

Toelichting bij Gemeenschappelijke regeling Zuidelijke Rekenkamer Noord-Brabant en Limburg

Algemeen

In december 2004 besloten Provinciale Staten van Noord-Brabant en van Limburg per 1 januari 2005 een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarbij het gemeenschappelijk orgaan Gemeenschappelijke provinciale rekenkamer Noord-Brabant en Limburg (RNBL) werd ingesteld. Overeenkomstig artikel 97c van de Provinciewet zijn de leden van de rekenkamer benoemd voor een periode van zes jaar. Daarmee eindigt de zittingsperiode van de als eersten benoemde leden op 1 januari 2011.

Uit de evaluatie in 2010 uitgevoerd door de griffies van de beide provincies, bleek de behoefte de gemeenschappelijke regeling op een aantal punten te wijzigen. In dit verband zijn te noemen: de naam van de rekenkamer, de begroting van de rekenkamer in relatie tot de jaarlijks beschikbaar te stellen middelen door de provincies, de evaluatiemomenten en de benoeming van de leden van de rekenkamer.

Er heeft een herschikking van de artikelen per onderdeel plaats gevonden. De teksten zijn toegankelijker geformuleerd en hier en daar verduidelijkt, zoals het artikel over de archiefzorg. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de inhoud van de regeling kritisch tegen het licht te houden. Daarbij is tevens nagegaan of in de huidige regeling sprake was van regels uit de Provinciewet of uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze worden immers op grond van de aanwijzingen voor de provinciale regelgeving niet opgenomen in provinciale regelingen, respectievelijk niet tenzij dit onvermijdelijk is. Op die wijze blijft de inhoud beperkt tot datgene waarvan regeling tot de bevoegdheid van de provinciale staten behoort.

Dit alles maakt het wenselijk een geheel nieuwe regeling vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de oude regeling in plaats van het aanbrengen van tal van wijzigingen in de huidige regeling.

Daar waar in deze toelichting wordt gesproken over de wet, wordt de Provinciewet bedoeld. Andere wetten worden met name genoemd.

Artikelsgewijze toelichting.

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit artikel zijn uitsluitend die begrippen opgenomen, waar dit voor een begrip van de regeling noodzakelijk is. De bestuursorganen provinciale staten en gedeputeerde staten zijn hier met een kleine letter geschreven, omdat deze hier als soortnaam zijn gebruikt.

Artikel 2 Gemeenschappelijk orgaan

Uit artikel 79l van de wet, juncto artikel 8, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen volgt, dat indien provinciale staten met een of meer provincies of gemeenten besluiten tot instelling van een gezamenlijke rekenkamer op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, deze gezamenlijke rekenkamer is aan te merken als een gemeenschappelijk orgaan. De rekenkamer bezit derhalve geen rechtspersoonlijkheid. Daarom voorziet de regeling erin dat de bestuursorganen van de provincie Noord-Brabant waar nodig in het rechtsverkeer optreden ten behoeve van de rekenkamer.

Artikel 3 Taak, functie en bevoegdheden

Met het eerste lid wordt de rekenkamer expliciet gepositioneerd als een onafhankelijk orgaan, dat noch onder-, noch bovengeschikt is aan provinciale staten. De onafhankelijkheid van de rekenkamer staat in

de wet, derhalve is opname in de regeling niet nodig. Er is voor gekozen, om ook in de regeling aandacht te schenken aan het benoemen van de onafhankelijkheid.

De taken en bevoegdheden van de rekenkamer zijn beschreven in hoofdstuk XIa (de artikelen 183 tot en met 186) van de wet. Zo noemt artikel 183 als voorwerp van onderzoek de doelmatigheid, doeltreffendheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. Tevens geeft de wet aan op welke wijze de rekenkamer aan de informatie kan komen die zij nodig heeft voor haar onderzoek en de verplichting van bestuursorganen daaraan hun medewerking te verlenen. Dat de rekenkamer ook inlichtingen bij andere lichamen, organen en rechtspersonen kan inwinnen, blijkt uit artikel 185 van de wet.

In aanvulling op de wet is in artikel 3 opgenomen de bevoegdheid van de rekenkamer om het advies van deskundigen in te winnen.

Omdat de rekenkamer geen rechtspersoonlijkheid bezit, kan het niet zelfstandig in het rechtsverkeer optreden. In artikel 2, tweede lid, is vastgelegd dat waar nodig de provincie Noord-Brabant deze taak op zich neemt. Vanuit praktisch oogpunt is het echter gewenst dat de rekenkamer voor de uitvoering van haar taken ook zelf aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Daartoe bevat het derde lid een instructie aan gedeputeerde staten, respectievelijk de commissaris van de koningin om aan de voorzitter en de secretaris van de rekenkamer daartoe de nodige mandaten, volmachten en machtigingen te verlenen. Op die wijze kunnen zij toch, zij het namens de provincie Noord-Brabant dan wel namens haar organen, zelf aan het rechtsverkeer deelnemen.

Artikel 4 Samenstelling en benoeming leden rekenkamer

Eerste lid.

Gekozen is voor een model, waarbij de rekenkamer bestaat uit meerdere leden. Artikel 79c, eerste lid, van de wet bepaalt dat provinciale staten in dat geval uit de leden een voorzitter benoemen. De voorzitter wordt dus niet als zodanig benoemd, zodat wat bepaald is ten aanzien van een lid van de rekenkamer tevens van toepassing is op de voorzitter, tenzij uitdrukkelijk het tegendeel blijkt. De wet bevat voorschriften omtrent benoeming en ontslag van leden van de rekenkamer (artikel 79c), maar noemt ook functies die niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de rekenkamer (artikel 79f).

Derde en vierde lid.

Uit artikel 79c, eerste en derde lid, van de wet volgt, dat een lid wordt benoemd voor de duur van zes jaar en dat provinciale staten een lid kunnen herbenoemen. In deze regeling is vastgelegd, dat provinciale staten een lid maximaal eenmaal herbenoemen.

Voor de benoeming van de leden van de rekenkamer bepalen provinciale staten van beide provincies de procedure, of zij laten deze bepalen. Het spreekt vanzelf, dat om te beoordelen of een lid van de rekenkamer in aanmerking komt voor een herbenoeming een beoordeling over het functioneren van dat lid gewenst is. Ook hiervoor bepalen, of laten provinciale staten de werkwijze bepalen .

De rekenkamer kent geen vaste bestuursperiode. Anders dan voor statenleden en gedeputeerden, bevat de wet dan ook geen bijzondere bepalingen ten aanzien van benoemingen ter vervulling van een tussentijds opgevallende plaats. Indien een lid tussentijds -al dan niet op eigen verzoek- wordt ontslagen, wordt zijn opvolger wederom voor de volle termijn van zes jaar benoemd. Provinciale Staten van Noord-Brabant en van Limburg bepalen in onderling overleg de procedure voor benoeming en herbenoeming van leden van de rekenkamer.

Vierde en zesde lid.

Op grond van artikel 97g van de wet leggen de leden van de rekenkamer, voordat zij hun functie kunnen uitoefenen, in de vergadering van provinciale staten een eed of belofte af. Omdat een

benoemingsbesluit door ieder van de deelnemende provincies wordt genomen, maar de leden de eed of belofte uiteraard slechts eenmaal hoeven af te leggen, vindt het afleggen van de eed of belofte plaats in de vergadering van provinciale staten van die provincie die als laatste een besluit over de benoeming neemt.

Vijfde lid.

Vanwege het belang van transparantie en betrouwbaarheid dienen de leden van de rekenkamer op grond van artikel 97e, juncto artikel 11, van de wet hun (neven)functies openbaar te maken door terinzagelegging van een opgave van die functies op het provinciehuis. Deze terinzagelegging geschiedt voor de aflegging van de eed als bedoeld in het vierde lid. Deze bepaling staat in de wet en zou om die reden niet de regeling behoeven te worden opgenomen. Gezien de belangrijkheid die gehecht wordt aan het artikel is er voor gekozen om het artikel toch op te nemen.

Artikel 5 Rechtspositie leden rekenkamer

Eerste en tweede lid.

De positie van de leden van de rekenkamer is vastgelegd in de wet. De vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten dienen de provincies zelf te regelen.

Hierbij is als referentiepunt genomen de wettelijk vastgelegde bezoldiging en de vaste onkostenvergoeding van een gedeputeerde. Uitgaande van een tijdsbesteding van de voorzitter en de leden van twintig, respectievelijk tien procent van een volledige dagtaak, ontvangen zij een evenredig deel van bedoelde bezoldiging en van bedoelde onkostenvergoeding.

Derde lid.

Daarnaast komen de leden, waaronder gelet op artikel 4, eerste lid, begrepen de voorzitter, in aanmerking voor vergoeding van noodzakelijk gemaakte reis- en verblijfkosten overeenkomstig de regeling die geldt voor de leden van Gedeputeerde en Provinciale Staten van Noord-Brabant.

Vijfde en zesde lid.

De wet regelt wel de gevallen waarin provinciale staten een lid van de rekenkamer op non-activiteit stellen (artikel 79d, eerste lid) of kunnen stellen (artikel 79d, tweede lid), maar regelt niet de gevolgen daarvan voor het recht op bezoldiging. Hierin voorzien de leden vijf en zes van artikel 5.

Artikel 6 Programmaraad

Uitgangspunt is, dat er zowel van de zijde van de rekenkamer als van de zijde van provinciale staten behoefte bestaat om het concept-onderzoeksprogramma, dat is opgesteld door de rekenkamer zelf, te bespreken. Zij kunnen in dat stadium ook aanbevelingen doen met betrekking tot het onderzoeksprogramma. Deze aanbevelingen behoeft de rekenkamer overigens niet over te nemen. Ook kan het zijn dat de rekenkamer een klankbord nodig heeft om te kunnen praten over het verloop van onderzoeken, problemen met procedures of anderszins het bespreken van het proces. Tevens kunnen provinciale staten letten op de verhouding tussen de rekenkamer en de overige toetsings- en controle-instrumenten zoals beleidsevaluaties en onderzoeken door eventuele onderzoekscommissies. Tenslotte kan het wenselijk zijn om de wederzijdse verwachtingen van de rekenkamer en de betrokken provincies met elkaar te bespreken.

Aangezien sprake is van een rekenkamer ten behoeve van minimaal twee provincies en dus van een behoorlijk aantal statenleden, is er uit pragmatisch oogpunt voor gekozen een programmaraad in te stellen die deze taken op zich neemt. Een en ander met de nadrukkelijke kanttekening dat het primaire contact van de rekenkamer in het kader van het aanbieden van de onderzoeksrapporten en de behandeling van de jaarverslagen en dergelijke, direct met provinciale staten plaats vindt. De programmaraad is dus geen substituut voor het contact van de rekenkamer met provinciale staten.

Artikel 7 Bureau van de rekenkamer

Wettelijk kader.

Artikel 79j van de wet regelt de financiële en ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer. Wat betreft de ambtelijke ondersteuning betreft dit de benoeming, op voordracht van de voorzitter, van zoveel ambtenaren als nodig zijn voor de goede uitoefening van de werkzaamheden van de rekenkamer. Daarbij bepaalt de wet dat deze ambtenaren niet tevens werkzaamheden verrichten voor andere organen van de provincie en dat deze ambtenaren uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de rekenkamer.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant treden op als college dat zorg draagt voor de benoeming en ontslag van de ambtenaren ten behoeve van de rekenkamer. Wat betreft rechtspositie wordt voor deze ambtenaren eveneens aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor ambtenaren in dienst van de provincie Noord-Brabant.

Deze ambtenaren vormen tezamen het bureau van de rekenkamer. Aan het wettelijke voorschrift dat de ambtenaren uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de rekenkamer is vorm gegeven door de dagelijkse leiding over deze ambtenaren in handen te leggen van de secretaris van die rekenkamer, die op zijn beurt verantwoording verschuldigd is aan de voorzitter van de rekenkamer.

Artikel 9 Begroting van de rekenkamer

Eerste en tweede lid

Met het oog op planning van haar werkzaamheden op langere termijn, wordt aan de rekenkamer een meerjarenperspectief geboden voor de beschikbare financiële middelen. Omdat de rekenkamer geen vaste bestuursperiode kent, wordt voor het bepalen van die termijn aangesloten bij de benoemingstermijn van de leden van de rekenkamer van zes jaar.

Op basis van dit meerjarenperspectief stelt de rekenkamer, gelet op de middelen die jaarlijks taakstellend beschikbaar worden gesteld, een begroting op. De betrokkenheid van provinciale staten van de deelnemende provincies bij het opstellen van deze begroting is vastgelegd in artikel 48 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Derde lid

Artikel 48, vijfde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevat voorschriften ten aanzien van betrokkenheid van provinciale staten van de deelnemende provincies in geval van wijziging van de begroting. Op deze plaats wordt gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid voor bepaalde categorieën begrotingswijzigingen hiervan af te wijken en wel voor budgettair neutrale wijzigingen tussen begrotingsposten.

Vierde lid

Het eerste lid bepaalt dat jaarlijks op basis van de vastgestelde begroting taakstellend de middelen beschikbaar worden gesteld welke nodig zijn voor de uitvoering van de voor dat jaar geplande activiteiten. Is in enig jaar sprake van een overschot, doordat om welke reden dan ook minder middelen zijn besteed dan was begroot, dan wordt dat overschot in mindering gebracht op de middelen voor het daarop volgende jaar. Het is immers niet de bedoeling dat de rekenkamer een eigen beleid voert ten aanzien van voorzieningen. Mocht bij de vaststelling van de jaarrekening blijken, dat er te veel of te weinig is gedeclareerd, zoals onder lid vier beschreven, dan wordt dit te veel of te weinig in rekening gebrachte bedrag gecorrigeerd op de middelen die voor het daarop volgend jaar op grond van het eerste lid beschikbaar worden/zijn gesteld.

Artikel 10 Wijze van declareren bijdragen provincies

Eerste lid

Hier is vastgelegd dat de deelnemende provincies in gelijke mate bijdragen in de kosten van de rekenkamer, ervan uitgaande dat deze – gezien in een meerjarig perspectief – ook gelijkmatig gebruik maken van de rekenkamer.

Tweede tot en met vierde lid

Het opnemen van de wijze van declareren houdt verband met de fiscale regelingen voor het juist in rekening brengen en doorberekenen van het BTW-bestandsdeel van de declaraties.

Artikel 11 Werkwijze van de rekenkamer

Eerste en tweede lid.

Uit artikel 183 van de wet blijkt dat de rekenkamer zelfstandig kan besluiten tot het instellen van een onderzoek, maar dat provinciale staten eveneens daartoe een verzoek kunnen indienen. De omvang van de rekenkamer, alsmede van de ambtelijke ondersteuning, zijn gebaseerd op het uitvoeren van (maximaal) twee onderzoeken per provincie per jaar. 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 beide provincies.

Er is daarnaast ruimte voor andere activiteiten. Gedacht kan daarbij worden aan het houden van quick scans, het opstellen van het rapport van bevindingen van de jaarrekening, het organiseren van expertmeetings en het voeren van een actief communicatiebeleid. Tevens moet de mogelijkheid bestaan om inbreng te leveren vanuit de rekenkamer in benchmarking in samenwerking met andere rekenkamers en eventuele andere onderzoeken die voor beide provincies van belang zijn.

Derde lid

Indien de rekenkamer op verzoek van een van de deelnemers ten behoeve van die deelnemer aanvullende activiteiten verricht komen de daarmee verband houdende kosten ten laste van die deelnemer. Gezien de tekst van artikel 183, derde lid, van de wet kunnen alleen provinciale staten een dergelijk verzoek indienen.

Als aangegeven in de toelichting bij artikel 3, beschrijft de wet de taak van de rekenkamer als het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van “het door het provinciebestuur gevoerde bestuur”. Hier wordt nadrukkelijk de controlerende taak van provinciale staten op het bestuur (gedeputeerde staten) verankerd, alsmede dat aanvullende activiteiten in opdracht van of ten behoeve van andere “derden” niet geoorloofd zijn.

Zevende en achtste lid

Met betrekking tot het onderzoeksprotocol wordt gewenst geacht dat minimaal wordt geregeld dat:

- a. de rekenkamer degene die onderwerp is van onderzoek schriftelijk op de hoogte stelt van haar voorlopige onderzoekresultaten en degene in de gelegenheid stelt daarop binnen een door de rekenkamer te bepalen (redelijke) termijn mondeling of schriftelijk te reageren.
- b. na ontvangst van eventuele reacties de rekenkamer haar onderzoek afsluit en een rapport opstelt, waarin zij de resultaten van haar onderzoek weergeeft. Dit rapport wordt aan degene die onderwerp is van onderzoek toegezonden.

Artikel 12 Periodieke verslaglegging

Van belang wordt geacht dat de rekenkamer in haar periodieke verslaglegging ook aandacht schenkt aan de wijze waarop de desbetreffende provincie is omgegaan met de aanbevelingen van de rekenkamer. Omdat de wet hiertoe niet verplicht, is dit expliciet opgenomen in deze regeling.

Artikel 13 Archiefzorg

Op grond van artikel 40 van de Archiefwet dient in deze regeling een voorziening te worden opgenomen omtrent de zorg voor de archiefbescheiden van de rekenkamer, waarbij zoveel mogelijk wordt gehandeld overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet.

De rekenkamer moet gezien worden als een overheidsorgaan dat zelfstandig archief vormt. Voor de reconstructie van en de controle op het handelen van de rekenkamer is het van belang dat de archiefbescheiden die uit het handelen voortvloeien in goede, geordende en toegankelijke staat worden gebracht en gehouden. De rekenkamer is op basis van de Archiefwet 1995 hier zelf verantwoordelijk voor.

Om praktische redenen wordt ook op dit punt aangesloten bij regelingen die gelden voor de provincie Noord-Brabant door de bepalingen betreffende de zorg voor de archiefbescheiden van de provincie Noord-Brabant, vastgelegd in de Archiefverordening van de provincie Noord Brabant van 1996, voor zover betrekking hebbend op de zorg voor de archiefbescheiden, op de rekenkamer van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 14 Toetreding en uittreding

Tot de regeling kunnen vooralsnog uitsluitend andere provincies toetreden. Alle deelnemers dienen daarmee in te stemmen.

De regeling voorziet in een procedure van bindend advies indien de deelnemers onderling niet tot overeenstemming kunnen komen over de financiële en overige voorwaarden in geval van uittreding.

Artikel 15 Wijziging, intrekking en opheffing

Eerste en tweede lid

Partijen die bevoegd zijn tot het treffen van een regeling, zijn tevens bevoegd tot het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling. Op grond van artikel 40, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt onder het treffen van een regeling mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Het is van belang hierbij onderscheid te maken tussen de regeling zelf en het gemeenschappelijk orgaan dat op grond van de regeling wordt ingesteld. Zo is deze regeling getroffen ter vervanging van de vorige regeling, terwijl het openbaar lichaam -met uitzondering van haar benaming- ongewijzigd is gebleven. De formulering van het eerste en tweede lid is hierop afgestemd.

Vierde lid

Bij geschillen over het liquidatieplan in geval van opheffing wordt de procedure van bindend advies gevolgd, als bedoeld in artikel 14, zevende lid.

Artikel 16 Evaluatie

Eerste en tweede lid

Provinciale staten wensen het functioneren van het gemeenschappelijk orgaan periodiek te evalueren. Zoals hiervoor in de toelichting bij artikel 4, derde lid, kent de rekenkamer geen bestuursperiode. Als cyclus voor het evalueren van de gemeenschappelijke regeling is daarom aangesloten bij de wettelijk bepaalde benoemingstermijn van de leden van de rekenkamer, zijnde zes jaar. De eerstvolgende evaluatie vindt dan plaats in 2015.

Provinciale staten evalueren of laten het functioneren van een lid van de rekenkamer evalueren voorafgaand aan de herbenoeming van dat lid.