden van de programmaraad.

Er dient naar gestreefd te worden om deze fase af te ronden voor uiterlijk 1 juni 2004. De afronding van deze fase, te weten besluitvorming door de gezamenlijke staten over de aangegeven onderwerpen wordt voorbereid door een stuurgroep bestaande uit uit elke provincie drie (plaatsvervangende) leden. Voorts wordt aanbevolen één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de stuurgroep. Een van de noordelijke commissarissen is voorzitter.

¹ In de regeling waarbij de Gemeenschappelijke Rekenkamer wordt ingesteld, worden ten minste regels gesteld over:
a. de benoeming, op voordracht van de voorzitter of het enige lid van de Rekenkamer, b. van de ambtenaren die nodig zijn voor een goede uitoefening van de werkzaamheden van de Rekenkamer, c. de vergoeding die de leden van de Rekenkamer voor hun werkzaamheden ontvangen en de tegemoetkoming in de kosten.

Fase 2

- a. Invulling en inrichting "van de Rekenkamerorganisatie", uitgaande van het collegiale bestuursmodel:
 1. benoeming directeur (voor november 2004)
 2. invulling organisatie (voor januari 2005)
- b. Voorbereidende werkzaamheden in het kader van de invulling van de verdere bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden (huisvesting etc.)

N.B. Wanneer wordt uitgegaan van de invulling van een eenhoofdig bestuursmodel, zal de invoeringstijd korter kunnen zijn, aangezien er geen bestuur benoemd hoeft te worden.

In deze fase zal een en ander door dan wel onder verantwoordelijkheid van de leden (van het bestuur) van de Rekenkamer worden ingevuld. Bij de invulling van de bestuurlijke randvoorwaarden kan er ook aan worden gedacht om, naast voor de hand liggende zaken in het kader van de typisch uitvoerende randvoorwaarden (gebouwen, benoeming medewerkers van de Rekenkamer etc.) vanaf het moment dat de directeur is benoemd ook meer inhoudelijke randvoorwaarden in te gaan vullen, zoals het opstellen van een (ontwerp-)Reglement van orde voor haar werkzaamheden en voor haar vergaderingen. Hiermee wordt verder ook bedoeld dat door middel van vooronderzoek al in een eerder stadium verkend kan worden welke onderzoeksonderwerpen voor de Rekenkamer in de komende jaren zoal van belang kunnen zijn, zodat voor januari 2005 er al een eerste inhoudelijke onderzoeksagenda kan worden voorgelegd door het bestuur en besproken kan worden met de programmaraad.

Bestuurlijk heeft dit als voordeel dat in de lopende politieke periode nog effectief ervaring kan worden opgedaan met rekenkameronderzoek, terwijl anderszins dit als voordeel heeft dat in januari 2005, wanneer de Rekenkamerorganisatie volledig is ingevuld, de werkzaamheden meteen gestart kunnen worden.

Het voorstel is om voor november 2004, door het bestuur de directeur te laten benoemen.

Vervolgens wordt na de zomervakantie het verdere organisatorische plaatje ingevuld.

Net als bij fase 1, kunnen hier al, voorafgaand aan de formele start van fase 2, de nodige werkzaamheden voor worden verricht door een ambtelijke werkgroep, om voor de Rekenkamer kwartier te maken.

7.2. Instelling Kwartiermakergroep Noordelijke Rekenkamer

Het verdient aanbeveling om het geschetste implementatietraject in 2004 te laten ondersteunen door ambtelijke kwartiermaker(s).

Deze ambtelijke werkgroep kan in een zeer vroeg stadium voorbereidende werkzaamheden verrichten, zoals het opstellen van een ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling, ontwerpprofiel voor bestuurders/voorzitter; aanzet tot een wervingsvoorstel van bestuurders; ondersteuning benoeming medewerkers, verrichten van vooronderzoek ten behoeve van het eerste onderzoeksprogramma. Een aandachtspunt in dit verband is dat de medewerkers van de Rekenkamer wel de status van ambtenaar dienen te krijgen. Er zal dus een contactprovincie moeten worden gekozen voor de officiële afhandeling van een aantal arbeidsrechtelijke zaken.

Aanbeveling 7

Aanbevolen wordt een stuurgroep in het leven te roepen onder leiding van één van de noordelijke commissarissen. De stuurgroep wordt als volgt samengesteld: uit elke provincie drie (plaatsvervangende) leden. Voorts wordt aanbevolen één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de stuurgroep.

De stuurgroep krijgt als opdracht al datgene te doen wat noodzakelijk is om te komen tot het daadwerkelijk functioneren van de Noordelijke Rekenkamer per 1 januari 2005, waaronder de keuze van de vestigingsplaats en provincie. De stuurgroep wordt ondersteund door een ambtelijke kwartiermakergroep.

8. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de nieuwe Provinciewet staat dat provincies verplicht een Rekenkamer(funcctie) moeten instellen. De Rekenkamer(funcctie) onderzoekt met name de doelmatigheid, maar zij kan ook de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het provinciale beleid bij haar onderzoeken betrekken. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de Rekenkamer(funcctie) een instrument voor de staten wordt. De staten kunnen dit gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol goed uit te oefenen.

In eerdere rapportages (rapportage van de IPO-commissie Van Bergen en het rapport Reken Maar! van een ambtelijke IPO-commissie) staat al veel beschreven over het onderwerp Rekenkamer. De Rekenkamer(funcctie) is per 1 januari 2005 een verplicht onderdeel van de provincie(s). Bij brief van 21 augustus 2003 heeft het bestuur van het IPO zich gericht tot het Presidium van PS van alle provincies waarin een handreiking inzake de besluitvorming over de Rekenkamer is opgenomen. Voor de drie noordelijke provincies is nu een realistisch scenario voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer(funcctie) geschetst, dat als basis kan dienen voor de besluitvorming aangaande de instelling van een Gezamenlijke Noordelijke Rekenkamer(funcctie). De IPO-brief diende hierbij als raamwerk. In de voorliggende nota staan aanbevelingen geformuleerd die antwoord geven op de vragen, zoals in deze brief worden gesteld.

Het gaat hierbij in hoofdlijnen om de volgende vragen en aanbevelingen.

Vraag 1

Wilt u een onafhankelijke Rekenkamer of een Rekenkamerfuncctie?

Aanbeveling 1

Aanbevolen wordt te kiezen voor een Rekenkamer in plaats van een Rekenkamercommissie. Zwaarwegend is met name dat bij een Rekenkamercommissie de onafhankelijke positie en de continuïteit minder gewaarborgd zijn dan bij een onafhankelijke Rekenkamer. Dit is in overeenstemming met de discussie, zoals die in IPO-verband tot nu toe binnen de provincies is gevoerd.

Vragen 2 en 3

Wilt u een Rekenkamer voor uw eigen provincie of wilt u samenwerken? Als u wilt samenwerken, met wie wilt u samenwerken?

Aanbeveling 2

Gelet op de schaal van samenwerking, de overeenkomsten tussen de drie provincies in combinatie met ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de bestuurlijke samenwerking in het noorden van het land, wordt de voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke, Gemeenschappelijke Rekenkamer van de drie noordelijke provincies.

Vraag 4

Welke bestuursvorm heeft uw voorkeur?

Aanbeveling 3

Zowel een "eenhoofdige" Rekenkamer als een collegiale samenstelling van de Rekenkamer is een hanteerbare variant voor een Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer. Gelet op de reikwijdte van de Noordelijke Rekenkamer, waarbij voor drie provincies onderzoek wordt gedaan, en gelet op het daarmee gepaard gaande aantal onderzoeken, is er een voorkeur voor een collegiaal bestuur van de Rekenkamer in plaats van een eenhoofdige(e) leiding/bestuur. Het collegiaal bestuur bestaat uit drie (parttime) leden, die op basis van hun verschillende (onomstreden) deskundigheden worden benoemd. De spreiding van deskundigheid is hierdoor verzekerd. De regionale herkomst van de bestuursleden speelt bij de benoeming geen rol.

Vraag 5

Wat is uw ambitieniveau?

Aanbeveling 4

In totaal ziet het werkpakket van de Gemeenschappelijke Noordelijke Rekenkamer er als volgt uit. Zes onderzoeken per jaar plus aanvullende activiteiten. Inhoudelijk wordt in eerste aanleg de prioriteit gelegd bij het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid. Financieel gezien zal met ingang van 2005 per provincie een bedrag van € 331.000,- beschikbaar gesteld dienen te worden voor de inrichting en instandhouding van de onafhankelijke Noordelijke Rekenkamer, met een collegiaal bestuur. Daarnaast zal voor het implementatietraject in 2004 een aparte begroting worden opgesteld.

Vraag 6

Programmaraad

Aanbeveling 5

Aanbevolen wordt een gezamenlijke programmaraad in het leven te roepen, bestaande uit negen leden: uit elke provincie drie (plaatsvervangende) leden. Voorts wordt aanbevolen één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de programmaraad.

Aanbeveling 6

Aan de programmaraad worden de volgende functies toegekend:

1. bespreken onderzoeksprogramma
2. gesprekspartner over procedurele zaken
3. letten op verhouding tussen de diverse toetsings- en controle-instrumenten (inclusief onderzoeken ex artikel 217a van de Provinciewet)
4. uitwisselen van verwachtingen en ervaringen

Overige aanbeveling in notitie**Aanbeveling 7**

Aanbevolen wordt een stuurgroep in het leven te roepen onder leiding van één van de noordelijke commissarissen. De stuurgroep wordt als volgt samengesteld: uit elke provincie drie (plaatsvervangende) leden. Voorts wordt aanbevolen één van de drie noordelijke griffiers te laten optreden als adviseur van de stuurgroep.

De stuurgroep krijgt als opdracht al datgene te doen wat noodzakelijk is om te komen tot het daadwerkelijk functioneren van de Noordelijke Rekenkamer per 1 januari 2005, waaronder de keuze van de vestigingsplaats en provincie. De stuurgroep wordt ondersteund door een ambtelijke kwartiermakergroep.

BIJLAGEN

1. Brief IPO d.d. 21 augustus 2003 inzake handreiking besluitvorming Rekenkamer

Aan het Presidium van provinciale staten

(door tussenkomst van de statengriffier)

Onderwerp: Handreiking besluitvorming inzake de Provinciale Rekenkamer

Inlichtingen bij: drs. H.G.L. de Rijk, telefoonnummer (070) 88 8 12 57

Bijlagen: Geen

Geachte mevrouw, geachte heer,

In deze brief biedt het Interprovinciaal Overleg (IPO) u een handreiking aan inzake de besluitvorming over de Provinciale Rekenkamer. In de Wet dualisering provinciebestuur is bepaald dat de Provinciale Rekenkamer per 1 januari 2005 ingesteld moet zijn. Teneinde voldoende tijd te hebben dit te realiseren, is het van belang dat alle PS in het najaar van 2003 tot besluitvorming komen.

Wij stellen u voor in twee stappen te besluiten, met een tussenstap. Als u de complete route aflegt, komt u in de eerste stap tot een intentieverklaring. U geeft aan waar uw voorkeur naar uitgaat: hoe u de Rekenkamer wilt inrichten en welke schaalgrootte u prefereert.

Als tussenstap volgt overleg met die provincies waarvan u hebt aangegeven op de een of andere wijze mee te willen samenwerken of die hebben aangegeven met u te willen samenwerken.

Doel is een gemeenschappelijke lijn vast te stellen.

In de tweede stap neemt u een definitief besluit. U geeft aan, gehoord het overleg met de andere provincies, hoe de Rekenkamer eruit komt te zien en met welke provincies u samen een Rekenkamer opricht.

Hierna wordt deze stappenaanpak nader uitgewerkt, na een korte schets van de achtergronden. Wij sluiten af met een indicatief tijdschema. Wij verwijzen u ook nog naar enige achtergronddocumentatie die van de IPO-website gedownload kan worden: de rapporten van de commissie-Van Bergen en van de ambtelijke werkgroep Provinciale Rekenkamer.

Wij willen u nadrukkelijk meedelen dat deze handreiking louter bedoeld is als suggestie voor een besluitvormingstraject. U beslist zelf of u er gebruik van maakt.

Achtergronden

De gedachtevorming over de Provinciale Rekenkamer kent binnen de provincies en binnen het IPO een lange voorgeschiedenis. Naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (de commissie-Elzinga) uit 2000, stelde het IPO-bestuur een ad hoc IPO-commissie in, de commissie-Van Bergen, met als opdracht te adviseren over vorm en inhoud van een Provinciale Rekenkamer. In 2001 was de commissie met haar advies klaar, gepubliceerd in het rapport De Provinciale Rekenkamer. De essentie van het advies was dat er een wettelijk verankerde onafhankelijke Provinciale Rekenkamer zou moeten komen. Een dergelijke Rekenkamer is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen komen tot onpartijdige onderwerpkeuze, vraagstelling en oordeelsvorming. Het IPO-bestuur heeft in maart 2001 de conclusies van de commissie overgenomen met de vaststelling dat over twee punten nog

standpunten nader uitgewerkt zouden moeten worden. Eén van die punten is de kwestie van de schaalgrootte.

Het IPO-bestuur heeft over de schaalgrootte advies gevraagd aan de Algemene Rekenkamer en aan de griffierskring. Beide adviseerden te komen tot één Landelijke Rekenkamer voor alle provincies, maar hadden tevens oog voor de inbedding van de regionale component in het kader van zo'n Landelijke Rekenkamer. Op basis van deze adviezen besloot het dagelijks bestuur van het IPO in maart 2002 het IPO-secretariaat op te dragen een PvA op te laten stellen om te komen tot een Landelijke Rekenkamer voor alle provincies, waarbij aandacht zou moeten worden besteed aan eventuele mogelijkheden om te komen tot een regionale component binnen een Gezamenlijke Landelijke Rekenkamer.

Begin juni 2002 lag het PvA voor in het algemeen bestuur van het IPO dat conform het voorstel besloot tot het instellen van de ambtelijke Werkgroep Provinciale Rekenkamer, die als taak had een programma van eisen uit te werken waaraan de Rekenkamer dient te voldoen. Het bestuur stelde tevens dat het de taak van het IPO was de bestuurlijke realisatie van de Rekenkamer te bevorderen en dat het aan de Rekenkamer zelf is - ze is immers onafhankelijk - zich uit te spreken over de opzet en inrichting van de eigen organisatie.

Terwijl de werkgroep aan het werk was, werd de Wet dualisering provinciebestuur, waarvan de instelling van de Rekenkamer deel uitmaakt, behandeld in het parlement. Er werden twee amendementen aangenomen die de wet ingrijpend veranderden: de mogelijkheid tot het instellen van een Rekenkamerfunctie en het besluit dat de Rekenkamer(functie) al per 1 januari 2005 verplicht moest zijn ingevoerd in plaats van 1 januari 2007. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het dagelijks bestuur op verzoek van de werkgroep in november 2002 zijn standpunt over de wenselijkheid van de instelling van een onafhankelijke Rekenkamer herbevestigd met de toevoeging dat de werkgroep in zijn rapport aandacht moest geven aan de Rekenkamerfunctie.

In februari 2003 heeft het dagelijks bestuur kennisgenomen van het rapport van de ambtelijke werkgroep (Reken Maar!) en heeft besloten de voorbereiding van de besluitvorming door de nieuwe PS in twee ronden te doen:

1. een eerste consultatieronde op basis van door het IPO verzorgde voorlichtingsbijeenkomsten voor statenleden voor het zomerreces 2003;
2. een tweede besluitvormende ronde op basis van een op de consultatieronde gebaseerd conceptstatenbesluit in september 2003.

De consultatiebijeenkomsten zijn in juni gehouden in Haarlem, Assen, Den Bosch en Arnhem. De bijeenkomsten waren nuttig in die zin dat de aandacht van de, veelal nieuwe, statenleden op de kwestie werd gevestigd. Er kon echter niet meer dan een impressie van een voorkeur voor een bepaald schaalniveau uit gedestilleerd worden. Hardere conclusies waren niet mogelijk, omdat de opkomst niet hoog genoeg was en omdat de aanwezige statenleden louter voor zichzelf spraken. Er waren nog geen fractiestandpunten ingenomen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat wij u adviseren de besluitvormingsprocedure aan te passen door de besluitvormende ronde na de zomer in twee stappen te knippen, zoals in het begin van deze brief reeds werd gesteld.

Stap 1 Intentieverklaring

Bij het uitspreken van de intentie van uw provincie zult u de volgende vragen dienen te beantwoorden:

a. Wilt u een onafhankelijke Rekenkamer of een Rekenkamerfunctie?

Een keuze voor een Rekenkamerfunctie betekent feitelijk het einde van het in deze handreiking beschreven traject, omdat gezien de aard van deze variant samenwerking met andere provincies bijzonder onwaarschijnlijk is. U kunt de voorbereidingen voor de instelling van een Rekenkamerfunctie in uw provincie zelf treffen.

Tot op heden heeft het IPO-bestuur, in navolging van de adviezen van de commissie-Van Bergen en de ambtelijke Werkgroep Provinciale Rekenkamer, altijd gekozen voor een onafhankelijke Rekenkamer. Ook tijdens de consultatiebijeenkomsten was dit nauwelijks een punt van discussie.

Het IPO is voor een onafhankelijke Rekenkamer, omdat een stevige juridische basis het gezag van de Rekenkamer versterkt. Wettelijk verankerde onafhankelijkheid vormt de beste garantie tegen de schijn van vermenging van verantwoordelijkheden. Een onafhankelijke Rekenkamer is een enorme steun in de rug van u, PS, bij het uitoefenen van uw controlerende taak. Voorts is een onafhankelijke Rekenkamer weerbaarder tegen pogingen haar te neutraliseren in het geval er kritische rapporten worden uitgebracht. Ten slotte heeft een onafhankelijke Rekenkamer een betere (duidelijker en "eigen") positie ten opzichte van overige provinciale controle- en toetsingsmechanismen, zoals bijvoorbeeld een Commissie Beleids-evaluatie.

Het vorenstaande leidt tot spiegelbeeldige bezwaren tegen de Rekenkamerfunctie die voor het IPO tot op heden zwaar hebben gewogen. Er bestaat op zijn minst de schijn van twijfel over mogelijke belangenverstrengeling in het geval statenleden deel uitmaken van de Rekenkamerfunctie. Daarmee staat ongewild de onafhankelijkheid van de Rekenkamerfunctie ter discussie, waardoor het gezag van het instituut wordt aangetast. PS dienen bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de Rekenkamerfunctie. Daarbij moet u denken aan regels over de bevoegdheden, samenstelling (louter statenleden of een mengeling met externe leden), benoeming en ontslag van de leden, de zittingstermijn en de mate van ambtelijke ondersteuning. Dit maakt de Rekenkamerfunctie gevoeliger voor pogingen haar te neutraliseren als zij kritisch rapporteert. De verhouding tussen de Rekenkamerfunctie en de overige provinciale controle- en toetsingsmechanismen is veel onduidelijker. Er zal zeker een probleem zijn als er een Commissie Beleids-evaluatie is, omdat de werkwijze en werkzaamheden van beide instellingen veel overlap zullen vertonen.

b. Wilt u een Rekenkamer voor uw eigen provincie of wilt u samenwerken?

Een keuze voor een Rekenkamer voor uw eigen provincie betekent feitelijk weer het einde van het in deze handreiking beschreven traject. U kunt de voorbereidingen voor het instellen van een Rekenkamer in uw eigen provincie treffen.

Als u kiest voor samenwerking met andere provincies leidt dat tot de volgende vraag.

c. Als u wilt samenwerken, met wie wilt u samenwerken?

Met welke andere provincies wilt u samenwerken? Streeft u naar samenwerking binnen een regio of wilt u met alle provincies samen één Landelijke Rekenkamer oprichten? U zult een afweging moeten maken tussen de herkenbaarheid van een op een hoger schaalniveau opererende Rekenkamer voor uw provincie enerzijds en efficiency en de mogelijkheden voor onderlinge vergelijkingen anderzijds. Hoe meer provincies samenwerken in een Rekenkamer, des te lager de kosten per deelnemende provincie zullen zijn. In het rapport Reken Maar! zijn voorbeelden uitgewerkt (in bijlage 4 van het rapport).

Als u kiest voor samenwerking binnen een regio, bent u dan vervolgens bereid om met andere (Regionale) Rekenkamers federatief samen te werken? Federatieve samenwerking betekent een lichte vorm van samenwerking: het primaat berust bij uw Regionale Rekenkamer. De samenwerking kan betrekking hebben op de volgende te maken afspraken over:

- normen en beoordelingscriteria, zodat vergelijkbare onderwerpen in het hele land op een vergelijkbare wijze onderzocht worden;
- benchmarking;
- de aanstelling van gespecialiseerde medewerkers die aan elkaar uitgeleend zouden kunnen worden (voorbeeld: in regio A wordt een vennootschapsjurist in dienst genomen, terwijl in regio B een jurist gespecialiseerd in sociale zekerheid wordt aangenomen).

Als u kiest voor samenwerking op landelijk niveau hebt u ook twee mogelijkheden. De keuze voor één centraal gevestigde Landelijke Rekenkamer of voor een model met gedeconcentreerde vestigingen, zodat de Landelijke Rekenkamer dichterbij de regio's komt. Deze variant lijkt op de Regionale Rekenkamers in een federatief verband. Het verschil is echter wezenlijk. Het primaat berust hier bij de Landelijke Rekenkamer en niet bij de regio's.

d. Welke bestuursvorm heeft uw voorkeur?

U zult een uitspraak moeten doen over de gewenste bestuursvorm van de Rekenkamer. Kiest u voor een eenhoofdige leiding in de vorm van een bestuurder/directeur of gaat uw voorkeur uit naar een meerhoofdige college van bijvoorbeeld drie of vijf leden (bestaande uit een voorzitter en leden). Elementen die bij uw keuze een rol spelen zijn:

- personele omvang van de Rekenkamer: bestuur en apparaat zullen in een goede verhouding tot elkaar dienen te staan;
- de keuze voor het schaalniveau: wilt u dat alle deelnemende provincies, indien praktisch mogelijk, vertegenwoordigd zijn?;
- uw financiële reikwijdte: hoe groter het bestuur des te hoger de kosten.

e. Wat is uw ambitieniveau?

Wat is uw ambitieniveau, met andere woorden, hoeveel middelen bent u bereid vrij te maken voor de Rekenkamer?

In bijlage 4 van het rapport Reken Maar! zijn, zoals al eerder gezegd, voorbeelden gegeven van de kosten van diverse schaalgroottevarianten, gebaseerd op drie à vier onderzoeken per provincie per jaar. Een keuze voor een lager aantal onderzoeken leidt tot een lager kostenniveau. Wij kunnen u de volgende vuistregels meegeven:

- als elke provincie haar eigen Rekenkamer heeft, kost één onderzoek per provincie ongeveer € 200.000,--;
- in het geval van een Regionale Rekenkamer (waarbij wordt uitgegaan van drie à vier deelnemende provincies) kost een onderzoek per provincie ongeveer € 150.000,--;
- in het geval van een Landelijke Rekenkamer kost een onderzoek per provincie ongeveer € 100.000,--.

Een ander element dat belangrijk is in de besluitvorming, is de mate waarin het Rijk bereid is de kosten te compenseren die gemoeid zijn met de invoering van het hele duale bestel, waar de instelling van de Rekenkamer deel van uitmaakt. Er is zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau geen overeenstemming bereikt over de vraag wat de extra kosten zijn voor provincies als gevolg van de invoering van het duale bestel. Wij hebben betoogd dat het gaat om € 9,6 miljoen voor de Provinciale Rekenkamer, gebaseerd op een onafhankelijke Rekenkamer per provincie die drie à vier onderzoeken per provincie per jaar verricht. De minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties heeft die kosten gesteld op € 1,8 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op één onderzoek per provincie per jaar, waarbij de kosten van een

onderzoek op € 150.000,-- zijn gesteld. Volgens artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet is het Rijk verplicht aan te geven wie deze kosten zal betalen. De minister heeft, ook weer zonder dat hierover overeenstemming met de provincies is bereikt, vastgesteld dat het Rijk € 0,44 miljoen zal betalen. In de Voorjaarsnota 2003 is daarvan de uitwerking terug te vinden. Het IPO vindt het ambitieniveau van het Rijk te laag en de geboden compensatie niet toereikend. Er worden nog pogingen ondernomen alsnog consensus te bereiken, maar de kans van slagen achten wij zeer klein.

Deze gegevens stellen u in staat een eerste ruwe indicatie van de kosten voor een Rekenkamer te geven op het door u gewenste ambitieniveau. Als u bijvoorbeeld drie onderzoeken per jaar wilt laten uitvoeren door een Regionale Rekenkamer, kost dat ongeveer € 450.000,-- waarvan het Rijk vooralsnog ongeveer € 37.000,-- (1/12 van € 440.000,--) compenseert.

f. Programmaraad en vestigingsplaats

Als u eenmaal op grond van vorenstaande vragen een indruk heeft gekregen van de voorkeur van uw provincie zijn er nog twee vragen die beantwoord dienen te worden om het beeld compleet te maken.

1. Hebt u er behoefte aan om op een reguliere basis, bijvoorbeeld in de vorm van een programmaraad, tussen de Rekenkamer en de staten van de deelnemende provincies van gedachten te wisselen over zaken als de programmering van de Rekenkamer en het jaarverslag?

De onafhankelijke Rekenkamer is ook onafhankelijk in de vaststelling van zijn jaarlijks onderzoeksprogramma. PS, maar ook derden kunnen de Rekenkamer suggesties doen voor te verrichten onderzoek, maar de Rekenkamer kan besluiten de suggesties niet over te nemen. In het geval van een Regionale of een Landelijke Rekenkamer kan een programmaraad ingesteld worden, bestaande uit leden van PS van die provincies die gezamenlijk een Rekenkamer hebben opgericht. De Rekenkamer kan de programmaraad consulteren omtrent haar voorgenomen onderzoeksprogramma. In de programmaraad kan ook de behandeling van het jaarverslag van de Rekenkamer in PS voorbereid worden. Deze procedure is vergelijkbaar met de relatie tussen de Algemene Rekenkamer en de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. De ervaring leert dat de wensen van de commissie en de voornemens van de Algemene Rekenkamer voor 90% parallel lopen.

2. In het kader van de voorbereiding op de dialoog met andere provincies is het van belang na te denken over een geschikte vestigingsplaats voor de Rekenkamer van uw voorkeur.

Tussenstap - overleg met andere provincies

Als u uw intentie hebt uitgesproken in de vorm van antwoorden op de hiervoor gestelde vragen en als u gekozen hebt voor een onafhankelijke Rekenkamer en als u bereid bent samen te werken met andere provincies, is nu het moment aangekomen met deze provincies in overleg te treden. U kunt ook benaderd worden door andere provincies die wellicht met u willen samenwerken. In beide gevallen is het doel van het overleg te inventariseren of u gelijklopende gedachten hebt en of u het eens kunt worden over de uitgangspunten. Kort samengevat komen deze neer op:

- welke provincies willen samenwerken
- wordt gekozen voor regionale samenwerking, al dan niet federatief, of voor landelijke samenwerking, al dan niet centraal
- de omvang van het bestuur
- het ambitieniveau: hoeveel middelen stellen de beoogde partners ter beschikking
- de instelling van een programmaraad
- de vestigingsplaats

- de wijze waarop de Rekenkamer feitelijk zal worden ingericht

In de gesprekken zult u ook tot afspraken moeten komen hoe u de Rekenkamer feitelijk zult organiseren. Het gaat hierbij om zaken als de aanstelling van de kwartiermaker en overeenstemming over zijn taakopdracht, het hem in de aanloop naar de instelling van de Rekenkamer ter beschikking staande budget en personele ondersteuning. De kwartiermaker zal de gemeenschappelijke regeling moeten opstellen die, wettelijk verplicht, de juridische basis voor een Gemeenschappelijke Rekenkamer is.

Op basis van de uitkomsten van de gesprekken zult u een definitief statenbesluit moeten opstellen dat voor de potentieel samenwerkende provincies eensluidend zal moeten zijn.

Stap 2 - Besluitvorming

Op basis van de besprekingen tussen de in samenwerking geïnteresseerde provincies, wordt een definitief statenbesluit genomen waarin is opgenomen:

- dat de provincies a, b, c, etc. een gezamenlijke onafhankelijke Rekenkamer oprichten:
 - in het geval van een Regionale Rekenkamer: de wijze van samenwerken, federatief of niet
 - in het geval van een Landelijke Rekenkamer: centraal of decentraal;
- de omvang van het bestuur;
- het ambitieniveau c.q. de beschikbare middelen;
- indien van toepassing: de instelling van een programmaraad;
- de vestigingsplaats en de wijze waarop de Rekenkamer feitelijk zal worden ingericht, bijvoorbeeld door het aanstellen van een kwartiermaker en zijn taakopdracht, inclusief budget en eventuele personele ondersteuning.

Planning

De provinciale Rekenkamer moet volgens de Wet dualisering provinciebestuur op 1 januari 2005 ingesteld zijn. Dat betekent dat het jaar 2004 nodig zal zijn voor de feitelijke oprichting. Besluitvorming door PS zal daarom bij voorkeur nog in 2003 afgerond moeten worden.

Wij bevelen daarom aan dat alle provincies in september/oktober 2003 hun intentieverklaring vaststellen. In oktober/november 2003 kan vervolgens het overleg tussen provincies gevoerd worden. De definitieve besluitvorming kan dan in december 2003 plaatsvinden.

Verdere betrokkenheid van het IPO

Met het aanbieden van deze handreiking komt het initiatief bij u te liggen. Indien u dat wenst, zijn wij bereid een nadere toelichting te verschaffen of zullen wij u assisteren bij de daadwerkelijke instelling van de Rekenkamer, voorzover wij beschikken over de benodigde expertise. Bij dit laatste willen wij aantekenen dat zulks dient te passen in onze werkplannen.

Al naar gelang de behoefte kan bezien worden of, en zo ja op welke wijze, de Vernieuwings-impuls Dualisme en Provinciale Democratie ondersteuning kan bieden.

Deze brief is ook in afschrift gezonden aan de colleges van GS.

Met vriendelijke groet,
namens het bestuur van het
Interprovinciaal Overleg,

J. Franssen,
voorzitter

drs. G. Beukema,
secretaris

2. Samenvatting discussies in de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe

Provincie Groningen

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de commissie-Van Bergen is binnen de provincie Groningen een discussie op gang gekomen over de Rekenkamer. Het meest duidelijk is die discussie gevoerd aan de hand van een nota Verkenning van mogelijkheden van december 2002. Die nota is in de Statencommissie Bestuur en Financiën besproken op 17 januari 2003. De algehele stemming daarbij was dat gekozen zou moeten worden voor een onafhankelijke, bij voorkeur de Noordelijke Rekenkamer. In latere discussies is die voorkeur steeds herhaald.

Provincie Drenthe

Op 28 maart 2001 is, naar aanleiding van het IPO-rapport van de commissie-Van Bergen, de Provinciale Rekenkamer aan de orde geweest in de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie. Drenthe heeft toen het standpunt ingenomen voorstander te zijn van een landsdelige Rekenkamer. Dit komt neer op een Noordelijke Rekenkamer met de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân.

Eventuele aanvulling met andere provincies, zoals Flevoland en/of Overijssel zou ook tot de mogelijkheden behoren. In Drenthe is de optie om samen een Rekenkamer te vormen met de Drentse gemeenten nadrukkelijk afgewezen, aangezien dit niet spoort met de toezichtrelatie provincie-gemeenten.

In de nieuwe bestuursperiode is op 27 augustus 2003 en 17 september 2003 respectievelijk in de Statencommissie BFE en in PS het statenstuk Noordelijke Rekenkamer(funcitie) aan de orde geweest. Doel van deze behandeling was het informeren van de statenleden over de stand van zaken van de instelling van een Provinciale Rekenkamer(funcitie). Tevens is aan het college de opdracht gegeven om, samen met de provincies Fryslân en Groningen, besluitvorming over de instelling van een Noordelijke Rekenkamer(funcitie) verder voor te bereiden, door het opstellen van een besluitvormingsnotitie. Inhoudelijke opmerkingen die gedaan zijn tijdens deze behandelingen zijn meegenomen in deze notitie.

Provincie Fryslân

Door de staten in Fryslân is nog geen definitieve keuze gemaakt. Wel kwam uit een bespreking in de Commissie Algemene en Economische Zaken van november 2002 naar voren dat er een zekere voorkeur bij de commissieleden bestaat ten aanzien van een landsdelige Rekenkamer. Vooral nog kan de instelling van een Landelijke Rekenkamer niet op grote steun rekenen. In het Presidium is afgesproken dat op basis van de voorliggende IPO-rapportage Reken Maar!, de voorliggende noordelijke rapportage, een definitieve keuze gemaakt zal gaan worden. Hierbij kan mogelijk nog het alternatief van een Provinciale Rekenkamer(commissie) samen met de Friese gemeenten worden betrokken.

3. Vergelijking uitvoeringsvarianten voor Landelijke en landsdelige Rekenkamers uit de IPO-notitie Reken Maar! en de nota Een Noordelijke Rekenkamer

In schema 1 zijn de kosten, zoals die voor de verschillende rekenkamervarianten zijn gepresenteerd in de IPO-notitie Reken Maar! en de nota Een Noordelijke Rekenkamer, opgenomen. Tevens worden hierbij enkele aanvullende opmerkingen gemaakt.

In schema 1 vindt u een verwijzing naar de gedetailleerdere berekeningen die zijn bijgevoegd. De integrale nota Reken Maar! is opgenomen in de meegeleverde Reader met achtergrondinformatie.

Schema 1

	IPO: Reken Maar!	Toelichting	Noordelijke Rapportage	Toelichting
A1. Op zichzelf staande landsdelige Rekenkamer, collegeiaal bestuur	Totaal: € 1.665.000,-- Per provincie: € 555.000,--	+ Maximaal vier grotere onderzoeken - Geen aanvullende activiteiten uitgewerkt - Lager extern onderzoeksbudget	Totaal: € 992.400,-- Per provincie: € 331.000,--	* Maximaal twee grotere onderzoeken + Aanvullende activiteiten + Hoger extern onderzoeksbudget
A2. Op zichzelf staande landsdelige Rekenkamer, eenhoofdige variant	Geen variant	Geen variant	Totaal: € 968.000,-- Per provincie: € 323.000,--	* Maximaal twee grotere onderzoeken + Aanvullende activiteiten + Hoger extern onderzoeksbudget
B1. Op zichzelf staande Landelijke Rekenkamer.	Totaal: € 4.594.000,-- Per provincie: € 382.833,--	* Maximaal vier grotere onderzoeken - Geen aanvullende activiteiten uitgewerkt - Lager extern onderzoeksbudget	Geen variant	Geen variant
B2. Landelijke Rekenkamer met regiokantoren	Totaal: € 4.852.000,-- Per provincie: € 404.333,--	* Maximaal vier grotere onderzoeken + Geen aanvullende activiteiten uitgewerkt - Lager extern onderzoeksbudget	Geen variant	Geen variant

 Rekenkamermodellen uit de nota Een Noordelijke Rekenkamer

Deze berekeningen zijn (voor zover van toepassing) gebaseerd op concrete begrotingen en jaarcijfers van de Rekenkamer Rotterdam en de Rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht.

Variant A1: een collegiale Gemeenschappelijke Rekenkamer**Personeelskosten**

Directeur	1 fte	schaal 16	€ 100.000,--
Projectleiders	2 fte	Schaal 14	- 170.000,--
Onderzoekers	3 fte	Schaal 12	- 215.000,--
Directieassistent	2 fte	Schaal 9	- 97.000,--
Totaal salariskosten			€ 582.000,--

Bijkomende personeelskosten, zoals kosten opleiding, reiskosten, inzet personeelsconsulent, etc.	stel	- 15.000,--
Totale personeelskosten		€ 597.000,--

Huisvesting

Huur	€ 70.000,--
Schoonmaak/onderhoud en dergelijke	- 10.000,--
Diversen	- 5.000,--
Totale huisvestingskosten	€ 85.000,--

Bureaunkosten

Normale bureaunkosten	€ 10.000,--
Drukkosten onderzoeken	- 15.000,--
Totale bureaunkosten	€ 25.000,--

Kosten voorlichting en representatie

Stelpost (gelet op begroting Rekenkamer Rotterdam)	€ 35.000,--
--	-------------

Kosten inschakeling derden stel	€ 200.000,--
--	--------------

Kosten bestuur Rekenkamer	€ 50.400,--
----------------------------------	-------------

Totale kosten Noordelijke Rekenkamer	€ 992.400,--
--------------------------------------	--------------

Uitgaande van een evenredige verdeling van de kosten over de drie noordelijke provincies per provincie (afgerond)	€ 331.000,--
---	--------------

Variant A2: een eenhoofdige Rekenkamer

Financiën Rekenkamer

Personeelskosten

Directeur	1 fte	Schaal 18	€ 126.000,--
Projectleiders	2 fte	Schaal 14	- 170.000,--
Onderzoekers	3 fte	Schaal 12	- 215.000,--
Directieassistent	2 fte	Schaal 9	- 97.000,--
Totaal salariskosten			€ 569.000,--

Bijkomende personeelskosten, zoals kosten opleiding, reiskosten, inzet personeelsconsulent, etc.	stel	- 15.000,--
Totale personeelskosten		€ 584.000,--

Huisvesting

Huur	€ 70.000,--
Schoonmaak/onderhoud en dergelijke	- 10.000,--
Diversen	- 5.000,--
Totale huisvestingskosten	€ 85.000,--

Bureaunkosten

Normale bureaunkosten	€ 10.000,--
Drukkosten onderzoeken	- 15.000,--
Totale bureaunkosten	€ 25.000,--

Kosten voorlichting en representatie

Stelpost (gelet op begroting Rekenkamer Rotterdam)	€ 35.000,--
--	-------------

Kosten inschakeling derden	stel	€ 200.000,--
-----------------------------------	------	--------------

Totale kosten Noordelijke Rekenkamer	€ 968.000,--
--------------------------------------	--------------

Uitgaande van een evenredige verdeling van de kosten over de drie noordelijke provincies per provincie (afgerond)	€ 323.000,--
---	--------------

Enkele rekenvoorbeelden behorend bij de IPO-rapportage Reken Maar!

Bij het opstellen van navolgende rekenvoorbeelden is voor wat betreft het maken van een schatting van de overheadkosten gebruikgemaakt van de Handleiding overheidstarieven 2002 van het Ministerie van Financiën. Per mensjaar komen deze kosten in 2002 uit op € 23.633,--. Dit bedrag kan als volgt worden uitgesplitst.

1. Huisvesting € 5.478,--
2. Kantoorautomatisering € 2.269,--
3. Overige overhead € 15.886,--

Onder overige overhead wordt verstaan de indirecte kosten van het eigen organisatieonderdeel. Dat wil zeggen uitgaven voor materieel en de kosten van de andere organisatieonderdelen die werkzaamheden verrichten, samenhangend met de werkzaamheden en diensten van het eigen organisatieonderdeel (stafdiensten). De term Materieel is weer opgebouwd uit exploitatiekosten (alles behalve huisvesting), bureaunkosten, inhuur van externen, reiskosten en opleidingskosten.

I. De landsdelige Rekenkamer

1 directeur: BBRA-schaal 17, € 107.000,--
 1 adjunct-directeur/registeraccountant: BBRA-schaal 16, € 100.000,--
 1 adjunct-directeur/beleidsonderzoek: BBRA-schaal 15, € 92.000,--
 1 projectleider/beleidsonderzoek: BBRA-schaal 13, € 75.000,--
 3 senioronderzoekers: BBRA-schaal 12 à € 67.000,-- = € 201.000,--
 4 onderzoekers: BBRA-schaal 11 à € 57.000,-- = € 228.000,--
 4 managementassistenten: BBRA-schaal 7 à € 37.000,-- = € 148.000,--
 Totaal personeel: € 951.000,--
 Overhead: 17 fte + 3 bestuurders à 23.633,-- = € 473.000,--
 Budget voor extern onderzoek € 70.000,--
 Totaal exclusief bestuur: € 1.494.000,--

A.1. Landsdelige Rekenkamers in een federatief verband

Het onderscheid tussen de twee landsdelige varianten zit in de samenstelling en taakomschrijving van het bestuur. In een federatief verband zal voor de voorzitter meer formatieruimte dienen te worden gecreëerd, omdat hij de contacten met de andere landsdelige Rekenkamers dient te onderhouden.

Kosten bestuur van federatief samenwerkende landsdelige Rekenkamers (per Rekenkamer):
 1 voorzitter voor 0,8 fte: BBRA-schaal 19 à € 129.000,-- = € 103.000,--
 2 leden voor 0,4 fte: BBRA-schaal 18 à € 117.000,-- = € 94.000,--
 Totaal bestuur: € 197.000,--
 Totaal exclusief bestuur: € 1.494.000,--
Totaal generaal € 1.691.000,--

A.2. Op zichzelf staande landsdelige Rekenkamers

Aangezien de taken voor de voorzitter beperkter zijn als de landsdelige Rekenkamers op zichzelf staan, hoeft er minder formatieruimte voor hem gecreëerd te worden in vergelijking met federatief samenwerkende Rekenkamers. Kosten bestuur van op zichzelf staande landsdelige Rekenkamers (per Rekenkamer):

1 voorzitter voor 0,6 fte: BBRA-schaal 19 à € 129.000,-- = € 77.000,--

2 leden voor 0,4 fte: BBRA-schaal 18 à € 117.000,-- = € 94.000,--

Totaal bestuur: € 171.000,--

Totaal exclusief bestuur: € 1.494.000,--

Totaal generaal € 1.665.000,--

II. De Landelijke Rekenkamer

B.1. De op zichzelf staande Landelijke Rekenkamer: de organisatie

1 directeur: BBRA-schaal 18 € 117.000,--

3 adjunct-directeur: BBRA-schaal 16 à € 100.000,-- = € 300.000,--

4 projectleiders/beleidsonderzoek: BBRA-schaal 13 à € 75.000,-- = € 300.000,--

12 senioronderzoekers: BBRA-schaal 12 à € 67.000,-- = € 804.000,--

16 onderzoekers: BBRA-schaal 11 à € 57.000,-- = € 912.000,--

4 managementassistenten: BBRA-schaal 8 à € 41.000,-- = € 164.000,--

8 managementassistenten: BBRA-schaal 7 à € 37.000,-- = € 296.000,--

Totaal personeel: € 2.893.000,--

Overhead: 48 fte + 3 bestuurders à € 23.633,-- = € 1.205.000,--

Budget voor extern onderzoek € 100.000,--

Totaal exclusief bestuur € 4.198.000,--

De op zichzelf staande Landelijke Rekenkamer: het bestuur

Het onderscheid tussen de twee landelijke varianten zit de samenstelling en taakomschrijving van het bestuur, zie hoofdstuk 5 voor een nadere omschrijving.

Kosten bestuur van een Landelijke Rekenkamer:

1 voorzitter: BBRA schaal 20 à € 138.000,-- = € 138.000,--

2 leden: BBRA schaal 19 à € 129.000,-- = € 268.000,--

Totaal bestuur: € 396.000,--

Totaal exclusief bestuur: € 4.198.000,--

Totaal generaal € 4.594.000,--

B.2. De Landelijke Rekenkamer met vier regiokantoren

In deze variant zijn er twee bestuurders meer, zodat elk regiokantoor onder leiding staat van een lid van de Rekenkamer.

Kosten bestuur van een Landelijke Rekenkamer met vier regiokantoren

1 voorzitter: BBRA-schaal 20 à € 138.000,-- = € 138.000,--

4 leden: BBRA-schaal 19 à € 129.000,-- = € 516.000,--

Totaal bestuur: € 654.000,--

Totaal exclusief bestuur: € 4.198.000,--

Totaal generaal: € 4.852.000,--

4. Samenstelling Noordelijke Werkgroep Rekenkamer

- Mevrouw N. Gerritsen, beleidsmedewerker Stafgroep Bestuurs-, Juridische en Concernzaken.
- De heer O. Hoogeveen, beleidscoördinator Statengriffie Fryslân.
- De heer C. Jongsma, beleidsmedewerker/adviseur financiën, Afdeling Planning en Control, provincie Groningen.

De werkgroep heeft een eerste versie van dit rapport voorgelegd aan de heer prof. dr. G.J. van Helden, die waardevolle suggesties tot verbetering heeft gedaan die de werkgroep heeft overgenomen.

gm/coll.