

Verordening op de Auditcommissie

Datum: 7 juni 2018
Versie: Griffier en portefeuillehouder
Intern kenmerk: 18ini01629

Besluitvorming:
College: 19 juni 2018 (ter kennisname)
Commissie AFE: 18 juni 2018
Raad: 28 juni 2018

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Oude IJsselstreek
Officiële naam regeling	Verordening op de Auditcommissie 2018
Citeertitel	Verordening op de Auditcommissie 2018
Vastgesteld door	Gemeenteraad
Onderwerp	Financiën en economie
Eigen onderwerp	Inrichting en werkwijze van het gemeentebestuur

Opmerkingen m.b.t. de regeling

Er was niet eerder een formele auditcommissie. Dit is een nieuwe verordening.

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

1. Gemeentewet, art. 84 lid 1

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

1. Geen.

Verordening op de auditcommissie 2018

De raad van de gemeente Oude IJsselstreek,

gelezen het voorstel van het Presidium d.d. 11 juni 2018 nr. xxx

gelet op artikel 84 van de Gemeentewet en gezien het advies van de commissie AFE van 18 juni 2018;

overwegende dat de complexiteit van financiële beleid en financieel inhoudelijke vraagstukken vraagt om een toegankelijke en begrijpelijke voorbereiding;

B E S L U I T:

Over te gaan tot vaststelling van de volgende verordening:

Verordening op de auditcommissie 2018

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. De Auditcommissie is een commissie ingesteld op grond van artikel 84 van de Gemeentewet.
2. Accountant en accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet.
3. Administratieve organisatie is de zorg voor het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie die nodig is voor het besturen van (bedrijfs-)processen en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd
4. Interne controle is het geheel van proces- en verbijzonderde controlemaatregelen om met een redelijke mate van zekerheid de getrouwheid en rechtmatigheid van financiële transacties vast te stellen;
5. financieel beheer is het geheel van taken en maatregelen voor het opstellen, verwerken, vastleggen en controleren van verplichtingen, uitgaven, rechten en inkomsten;
 - Rechtmatigheid: ontvangsten en bestedingen vinden plaats in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten
 - Doelmatigheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt om binnen de gestelde kaders met zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het resultaat te bereiken
 - Doeltreffendheid: de mate waarin de gemeente erin slaagt met de geleverde prestaties de gestelde maatschappelijke effecten te bereiken
6. Rekenkamer zoals bedoeld in art. 182 e.v. van de Gemeentewet en de daarbij vigerende verordening
7. Planning & Control en financieel beleid zoals vastgelegd in de Financiële verordening
8. Informatiebeheer en -veiligheid zoals vastgelegd in het Informatiebeleidsplan

Hoofdstuk 2. Doel en taken van de Auditcommissie

Artikel 2 Doel van de Auditcommissie

De Auditcommissie heeft als doel het financieel beleid en -beheer en de (financiële) stuurinformatie voor de commissie AFE en raad meer inzichtelijk en daarmee beter toegankelijk te maken. Dit draagt bij aan een betere

besluitvorming van de raad over voorstellen met financiële consequenties, het toezicht houden op van de interne beheersing en het bewaken van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Artikel 3 Taken met betrekking tot de accountantscontrole

1. De commissie treedt op als vertegenwoordiger van de raad en draagt zorg voor het mogelijk maken van een open communicatie en afstemming met de accountant.
2. De Auditcommissie adviseert de commissie AFE en raad over het programma van eisen voor de aanbesteding van de accountantscontrole en selectie van de accountant.
3. De Auditcommissie bevordert de afstemming van diverse onderzoeken en controles die ingevolge de artikel 213 van de Gemeentewet worden uitgevoerd en adviseert hierover aan de commissie en de raad
4. De Auditcommissie overlegt daartoe met de accountant over de controles en rapportages die deze uitbrengt ten behoeve van de raad met betrekking tot de controle van de jaarrekening, met name voor wat betreft de volgende onderwerpen:
 - Het controleprotocol en controleplan en o.a. goedkeurings- en rapporteringstoleranties En het normenkader
 - de opzet en uitvoering van de accountantscontrole, prioriteiten van de raad aangaande de controle van de jaarstukken en evt. door de raad te verstrekken aanvullende opdrachten
 - de wijze van rapporteren door de accountant waaronder de frequentie en inrichting
 - de bevindingen van de accountant naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole
5. De Auditcommissie evalueert met de accountant of de uitvoering van de controle van de jaarrekening overeenkomstig opdracht heeft plaatsgevonden.
6. De Auditcommissie kan over andere rapportages van de accountant met hem overleggen en hierover adviseren aan de commissie AFE en de raad.
7. De commissie treedt niet in de onderscheiden bevoegdheden van de commissie AFE, raad en college. O.a. blijft de raad te allen tijde de opdrachtgever van de accountant.

Artikel 4 Overleg met betrekking tot diverse beheersmatige onderwerpen

1. Overleg met het college en organisatie over:
 - de Planning & Controlcyclus, de P&C instrumenten (voorjaarsnota, begroting, tussentijdse bestuursrapportages en jaarrekening) en het sturen op financiële en inhoudelijke indicatoren.
 - het gevoerde en te voeren financieel beleid
2. Overleg met het college, de organisatie en de Rekenkamer over onderwerpen die interne beheersing, auditing, doelmatigheid en doeltreffendheid aangaan zoals:
 - administratieve organisatie en interne controle
 - beoogde onderzoeksonderwerpen en onderzoeksrapporten van de lokale rekenkamer voor zover deze een financieel-technisch, beheers- of procesmatig en/of doelmatigheidskarakter hebben. Onderzoeken naar bijv. beleidsinhoudelijk effectiviteit/doeltreffendheid vallen hier buiten.
3. Het overleg zoals bedoeld in lid 1 en 2 heeft de focus op opzet en toegankelijkheid van de onderwerpen en hoe inhoud, overwegingen en adviezen begrijpelijk voor de commissie AFE en de raad kunnen worden gepresenteerd.

Hoofdstuk 3. Samenstelling en werking van de auditcommissie

Artikel 5 Samenstelling

1. De commissie telt maximaal één lid per fractie.

Verordening op de auditcommissie 2018

2. De commissie benoemt uit haar midden de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter,
3. de portefeuillehouder financiën en de concerncontroller zijn vaste adviseurs van de commissie.
4. Op uitnodiging van de commissie kunnen derden zoals de accountant, de voorzitter van de rekenkamercommissie, het college van burgemeester en wethouders en vertegenwoordigers vanuit de organisatie deelnemen aan de vergaderingen van de commissie.
5. De griffier of zijn plaatsvervanger is adviseur en secretaris van de commissie.

Artikel 6 Vergaderingen

1. De commissie vergadert afhankelijk van de behoefte tot een vergadering, maar in ieder geval tweemaal per jaar.
2. De voorzitter bepaalt in samenspraak met de secretaris plaats, datum, uur en agenda van de vergadering.
3. De vergaderingen van de commissie zijn niet openbaar.
4. De secretaris maakt van het verhandelde in de vergaderingen een kort verslag en zendt dit toe aan de leden van de commissie en de overige deelnemers als genoemd in artikel 4, voor zover zij hebben deelgenomen aan de vergadering.

Artikel 7 Bevoegdheden van de commissie en uitleg verordening

1. De commissie brengt mondeling of schriftelijk adviezen uit in de commissie AFE. In de commissie AFE vindt de politiek-inhoudelijke en openbare discussie plaats ter voorbereiding op besluitvorming in de raad.
2. De commissie kan voor haar ondersteuning een beroep doen op ambtelijke bijstand zoals bedoeld in art. 33 van de gemeentewet.
3. In de gevallen waarin deze verordening niet voorziet of bij twijfel omtrent de toepassing ervan, beslist de commissie op voorstel van de voorzitter.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 8 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op 1 juli 2018
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening op de Auditcommissie 2018

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Oude IJsselstreek in zijn openbare vergadering van d.d. 28 juni 2018

De Raad voornoemd,

De griffier,

De voorzitter,

M.B.J. Looman

O.E.T. van Dijk



TOELICHTING verordening op de auditcommissie

Financiën is een belangrijk element in de sturing van de gemeente door raad en college. Qua proces is dat op basis van de BBV¹ vormgegeven in de zogenoemde Planning & Controlcyclus. Voor de raad begint de besluitvorming over een bepaalde begrotingsjaar bij de Procesnota en eindigt twee jaar later met de vaststelling van de jaarrekening. En daarnaast zijn er veel beleidsinhoudelijk besluiten die uiteraard hun weerslag hebben op de financiële sturing.

Ondanks dat er verwoede pogingen door o.a. de Commissie BBV worden gedaan om richtlijnen te geven hoe de benodigde informatie voor de raad zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk kan zijn, blijft het voor veel raadsleden ingewikkelde materie. Helaas stabiliseert dit niet. Jaarlijks zijn er nieuwe ontwikkelingen en wijzigingen in de regelgeving in de financiële verslaglegging. Het lijkt er soms zelfs op dat het door alle deze wijzigingen complexer in plaats van eenvoudiger wordt.

Het is voor het college en de ambtelijke organisatie een uitdaging om binnen alle regels telkens de juiste vorm te blijven zoeken om de informatie behapbaar te houden voor de raad.

Daarnaast spelen er inhoudelijke financiële afwegingen. In tegenstelling tot hetgeen veel mensen denken, zijn de financiële resultaten namelijk niet hard. Er zijn keuzes hoe bepaalde uitgaven en inkomsten te interpreteren en te verantwoorden. Het is niet altijd mogelijk om dergelijke keuzes die vaak sterk financieel technisch van aard zijn, tot in detail toe te lichten en te bespreken. Dat maakt de financiële kaderstelling, sturing en toetsing door de raad 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 commissie AFE behandelt dit financiële proces ter voorbereiding op de raadsvergaderingen waar de besluitvorming plaatsvindt.

Een auditcommissie levert een bijdrage om de financiële materie te vereenvoudigen. Er zijn grofweg vier alternatief om een dergelijke commissie te vormen.

- *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.

1 BBV Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

Bredere afbakening, gekozen opzet van de auditcommissie met een plus

De raad heeft de bedoeling met deze verordening om een Auditcommissie Plus te vormen. In artikel 3 zijn de taken opgenomen van een “reguliere” auditcommissie. Deze neemt feitelijk een beperkt aantal taken van de huidige commissie AFE over. Het is zeker geen vervanging van. Het mandaat van deze commissie op basis van dit artikel 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.

In artikel 4 is de extra toegevoegde waarde van de “plus” opgenomen. De mogelijkheid om op een informele manier met de organisatie, wethouder en andere betrokken partijen als accountant, provincie, rekenkamer te verkennen op welke wijze we de P&C en sturing voor de raad kunnen vereenvoudigen, verbeteren en meer toegankelijk kunnen maken.

In dit artikel zijn, niet limitatief, meer beheersmatige onderwerpen genoemd die niet of niet geheel financieel van aard zijn waar een dergelijk overleg kan helpen om deze meer inzichtelijk en toegankelijk te presenteren voor de raad. Het is een groeiemodel. Al werkende weg zal dit overleg over deze onderwerpen zich ontwikkelen als dit meerwaarde heeft voor raad, college en organisatie. Inhoudelijk zal de discussie te allen tijde binnen de commissie AFE met het college plaatsvinden.

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.

Context “Checks & Balances”

Goede 'checks & balances' zijn een essentieel onderdeel van de democratie. Maar wat zijn “checks & balances”? In een vrije vertaling² 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.

Een onderdeel daarvan is het kiezen van instrumenten die de raad ter beschikking heeft om haar kaderstellende en toezichthoudende rol goed uit te voeren (controleren, toezicht en budgetrecht).

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)

² 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

Van deze vijf is de accountantscontrole het belangrijkste formele toezicht. M.u.v. de ombudsman, waren de andere instrumenten formeel wel vormgegeven maar zijn niet actief. Deze verordening geeft een uitwerking voor met name de auditfunctie.

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.

Dit werkt in principe goed. Door toenemende taken en regelgeving is er steeds meer informatie die ook meer complex wordt. De auditcommissie heeft als doel om samen met college en organisatie de financiële informatie voor de raad toegankelijk en begrijpelijk te houden.