

Memo

Aan: Presidium

Cc: Portefeuillehouder Financiën

Van: Concerncontroller

Datum: 18 april 2018

Kenmerk: 18ini01058

Onderwerp: Checks & Balances: de toegevoegde waarde van rekenkamer en auditcommissie

Inleiding

Op 1 februari is er een informatieve expertmeeting geweest in de commissie AFE over de opzet van de Rekenkamer. Naar aanleiding van deze bijeenkomst heeft de voorzitter van de commissie, dhr. Menke, aan de concerncontroller gevraagd om een advies over een mogelijk vervolg hierop.

In een tweetal gesprekken met de heren Menke en Canter-Cremers en de griffie is deze vraagstelling en dit advies verder uitgewerkt.

Het advies is breder opgezet waarbij de lokale rekenkamer in het bredere perspectief is geplaatst van checks & balances. Dit is in de navolgende vraagstelling verder uitgewerkt.

Vraagstelling

Goede 'checks & balances' zijn een essentieel onderdeel van de democratie. Maar wat zijn "checks & balances"? In een vrije vertaling¹ is dat als volgt te verwoorden:

- Binnen de gemeente is dit onderdeel van de samenwerking tussen het college en de raad. Daarbij moet er een evenwicht zijn tussen de kaderstellende rol van de raad en de uitvoerende rol van het college (balances) binnen een raamwerk van toezicht en controle (checks).

Daarnaast is er interactie tussen de gemeente(-raad) met de samenleving. Hierbij is er een (verschuivende) balans waarbij inwoners en organisaties steeds meer inbreng hebben bij een coördinerende, adviserende en regisserende gemeente. De inwoners hebben met de verkiezingen een grote rol in de checks (hoe heeft de raad het gedaan). Maar ook kan de inwoner bijvoorbeeld via de wisselwerking met de lokale media checks uitoefenen.

Het begin van een nieuwe raadsperiode is het moment waarop de nieuwe raad eventuele wijzigingen aanbrengt in de inrichting van haar overlegstructuur om haar kaderstellende en toezichhoudende rol te realiseren (controleren, toezicht en budgetrecht).

Een onderdeel daarvan is het kiezen van instrumenten die de raad ter beschikking heeft om haar rol goed uit te voeren.

In de afgelopen jaren zijn o.a. twee memo's door de raad besproken: "Opzet van een auditcommissie" van februari 2016 en "Lokale Rekenkamer" uit december 2016. Daarnaast is er recentelijk, op 1 februari een expertmeeting geweest over de Rekenkamerfunctie.

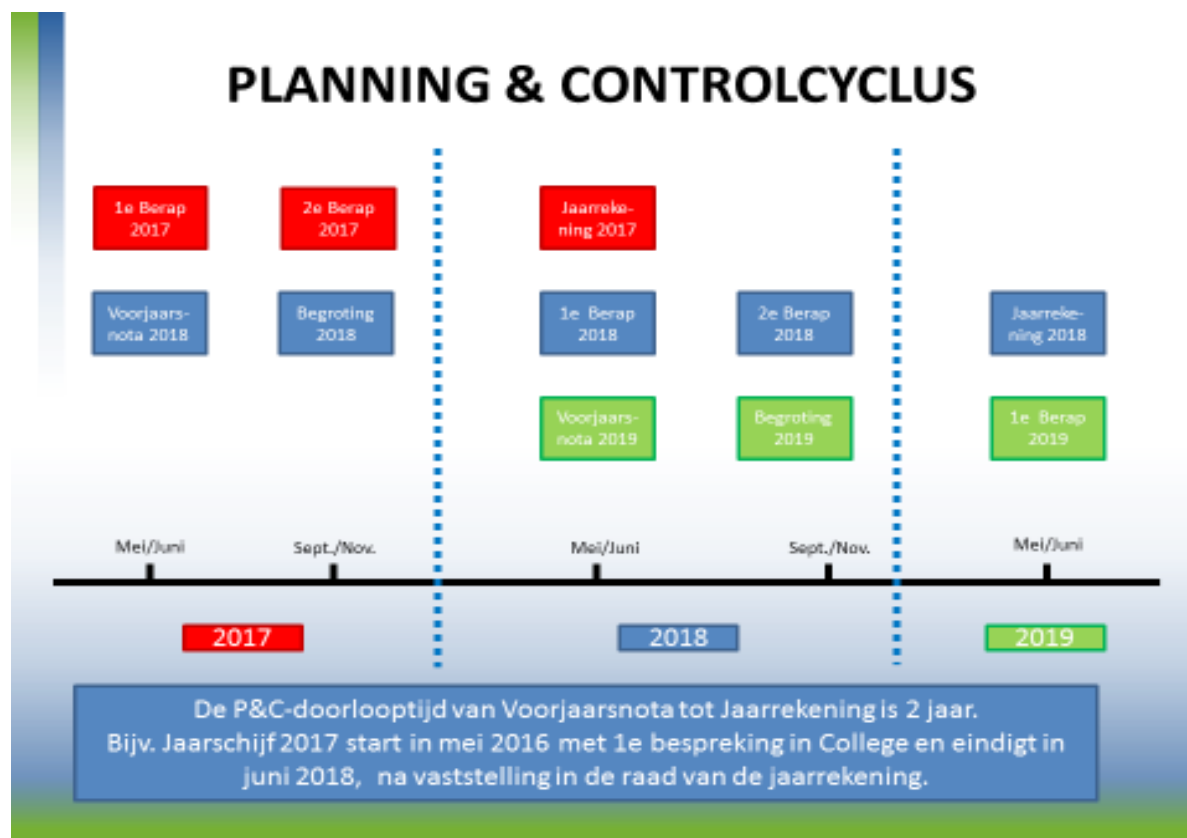
De vraag die voortkwam uit deze expertmeeting was om in een memo overzicht en inzicht te geven in de rol van de raad bij de planning & control-cyclus en een aantal instrumenten die de raad hierbij kunnen helpen; met name de lokale rekenkamer en de auditcommissie. Deze memo geeft invulling aan deze vraag. Daarbij gaan we ook in op enkele vormen die kunnen helpen in de checks & balances met de samenleving.

¹ Checks & balances komt uit het Amerikaanse systeem en geeft aan dat de drie machten (wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend) elkaar weerhouden van het veroveren van te veel macht en houden elkaar daarmee in balans

Planning & control-cyclus

Voor de raad zijn de planning- en controldocumenten van essentieel belang om haar rol goed uit te kunnen voeren. Deze vormen immers de kaders, doelen en (financiële) keuzes die de raad vaststelt, zodat het college deze kan uitvoeren. Vervolgens kan de raad hierop weer toezicht houden en controleren. De planning & control documenten bestaan voor de raad uit:

Voorjaarsnota: (college mei – raad juni)	Het bestuur bepaalt hiermee de beleidsinhoudelijke koers voor de termijn van vier jaar (rollende horizon). Kaderstellend en richtgevend.
Programmabegroting: (college sep.- raad nov.)	De koers is doorvertaald naar financiële en capaciteitsconsequenties en in een planning voor het komende jaar. Langjarig verandert de beleidsinhoudelijke (ambities) koers hierdoor niet.
1^e berap: (college mei.– raad juni)	Beperkte financiële en beleidsmatige (inhoud, planning) bijsturing van het lopende jaar.
2^e berap: (college sep.-raad nov.)	Beleidsmatige sturing minimaal, gezien de korte termijn van resterend jaar. Is voorloper op jaarrekening met hoge voorspellende waarde en is de basis voor de begroting van volgend jaar.
Jaarrekening: (college mei.-raad juni)	Evaluatie van afgelopen jaar en letterlijk de balans opmaken om goede basis te hebben voor kaderstelling.



Checks & balances in de samenwerking tussen raad en college

De gemeentewet geeft diverse instrumenten om de raad te helpen om in de samenwerking met het college het evenwicht te bewaren tussen kaderstelling en toezicht door de raad en uitvoering door het college. In willekeurige volgorde zijn deze instrumenten:

- Rekenkamerfunctie
- Ombudsman of –commissie
- Auditfunctie
- Accountantscontrole
- Doelmatigheidsonderzoeken (door het college)

Op dit moment is van deze vijf de accountantscontrole het belangrijkste formele toezicht. M.u.v. de ombudsman, zijn de andere instrumenten formeel wel vormgegeven maar zijn niet actief. De ombudsman werken we verder in deze memo niet uit.

Naast deze reguliere vormen heeft de raad ook de mogelijkheid om een raadsenquête in te stellen. Dit is een zwaar onderzoeks- en controlemiddel waarbij mensen onder ede worden verhoord. Als dit middel nodig is zijn de checks & balances waarschijnlijk al verstoord en past dit als zodanig niet in het bovengenoemde rijtje. De raadsenquête werken we daarom in dit stuk niet verder uit.

Dat een aantal reguliere instrumenten niet actief is, wil dat zeggen dat de raad dus geen toezicht houdt?

Integendeel, er gebeurt juist al heel veel. De genoemde instrumenten zijn hulpmiddelen in aanvulling op datgene dat de raad door het jaar heen al doet:

- Bij elke maandelijkse vergadering stelt de raad kaders en houdt door vragen en discussie toezicht op alle inhoudelijke onderwerpen die gedurende het jaar voorbij komen. Daarbij ondersteund door voorbereidende raadscommissies, informatieavonden etc.
- Via de reguliere Planning & Controlcyclus vindt de kaderstelling en toezicht op visie, strategische (meerjarige) ontwikkelingen en het geld plaats. De provincie ondersteunt daarbij in de beoordeling van de begroting. De accountant toetst de jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) en het bestaan, opzet en werking van de belangrijkste financiële processen.

Als dit goed werkt, is het een terechte vraag of een Rekenkamer en/of auditcommissie een aanvullende toegevoegde waarde hebben. In het navolgende werken we beide instrumenten verder uit.

Lokale rekenkamer

Zoals in de memo van december 2016 aangegeven zijn er drie vormen voor een rekenkamerfunctie:

1. Een onafhankelijke rekenkamer die werkt in opdracht van de raad;
2. Een gezamenlijke, vaak regionale rekenkamer die werkt in opdracht van een aantal raden;
3. Een rekenkamerfunctie in de vorm van een commissie waarbij de raad zelf onderzoek doet.

Wettelijke basis is art. 81 Gemeentewet. Doel is van alle drie vormen hetzelfde:

onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid.

Grofweg zijn de formele verschillen tussen de genoemde vormen als volgt aan te geven:

(Gezamenlijke) onafhankelijke Rekenkamer	Rekenkamercommissie
Ingesteld op basis van de wet	Ingesteld op basis van een gemeentelijke verordening
Onafhankelijkheid gewaarborgd in de wet	Onafhankelijkheid afhankelijk van invulling raad
Benoeming voor 6 jaar	Benoemingsperiode is een keuze van de raad
Altijd externe invulling	Ook mogelijk om raadsleden te benoemen

In de memo van december 2016 zijn veel vragen rondom de rekenkamerfunctie uitgewerkt. Samenvattend zijn vier criteria benoemd om te bepalen welke vorm de voorkeur heeft. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel:

criterium	Rekenkamercomm.	Lokale rekenkamer	Regionale Rekenkamer
Autonomie	Volledig	In principe wel	Nee
Vergelijkbaarheid	Cijfermatig	Cijfermatig	Volledig tov deelnemende gemeenten
Kosten organisatie	Secretariaat	Volledige bezetting	Gedeelde financiering van volledige bezetting
Kosten onderzoek	Per onderzoek	Per onderzoek of een bedrag per inwoner	Bedrag per inwoner

Welke onderwerpen passen bij de rekenkamer?

Een onderzoek van een lokale rekenkamer geeft antwoord op de volgende vragen:

- bereikt de gemeente de doelen die ze wil bereiken?
- maakt de gemeente waar wat ze belooft?
- kan de gemeente hetzelfde doen voor minder geld?

Om een keuze te maken in welke vorm de lokale rekenkamer voor de raad toegevoegde waarde heeft, is het belangrijk om duidelijk te hebben óf de raad er behoefte aan heeft.

Als die behoefte er niet is omdat de raad prima uit de voeten kan met het reguliere overleg waarin de drie genoemde vragen over diverse onderwerpen voldoende duidelijk worden, dan is het feit dat er een wettelijke verplichting is om een rekenkamerfunctie te hebben minder of eigenlijk niet relevant.

Advies:

In de afgelopen raadsperiode zijn er geen onderwerpen geweest waarbij de raad nut en noodzaak zag van een onderzoek. En in de discussie tijdens de expertmeeting werd ook onvoldoende duidelijk wat die noodzaak kan zijn.

In deze situatie ligt het voor de hand om te kiezen voor een iets meer geformaliseerde opzet dan de huidige, meer vrijblijvende vorm van een rekenkamercommissie. Te denken valt aan een lichte vorm van een lokale rekenkamer voor én door de raad.

Om duidelijk te krijgen wat de behoefte van de raad is, is het advies om het mandaat om onderzoeksonderwerpen te benoemen volledig bij de raad te houden. De raad kan voor haar relevante onderwerpen vinden door regelmatig zichzelf bewust de vraag te stellen of een onderzoek over een voorliggend onderwerp nuttig/nodig is. Het kan een vast (en in principe kort) agendapunt zijn van bijv. (één van) de commissies of het Presidium.

Na vaststelling van een onderwerp werkt de lokale rekenkamer een onderzoeksplan uit evt. met advies/ondersteuning van externen. De raad stelt de aanpak met bijbehorende budget vast. De rekenkamer voert het onderzoek uit en doet hiervan verslag.

Auditcommissie

De financiële kaderstelling, sturing en toetsing door de raad is voor veel raadsleden een lastig onderwerp.

- De jaarlijkse P&C cyclus is daarvoor een belangrijk maar geen eenvoudig proces.
- De P&C instrumenten (voorjaarsnota, begroting, beraps en jaarrekening) zijn mede door regelgeving niet eenvoudig te begrijpen.
- De gemeentelijke financiën en het financieel beleid is complex voor veelal niet financieel geschoolde raadsleden.

Het college en de ambtelijke organisatie doen hun best om het te vereenvoudigen en de raad, raadsfracties en individuele raadsleden o.a. via informatiebijeenkomsten, presentaties en gesprekken te informeren. Daarnaast helpen de provincie en de accountant de raad met hun analyses en verklaringen over respectievelijk de financiële positie van de gemeente en getrouwheid, rechtmatigheid in de verantwoording.

De huidige commissie AFE behandelt dit financiële proces ter voorbereiding op de raadsvergaderingen waar de besluitvorming plaatsvindt.

Of en zo ja in welke vorm een auditcommissie een bijdrage kan leveren om de financiële materie te vereenvoudigen is aan de commissie om te beoordelen.

In de memo van februari 2016 is een grove schets van vier mogelijkheden gegeven.

Rekeningcommissie: De meest eenvoudige en directe vorm waarbij de commissie de raad adviseert over de jaarstukken (de jaarrekening en het jaarverslag).

Auditcommissie: Dit is een Rekeningcommissie plus. De plus is het overleg met de accountant ter voorbereiding van de jaarrekeningcontrole.

Auditcommissie Plus: Naast de bovengenoemde taken heeft deze groep een meer informeel karakter. Een aantal financieel deskundigen van verschillende fracties denkt mee in en geeft richting in de ontwikkeling van de P&C cyclus en de P&C instrumenten. In principe is het informeel overleg met de wethouder Financiën en de financiële ambtenaren niet openbaar en zonder politiek-bestuurlijke insteek.

Financiële commissie: Dit is feitelijk de huidige commissie AFE, de meest intensieve variant. Het is een commissie op basis van art. 82 van de gemeentewet, die frequent bij elkaar komt en op een politiek-bestuurlijke manier discussieert over de financiële ontwikkelingen binnen de gemeente.

Advies

Het advies is om een Auditcommissie Plus in te stellen. Deze neemt feitelijk een beperkt aantal taken van de huidige commissie AFE over. Het is zeker geen vervanging van.

Het mandaat van deze commissie beperkt zich tot het namens de raad met de accountant bespreken van het controleprotocol en de boardletter en op basis daarvan specifieke aandachtspunten voor de accountantscontrole benoemen.

De hoofdlijnen hieruit kan de auditcommissie kort in de commissie AFE toelichten. Daarnaast blijft de accountant indien door hem en/of de commissie AFE gewenst, een toelichting en verantwoording in de commissie AFE geven over de bevindingen en de accountantsverklaring.

De extra toegevoegde waarde van de "plus" is de mogelijkheid om op een informele manier met de organisatie en wethouder te verkennen op welke wijze we de P&C voor de raad kunnen vereenvoudigen, verbeteren en meer toegankelijk kunnen maken.

Bevindingen uit dit overleg deelt de auditcommissie informatief met de commissie. Het college blijft zelf verantwoordelijk om uiteindelijk voorstellen aan de raad over deze onderwerpen te doen.

Checks & balances in de samenwerking tussen raad/gemeente en samenleving

Net zoals bij de checks & balances tussen raad en college, ligt de basis voor een goede, evenwichtige samenwerking met de samenleving in de gesprekken en bijeenkomsten die zowel bestuurlijk als ambtelijk plaatsvinden over een veelheid aan onderwerpen. De rol en positie van de gemeente kan per onderwerp verschillen. (uitvoerend, coördinerend, regisserend)

Vanuit deze leidende principes zijn er mogelijkheden zoals inwoner- of burgerbegroting en het right to challenge die het bestuur kunnen helpen om de samenwerking met de samenleving te versterken. Ook de wisselwerking met de lokale media kan een aandachtspunt zijn. Dit zijn echter zaken die in samenwerking tussen raad en college verdere uitwerking behoeven.