

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

¹ BBV Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

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.

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 groeimodel. 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.

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

Een onderdeel daarvan is het kiezen van instrumenten die de raad ter beschikking heeft om haar kaderstellende en toezichhoudende 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)

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.