

<b>Onderwerp</b> Raads onderzoek jaarrekening	
Nummer	2019/51130
Portefeuillehouder	Presidium
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur / werkwijzen gemeenteraad
Afdeling	Griffie
Auteur	J. Spier, D. Taets van Amerongen-Ingram
Telefoonnummer	023-5113032
Email	<a href="mailto:jspier@haarlem.nl">jspier@haarlem.nl</a>
Kernboodschap	<p>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.</p> <p>De Haarlemse raad maakte tot op heden gebruik van aanvullende analyse en advies op de jaarstukken uitgevoerd door de Rekenkamercommissie.</p> <p>In navolging van zijn besluit (december 2017, <a href="#">2017/567152</a>) om het onderzoek anders in te richten is na bespreking van verschillende opties in de commissie Bestuur van 14 februari 2019 en daaropvolgende consultatieronde een beoogde werkwijze uit de bus gekomen. De raad verzoekt het presidium uitvoering te geven aan deze werkwijze, met als werktitel "methode Duisenberg-light". Voorlopig voor de duur van twee perioden van onderzoek.</p>
Behandelaar 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raadsbesluit Wijziging verordening Rekenkamercommissie <a href="#">2017/567152</a></li> <li>▪ 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 (<a href="#">80/2007</a>)</li> <li>▪ Nota op basis van bespreking in de commissie Bestuur d.d. 14 februari 2019 t.b.v. de opvolgende interne consultatieronde.</li> </ul>

Besluit Raad d.d. ....	<p>De raad van gemeente Haarlem,</p> <p>Gelezen de uitkomsten van de consultatie op basis van het voorstel van het presidium als besproken in de commissie Bestuur d.d. 14 februari 2019 ,</p> <p>Besluit: Het presidium te verzoeken voorlopig voor de duur van 2 jaar (met betrekking tot de jaarstukken 2018 en 2019):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- uitvoering te geven aan het model met de werktitel "Duisenberg-light";</li><li>- de organisatie van een aparte raadsvergadering voor een verantwoordingsdebat en besluitvorming m.b.t. de jaarrekening en het jaarverslag te organiseren, voor het eerst op 27 juni 2019.</li></ul> <p>de griffier, <span style="float: right;">de voorzitter,</span></p>
---------------------------	---



## 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. Bij 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.

### **Argumenten**

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. De duur van de behandeling is geen indicatie van de kwaliteit van de inhoudelijke bespreking, maar geeft wel aan dat er niet uitgebreid stil wordt gestaan bij de verantwoording van het college.

### Proces keuze werkwijze

In de raadscommissie Bestuur van 14 februari is de optie van (het voortzetten van) aanvullend onderzoek door de raad op de jaarstukken en een viertal mogelijke werkwijzen daartoe besproken. Wat de woordvoerders in de commissie Bestuur georganiseerd willen zien is de behandeling van de besluitvorming over jaarstukken in een aparte vergadering. Voorts is men van mening dat er enige vorm van aanvullend onderzoek gedaan dient te worden en de mogelijkheid voor schaduwraadsleden om daar, naast raadsleden aan deel te nemen. Men vraagt om nadere uitwerking van de werkwijze onder de naam "methode Duisenberg" tot een aangepaste variant met



als werktitel “Duisenberg-light”. Een opvolgende consultatie ronde levert een diffuus beeld op van de voorkeuren. Een meerderheid gaat uiteindelijk uit naar de variant “methode Duisenberg-light”. Deze werkwijze dient voor de volgende twee jaar geïmplementeerd te worden.

#### Methode “Duisenberg light”

Voor 2 raadscommissies worden elk twee rapporteurs -vanuit de oppositie en de coalitie-aangewezen. De rapportage richt zich op een door de commissie nader te bepalen onderdeel (beleidsveld) van de programma’s, dat valt onder het aandachtsgebied van deze commissies. [Het volgende jaar spitst de rapportage zich toe op een onderdeel van de programma’s van de twee andere raadscommissies].

De rapporteurs analyseren, met extern aan te trekken ondersteuning, de jaarrekening. Het onderzoek richt zich op de effectiviteit van het beleid. De rapporteurs worden ondersteund op inhoud, geven een eigen duiding en komen tot een eigen beoordeling. De analyse wordt voor het eerst gepresenteerd in een besloten bijeenkomst met de raadscommissie. In aanwezigheid van ambtelijke expertise en ondersteuning worden de uitkomsten van de rapportage besproken. Dit ten behoeve van een 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 de betreffende 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. Tijdens de raadbehandeling presenteren de rapporteurs de bevindingen.

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

Bij het onderzoek worden 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. Voor de duur van twee jaar te voorzien uit een incidentele uitbreiding van het raadsbudget.

#### **Beoogd resultaat**

Verbetering van de kwaliteit van (het proces van) besluitvorming over de jaarstukken.

#### **Risico’s en kanttekeningen**

Het traject van totstandkoming, accountantscontrole en beschikbaar stellen van de jaarstukken staat per definitie onder tijdsdruk. De implementatie en uitvoering van de gekozen werkwijze staat in direct verband met deze tijdsdruk. De werkwijze vergt extra betrokkenheid en inzet van de raadscommissies bij het bepalen van het onderwerp van analyse en de keuze van (de persoon van)

de rapporteurs. Van de rapporteurs uit de commissies wordt binnen een korte periode is beschikbaarheid en intensieve tijdsbesteding gevraagd.

**Uitvoering**

Zie bovenstaande en het gevraagde besluit.