Gemeente Haarlem

Raadsstuk

Onderwerp Voorstel beleggen onderzoek rekening	
Nummer	2019/51130
Portefeuillehouder	Presidium
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur / onderdeel werkwijzen gemeenteraad
Afdeling	Griffie
Auteur	J. Spier, D. Taets van Amerongen-Ingram
Telefoonnummer	023-5113032
Email	jspier@haarlem.nl
Kernboodschap	De raad controleert op basis van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de begroting en de kadernota gestelde kaders heeft gehandeld. Deze controle, ondersteund door een accountantsverslag, richt zich op de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarstukken en of de jaarrekening verenigbaar is met het jaarverslag. De raad neemt een besluit over de jaarstukken, waarmee het betreffende boekjaar wordt afgesloten en het college al dan niet décharge wordt verleend. De Haarlemse raad maakte tot op heden gebruik van aanvullende analyse en advies op de jaarstukken uitgevoerd door de Rekenkamercommissie. In navolging van zijn besluit (december 2017, 2017/567152) om het onderzoek niet meer door de Rekenkamercommissie te laten uitvoeren en anders in te richten, ligt nu dit voorstel voor. Er is geen wettelijke verplichting voor de raad om naast het verslag van de accountant (ex art. 213 lid 2 Gemeentewet) aanvullend eigen onderzoek te verrichten. Kiest de raad er voor dergelijk onderzoek te (blijven) verrichten dan is er een aantal mogelijkheden om die taak en de bijbehorende werkzaamheden te beleggen.
Behandelvoorstel voor commissie	De commissie Bestuur wordt verzocht de raad te adviseren over de keuze voor het doen van aanvullend onderzoek naar de jaarstukken en de wijze waarop deze onderzoeks- en adviestaak kan worden ingericht.
Relevante eerdere besluiten	▪ Raadsbesluit Wijziging verordening Rekenkamercommissie 2017/567152 ▪ Vaststellen verordening Auditcommissie, wijziging Verordening controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Haarlem, benoeming leden Auditcommissie (80/2007)

Besluit Raad d.d. …….	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van namens het presidium, Besluit: A. Tot het uitvoeren van aanvullend onderzoek en advies op de jaarstukken ten behoeve van de raad, naast het (wettelijk verplicht) verslag van bevindingen van de accountant op de jaarrekening. En kiest ervoor dit als volgt te organiseren: 1. Uitbreiding van de opdracht aan de accountant met het doen van diepgaander onderzoek op de jaarrekening en voorbereiden van nader advies. Uitbreiding van de taak van de Auditcommissie deze opdracht jaarlijks voor te bereiden. Ofwel 2. Inrichting van een zogenaamde Rekeningcommissie (ex artikel 84 Gemeentewet) bestaande uit tenminste 6 leden voorkomend uit de raad - belast met onderzoek en het jaarlijks voorbereiden van advies op de jaarstukken ten behoeve van de raad - naast de huidige Auditcommissie. Ofwel 3. Uitbreiding van de taken van de huidige Auditcommissie met die van onderzoek en het jaarlijks voorbereiden van advies op de jaarstukken ten behoeve van de raad; de samenstelling van deze commissie met deze geïntegreerde opdracht aan te vullen met twee leden voorkomend uit de raad Ofwel 4. Instelling werkwijze volgens “de methode Duisenberg” in aanvulling op, en ter verdieping van de werkzaamheden van de bestaande raadscommissies (ex. art. 82 Gemeentewet) gericht op analyse van de jaarstukken. de griffier, de voorzitter,

1. Inleiding

Met de jaarstukken, de jaarrekening en het jaarverslag, legt het college verantwoording af aan de raad. De verantwoording gaat over de besteding van de middelen, zoals opgenomen in de gemeentebegroting van het voorgaande jaar en die beschikbaar zijn gesteld door de raad. De jaarstukken geven ook aan of het college de prestaties heeft geleverd en de doelstellingen heeft gerealiseerd. De raad kan op basis van de jaarstukken controleren of het college in overeenstemming met de begroting en kadernota gestelde kaders heeft gehandeld. De raad beoordeelt de rapportage en stelt de jaarstukken vast, waarmee het betreffende boekjaar wordt afgesloten en het college décharge wordt verleend.

De Haarlemse gemeenteraad komt uit een situatie waarin jaarlijks aanvullend onderzoek naar de jaarstukken werd gedaan en advies werd uitgebracht door de Rekenkamercommissie. Voor de laatste keer in 2018 met betrekking tot de jaarstukken 2017. Het onderzoek op deze wijze georganiseerd werd conform het besluit van de gemeenteraad in december 2017 voor de laatste keer uitgevoerd. Aanvullend onderzoek (laten) verrichten is geen wettelijke verplichting. Jaarstukken vergezeld van het verslag van bevindingen van de accountant worden met een besluit tot vaststelling op de reguliere wijze in het besluitvormingsproces opgenomen: ter advisering aan de raad voorgelegd en behandeld in de raadscommissies alvorens de raad zijn besluit neemt.
Vanwege het budgetrecht van de raad en het belang van de controlerende taak van de raad, juist ook met betrekking tot de producten die voortkomen uit de planning en control cyclus, heeft de Haarlemse raad sinds de dualisering van het lokaal bestuur gekozen voor het organiseren van aanvullend onderzoek en advies. Door de Rekenkamercommissie (5 raadsleden, 2 externe leden) uit te voeren.

In Haarlem is destijds gekozen voor de combinatie van een Auditcommissie voor de aanstelling en aansturing van de accountant en de Rekenkamercommissie voor een onderzoek naar de rekening in aanvulling op het onderzoek van de accountant. De raad is opdrachtgever van de accountant en deze controleert de jaarrekening op getrouwheid, rechtmatigheid en of de jaarrekening verenigbaar is met het jaarverslag. Het werk van de accountant vindt zijn grondslag in artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet.

In december 2017 heeft de gemeenteraad besloten dat de Rekenkamercommissie niet langer tot taak heeft het jaarlijkse onderzoek naar de rekening uit te voeren (2017/567152). De redenen hiervoor zijn dat deze atypisch is voor een Rekenkamercommissie: vanuit de focus van doelmatigheid en doeltreffendheid kan bij onderzoek weinig worden gezegd over de jaarstukken. Daarnaast legt analyse van de jaarrekening (mede op basis van het verslag van bevindingen van de accountant) en het jaarverslag een onevenredig beslag op de tijd van de commissieleden. Beslag dat ten koste gaat van het overige werk van de Rekenkamercommissie, overwegend bemenst door raadsleden. Ter afronding van de werkwijze is voor het onderzoek naar de jaarstukken van 2017 besloten tot een beknopt onderzoek via de Rekenkamercommissie met externe ondersteuning.

Er is geen wettelijke verplichting voor de raad om zich in de behandeling van, en besluitvorming over de jaarstukken (naast het accountantsverslag ex art. 213 lid 2 Gemeentewet) aanvullend te laten adviseren op basis van een nadere analyse.

In een bijeenkomst van het seniorenconvent op 14 januari 2019 heeft de accountant van de gemeenteraad in een nadere kennismaking ook gesproken over het eventueel. aanvullend onderzoek dat de raad in eigen beheer kan verrichten naar de jaarstukken. In die ontmoeting heeft de accountant diverse opties toegelicht voor wat betreft de vorm en inrichting van dergelijk aanvullend onderzoek. Daarbij de verschillende mogelijkheden vergelijkend. Op hoofdlijnen is uit de bijeenkomst een viertal opties gedestilleerd voor behandeling in de commissie Bestuur en nadere besluitvorming door de raad.

2. Raadsbehandeling jaarstukken

Onderzoek (commissie Depla) heeft uitgewezen dat veel politici ervaren dat de begroting en jaarrekening niet (zelfstandig) leesbaar zijn. In de jaarstukken wordt vaak verwezen naar andere beleidsnota's die nodig zijn om een totaalbeeld te kunnen vormen over het beleid. Daarnaast blijkt het lastig om tot een oordeel te komen over effectiviteit van het beleid. Verder is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de grote hoeveelheid informatie zorgt voor een situatie waarin raadsleden 'door de bomen het bos niet meer zien' en dat de informatie dusdanig complex en omvangrijk is, dat eenieder zich meer richt op de eigen speerpunten of die van zijn of haar fractie. Een veelgehoorde constatering is dat het jaarverslag en de jaarrekening, mede vanwege de aggregatie van gegevens, toch weinig daadwerkelijk inzicht in effecten van beleid en instrumenten geeft. Dat wordt volgens Depla veroorzaakt doordat raadsleden het gevoel hebben dat zij onvoldoende grip hebben op het proces van begroten en verantwoorden en zij daardoor de context missen waarbinnen het bestaande beleid tot stand is gekomen. De ervaring leert ook dat terugkijken (jaarstukken) in vergelijking met vooruitkijken (begroting) op minder aandacht kan rekenen van de raad. Dit is in zekere zin ook in Haarlem het geval. De behandeling van de jaarrekening en het onderzoek van de RKC neemt in de commissie Bestuur en in de raad niet veel tijd in beslag. Nu zegt de duur van de behandeling niets over de kwaliteit van de inhoudelijke bespreking, maar het geeft wel aan dat er niet uitgebreid stil wordt gestaan bij de verantwoording van het college.

3. Gevraagd aan de raad

Met dit raadsvoorstel wordt aan de raad voorgelegd of deze de situatie wil voortzetten van het organiseren van aanvullend onderzoek op de jaarstukken. Is dat het geval dan wordt de raad gevaagd een keuze te maken voor wat betreft de gewenste werkwijze en inrichting. Er wordt een viertal mogelijkheden geschetst met consequenties, waaronder die van tijdsbesteding en kosten.

5. Vier opties voor het organiseren van een werkwijze t.b.v. aanvullend onderzoek naar en advies op de jaarstukken

A. <u>Uitbreiding van de opdracht van de accountant (ex art. 2013 Gemeentewet)</u>

De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De accountant controleert de jaarrekening. De controle richt zich niet op het jaarverslag, alhoewel de accountant wel kijkt of het jaarverslag in overeenstemming is met de jaarrekening.

De raad kan de accountant opdracht verstrekken een diepgaander onderzoek uit te voeren aanvullend op, en los van, de controle van de jaarrekening.

De Auditcommissie, die in de huidige setting de contacten met de accountant namens de raad onderhoudt, doet een voorzet voor nader onderzoek en legt dit in januari via de commissie Bestuur voor aan de raad. Na goedkeuring van de commissie Bestuur verstrekt de Auditcommissie namens de raad de opdracht aan de accountant. Deze taak is reeds belegd bij de Auditcommissie in artikel 3 lid 4, waarin is vastgelegd dat de Auditcommissie met de accountant overlegt over door de raad te verstrekken aanvullende opdrachten. Op basis van de uitkomsten van het aanvullend onderzoek stelt de Auditcommissie een advies op ten behoeve van de behandeling van de jaarstukken.

Het onderzoek kan zich richten op de (opvolging van) acties die voortvloeien uit de adviezen in de kernboodschappen die in de managementletter zijn opgenomen (van de vorige jaarrekening) of die in de interim rapportage zijn opgenomen. Hierdoor kan de accountant vanaf februari beginnen met de aanvullende opdracht en ontstaat er (meer) zicht op de opvolging van de adviezen en bevindingen van de accountant.

Tijdens de behandeling in de raad neemt de raad, indien zij akkoord gaat, de aanbevelingen van accountant expliciet over in de vorm van een raadsbesluit waarmee het college wordt gevraagd verantwoording af te leggen over de opvolging van de overgenomen aanbevelingen van de accountant.

Enkele argumenten en aandachtspunten

- De raad is direct opdrachtgever van de accountant en kan de accountant bevragen en verzoeken eventueel nadere informatie te overleggen of nader onderzoek te laten uitvoeren.
- De adviezen van de accountant en zijn kennis van de organisatie worden (nog) beter benut.
- Het aanvullend onderzoek wordt meegenomen in de reguliere planning van de accountant, het advies is daardoor in een vroeger stadium beschikbaar (dan wanneer vervolgens onderzoek elders plaatsvindt)
- Keerzijde: er kan mogelijk een conflict optreden (in werkbelasting), met de ‘reguliere’ taken van de accountant m.b.t. de controle van de jaarrekening.
- Versterkte borging van de adviezen en aanbevelingen van de accountant.

- Het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar de jaarrekening kan leiden tot een vermindering van het aantal technische vragen
- De verordening Auditcommissie behoeft een kleine aanpassing met betrekking tot het opstellen van het advies voor behandeling in commissie en raad. In artikel 3 lid 4 van de verordening Auditcommissie is reeds voorzien dat de Auditcommissie met de accountant overlegt over door de raad te verstrekken aanvullende opdrachten.

Indicatie tijdsinvestering
Er is geen sprake van (extra) commissiedeelname met bijbehorende investering van tijd en middelen door leden van de raad

Kosten
De kosten voor het aanvullend onderzoek door de accountant bedragen € 8.000- €10.000 per jaar.

B. <u>Instellen aparte commissie (ex art. 84 Gemeentewet) tot onderzoek van de rekening (Rekeningcommissie)</u>

Deze advies (niet politieke) commissie biedt de raad ondersteuning bij de controlerende rol van de raad op het gebied van het financiële beheer. De Rekeningcommissie onderzoekt jaarlijks de rekening en geeft een advies aan de raad ten behoeve van de besluitvorming. Dit onderzoek omvat ook de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente en de interne beheersing.
Conform artikel 3 lid 5 van de verordening Auditcommissie is het de taak van de Auditcommissie om met de accountant de uitvoering van de jaarrekeningcontrole te evalueren. De Rekeningcommissie voorziet de Auditcommissie van input naar aanleiding haar onderzoek.
Voorgesteld wordt ook dat de Rekeningcommissie namens de raad beschikbaar is om met het college te overleggen over de opzet en het format van de stukken, die onder de verantwoordelijkheid van het college aan de raad worden voorgelegd in het kader van de planning- en controlcyclus.

Onderzoeksmethode
Om op een gestructureerde manier invulling te geven aan de controlerende en kaderstellende taken van de raad kan de commissie haar onderzoek toespitsen op:
1. een of meer adviezen uit de kernboodschappen zoals deze zijn verwoord in de managementletter van de interim rapportage of die van de jaarrekening van het jaar daarvoor;
2. de jaarrekening en het jaarverslag in zijn geheel.

Voor haar onderzoek wordt de Rekeningcommissie begeleid en ondersteund door externe onderzoekers. In het kader van haar onderzoek vindt er overleg plaats met de accountant en de ambtelijke organisatie.

Voor een evenwichtige, adequate uitvoering van de taken van deze commissie dienen niet minder dan zes leden afkomstig van verschillende fracties zitting te nemen.

Enkele argumenten en aandachtspunten

- Er ontstaat een commissie met gebundelde specialistische kennis vanuit de raad op het gebied van (gemeente)financiën die nodig is voor de uitvoering van de taak van deze commissie.
- Een brede, gespecialiseerde samenstelling van een commissie zorgt voor het stimuleren van betrokkenheid en draagvlak, het verhogen van het kennisniveau en draagt bij aan de kwaliteit van analyse en advies en de status van de commissie.
- Keerzijde: samenstelling, werkzaamheden en output van deze commissie kan bij de overige leden van de raad de prikkel wegnemen om kennis over gemeentefinanciën en de P&C-cyclus te vergaren.
- Het instellen van een Rekeningcommissie ex artikel 84 van de Gemeentewet dient per verordening te worden vastgelegd.
- De raad moet leden uit zijn midden bereid vinden en benoemen als lid van deze commissie.
- Instelling van een Rekeningcommissie kan leiden tot een vermindering van het aantal technische vragen.

Indicatie tijdsinvestering:
Verdeeld over een periode van januari-mei ca. 15 uur.

Kosten
Kosten ten behoeve van externe ondersteuning bedragen ca. €10.000 per rapportage (per jaar).

C. <u>Geïntegreerde commissie Audit-Rekening (ex art. 84 Gemeentewet) tot onderzoek van de rekening</u>

Integratie van de functie van de onder B. beschreven Rekeningcommissie in de huidige Auditcommissie en deze aan te vullen met minimaal twee leden. Hierbij valt te overwegen de samenstelling van de dan ontstane commissie te vernieuwen om daarmee personele overlap met de Rekenkamercommissie te voorkomen om daarmee deze raadsleden te ontlasten.
Voorgesteld wordt ook dat de Auditcommissie “nieuwe stijl’ namens de raad beschikbaar is om met het college te overleggen over de opzet en het format van de stukken, die onder de verantwoordelijkheid van het college aan de raad worden voorgelegd in het kader van de planning- en controlcyclus.

Indien de raad voor deze optie kiest zal hij gevraagd worden de taken en samenstelling van de Auditcommissie uit te breiden. Voorgesteld wordt deze commissie te laten bestaan uit tenminste zes leden afkomstig van verschillende fracties.

Enkele argumenten en aandachtspunten

- Het voordeel om deze taak bij de Auditcommissie te beleggen is dat deze commissie hiermee haar specialistische kennis vergroot en dit ook van nut kan zijn bij haar andere taken, zoals bij de afstemming met en aansturing van de accountant. Het nadeel is een groter tijdbeslag voor de leden van de Auditcommissie dat enigszins wordt ondervangen door de commissie te vergroten met twee leden en/of de samenstelling daarvan te wijzigen.
- Het uitvoeren van aanvullend onderzoek naar de jaarrekening kan leiden tot een vermindering van het aantal technische vragen.
- Een brede samenstelling van een commissie zorgt voor het stimuleren van betrokkenheid en draagvlak, het verhogen van het kennisniveau en draagt bij aan de status van de commissie.
- Als besloten wordt dat de Rekeningcommissie wordt geïntegreerd in de Auditcommissie, moet de verordening van de Auditcommissie hierop worden aangepast.
- Aan de raad moet worden gevraagd welke raadsleden zich voor deze commissie beschikbaar stellen. Hierbij kan een keuze worden gemaakt de huidige leden van de Auditcommissie te laten zitten en deze aan te vullen met een tweetal nieuwe leden of een geheel nieuwe commissie te benoemen.

Indicatie tijdsinvestering:
Verdeeld over een periode van september-mei circa 25 uur.

Kosten
Kosten ten behoeve van externe ondersteuning bedragen ca. €10.000 per rapportage (per jaar).

D. <u>"Methode Duisenberg"</u>

Deze methode wordt in de Tweede Kamer en bij een aantal (grote) gemeenten toegepast. Per raadscommissie worden 2 rapporteurs (1 van de oppositie en 1 van de coalitie) aangewezen. De rapportage richt zich op (een onderdeel van) de programma's waar de betreffende raadscommissie verantwoordelijk is.

De rapporteurs analyseren, met externe ondersteuning, namens de gemeenteraad de jaarrekening om zodoende de effectiviteit van het beleid te kunnen vaststellen. De rapporteurs worden extern ondersteund op inhoud, maar geven zelf duiding en oordelen. Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst waarbij er bij de jaarrekening wordt gekeken naar wat is er bereikt, wat is daarvoor gedaan en wat heeft het gekost.

De analyse leidt tot het formuleren van apolitieke (of wel voor alle politieke partijen relevante) conclusies en bevindingen over de jaarrekening op basis waarvan het politieke debat kan worden gevoerd.

De analyse wordt gepresenteerd aan de afzonderlijke raadscommissies waar de uitkomsten van de rapportage wordt besproken, voordat de vergadering met de wethouder plaatsvindt. Dit vindt meestal plaats in een besloten vergadering in aanwezigheid van ambtelijke ondersteuning voor nadere

feitelijke toelichting op de conclusies. Er vindt afstemming plaats over de manier waarop de bevindingen worden geformuleerd. Deze behandeling kan leiden tot een aanpassing van de rapportage. De definitieve rapportages worden besproken in alle raadscommissies in aanwezigheid van de resp. portefeuillehouders. In de commissies komt men tot een gedragen standpunt over de rapportage en een advies aan de raad met betrekking tot besluitvorming over de jaarstukken door de raad. Na de behandeling in de raadscommissies presenteren de rapporteurs tijdens behandeling in de raadsvergadering de bevindingen.

Indicatie tijdinvestering: intensief tijdbeslag in periode april-mei (inclusief het meireces), voor de acht betrokken raadsleden die op jaarbasis de onderzoeken uitvoeren. Naar schatting 30 uur per raadslid.

Kosten
Voor haar onderzoek wordt de rapporteurs begeleid en ondersteund door externe onderzoekers. In het kader van het onderzoek vindt er overleg plaats met de accountant en de ambtelijke organisatie.

Kosten voor de benodigde externe ondersteuning bedragen ca € 10.000 per rapport per commissie per jaar (met het huidige aantal raadscommissies ca. € 40.000 per jaar*)

*) naast de kosten voor externe ondersteuning brengt deze werkwijze noodzakelijke extra inzet van de griffieondersteuning met zich mee (nader uit te werken).

Enkele argumenten en aandachtspunten
- Het is van belang om overeenstemming te hebben over de periode waarin de analyse wordt uitgevoerd. De ervaring leert dat de planning van de jaarrekening krap is, waardoor er weinig tijd zit tussen de publicatie van de jaarrekening en de politieke behandeling. Dit legt druk op het proces. Als de rapporteurs gelijktijdig met de overige raadsleden de jaarrekening ontvangen is er relatief weinig tijd zijn om de analyse te betrekken bij de behandeling in de commissievergaderingen.
- Het onderzoek zich richt op de programma's van de commissie waar de rapporteur onderdeel van uitmaakt, en zijn/haar expertise kan inzetten.
- Door roulatie van deze taak kunnen meerdere raadsleden ervaring opdoen met de methode en daarmee de toegevoegde waarde beoordelen. Ook de niet financiële woordvoerders doen mee, waardoor er meer financiële kennis en betrokkenheid bij alle raadsleden ontstaat.

6. Financiën
Heeft de raad zich uitgesproken over (de inrichting van) aanvullend onderzoek en advies op de jaarstukken dan wordt afhankelijk van de werkwijze een structurele uitbreiding van het onderzoeksbudget van de raad voorgesteld van maximaal € 40.000 te dekken uit de algemene middelen.

7. Uitvoering
Heeft de raad zich uitgesproken over (de inrichting van) aanvullend onderzoek en advies op de jaarstukken dan volgt het organiseren van de verkozen werkwijze. Is daar het opstellen of aanpassen

van een verordening op van toepassing dan wordt deze via de eerstvolgende commissie Bestuur (maart 2019) aan de raad voorgelegd ter besluitvorming. Uit de verkozen werkwijze voortvloeiende werkzaamheden worden in gang gezet in samenwerking met de raad.

8. Bijlagen

Geen