

Overdrachtsdocument / huishoudelijk reglement Audit commissie

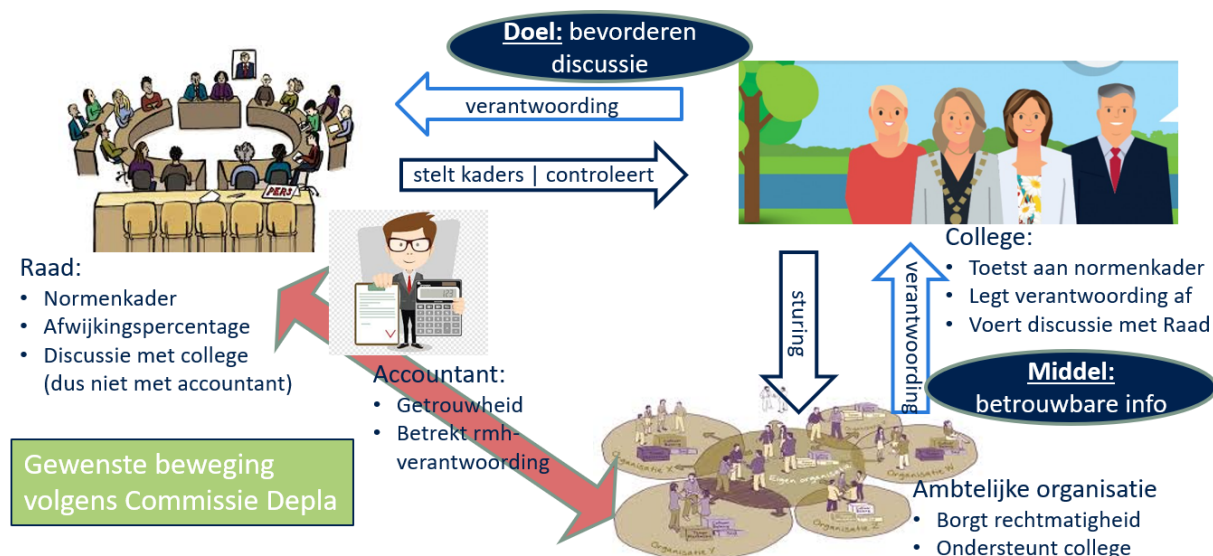
Inleiding

Met de verkiezingen voor de deur en de nodige veranderingen op stapel, heeft de auditcommissie de wens uitgesproken voor de nieuwe raadsperiode een overdrachtsdocument op te stellen. Belangrijk is dat de nieuwe auditcommissie zodanig vorm en inhoud wordt gegeven dat deze recht doet aan rol en positie van de raad, met respect voor de bestuurlijke rol van het college en de ondersteunende rol van het ambtelijk apparaat. De belangrijkste aanleiding voor deze notitie is de komst van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf het begrotingsjaar 2022. Die verantwoording is bedoeld ter bevordering van het democratisch bestel. De gedachte is dat hiermee een constructieve discussie plaatsvindt tussen raad en college. Afwijkingen van de gestelde kaders worden immers transparant gemaakt door het college vanuit de jaarlijkse verantwoording. In deze notitie gaan wij achtereenvolgens in op:

- De rechtmatigheidsverantwoording
- Definitie dualisering
- Achtergrond dualisering
- Rollen gemeenteraad
- Huidige situatie in de gemeente Sluis
- Wenselijke situatie
- Voorstellen

De rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording laat zich het beste vatten in onderstaand plaatje:



De Auditcommissie is destijds in het gehele proces meegenomen omtrent de impact van de rechtmatigheidsverantwoording. Zo is zij betrokken bij de totstandkoming van het routeplan rechtmatigheid. De volledige raad is op 20 mei 2021 geïnformeerd. Het voert voor deze notitie te ver de gehele impact uit te werken; die wordt voor nu bekend verondersteld. Duidelijk is dat in het licht van het democratisch – dualistisch - bestel de constructieve discussie tussen raad en college wordt

gevoerd, ieder vanuit hun rol. Voorkomen moet worden dat een discussie tussen raad en ambtelijk apparaat plaatsvindt, vandaar de rode pijl in de tekening. Het college is vanuit de bestuurlijke rol eindverantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat. Het is de rol van de auditcommissie deze discussie goed voor te bereiden voor de raad als geheel.

Alvorens in te gaan op de rol van de auditcommissie gaan we in de volgende paragrafen eerst in op de achtergrond en de rol van de gemeenteraad in het algemeen.

Definitie dualisering

Bestuur en controle scheiden.

Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur maken wethouders geen deel meer uit van de gemeenteraad. De positie van de gemeenteraad is sindsdien vergelijkbaar met die van de Tweede Kamer (het parlement) op landelijk niveau, het college is vergelijkbaar met het kabinet. De gemeenteraden worden bijgestaan door een griffier, ook deze functie is ingevoerd met de Wet dualisering gemeentebestuur. De griffier is de eerste adviseur van de raad en ondersteunt de raad met de op de griffie werkzame ambtenaren, hoe groter de gemeente, hoe groter de griffie. De burgemeester bleef wel voorzitter van de gemeenteraad.

Met de Wet dualisering gemeentebestuur wilde de overheid de gemeenteraad en het college van B&W ontvlechten. Voor 2002 kon de gemeenteraad gezien worden als het algemeen bestuur van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders kwam het meest overeen met een dagelijks bestuur dat namens de gemeenteraad de gemeente bestuurde. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de gemeenteraad vooral kaderstellende en controlerende taken, het college van B&W heeft bestuurlijke en uitvoerende taken. Binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders bestuurt het college van B&W de gemeente, de gemeenteraad controleert de wijze waarop het college zijn taken uitvoert. Vooral die controlerende taak moet de positie van de raad versterken.

Met de Wet dualisering gemeentebestuur is het aantal politici dat op gemeentelijk niveau actief is (gemeenteraadsleden en wethouders) vergroot, de wethouders zijn immers uit de raad verdwenen maar het aantal raadsleden is gelijk gebleven. Dit was een onbedoeld neveneffect van de Wet dualisering gemeentebestuur. Door het kabinet-Balkenende III is een wetsvoorstel ingediend om de Gemeente- en Provinciewet te wijzigen en het aantal politici op gemeentelijk niveau weer terug te brengen op het oude peil. Het Kabinet-Balkenende IV heeft dit wetsvoorstel echter weer ingetrokken.

Bron: [Wet dualisering gemeentebestuur - Wikipedia](#)

Achtergrond dualisme

De basis voor het huidige dualistische stelsel is gelegd door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Onder leiding van prof. Elzinga is ultimo 1999 een uitgebreid rapport verschenen van 546 pagina's. Met de kennis van nu is dat een lezenswaardig document waarbij bezien kan worden of en in hoeverre men nu voldoet aan de basisgedachten en uitgangspunten van destijds. In de bijlage is een aantal relevante passages met verwijzing naar de pagina opgenomen. Mocht er interesse zijn in het gehele rapport, dan kunnen wij dat u doen toekomen.

Rollen Gemeenteraad

In de kern heeft de gemeenteraad de volgende rollen:

- Kaderstellend
- Controlerend
- Volksvertegenwoordigend

Daartoe beschikt de raad over het volgende instrumentarium:

In de Gemeentewet en het Reglement van Orde van de raad staan de volgende instrumenten voor raadsleden:

- Budgetrecht
- Initiatiefrecht
- Indienen van amendementen
- Indienen van moties
- Recht van interpellatie
- Vragenrecht
- Inlichtingenplicht van het college
- Recht van onderzoek (i.c. via Rekenkamer en Auditcommissie)
- Recht op individuele ambtelijke bijstand

Bron: [*Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid / VNG*](#)

Impact rechtmatigheidsveantwoording

Met de komst van de rechtmatigheidsverantwoording wordt de noodzaak elk gremium in hun kracht te zetten extra benadrukt. De AC concentreert zich vanuit hun taak voornamelijk op de kaderstellende en controlerende rol. Denk daarbij aan:

- Een nadrukkelijke rol van de auditcommissie bij het normen- en toetsingskader. De bedoeling van de wetgever is de discussie tussen raad en college te bevorderen. Indien achteraf blijkt dat de realisatie meer dan de gestelde norm afwijkt van het normenkader dan vindt daarover het gesprek plaats. Daarmee wordt het belang van een actueel en doordacht normenkader alsmaar groter.
- Het aggregatieniveau van de informatie passend bij de rol: kaderstellend en controlerend op hoofdlijnen gericht op de bestuurlijke en wettelijke doelen. Een gedetailleerde informatieverstrekking vanuit het college (voorbereid door het ambtelijk apparaat) past daar niet bij. Het risico van het verstrekken van details is dat de discussie op dat niveau plaatsvindt en dat dan de hoofdzaak verloren gaat. Tegelijkertijd mag geen cruciale informatie verloren gaan; het juiste evenwicht is van belang.
- Hetzelfde geldt voor de informatieverstrekking vanuit de accountant. De accountant rapporteert de voor de raad relevante aspecten. Bedrijfsvoeringsaspecten horen daar in principe niet bij, tenzij bedoeld als escalatie omdat het college haar verantwoordelijkheid niet neemt.
- De discussie in de AC vindt primair plaats tussen raad en college. Het ambtelijk apparaat is daarbij hooguit ondersteunend.
- In het licht van de controlerende rol zou een meer proactieve houding van de auditcommissie voor de hand liggen. Denk daarbij aan het monitoren van majeure projecten en andere voorkomende majeure financiële vraagstukken.
- Een bredere vertegenwoordiging vanuit de raad, zodat de AC de voltallige raad kan vertegenwoordigen, zowel coalitie als oppositie. Dit punt wordt zeker relevant indien bovengenoemde punten invulling krijgen.

Aanbevelingen

In het licht van de doelstellingen vanuit de voorgaande paragrafen geven wij de volgende AC onderstaande aanbevelingen mee.

- Aanpassen van de huidige verordening die recht doet aan de meest recente inzichten. De verordening dateert uit 2006 en is voornamelijk gericht op de afstemming met de accountant. Artikel 3.1 lijkt ruimte te bieden voor een meer proactieve rol, artikel 3.2 is daarentegen beperkend. Verder bestaat de auditcommissie momenteel uit 3 personen. De vraag is of dit wenselijk is vanuit de wenselijk nieuwe rol? Wellicht is een bredere vertegenwoordiging vanuit de raad te rechtvaardigen. Zeker indien besloten wordt tot een bredere rol is afstemming met de achterban op onderdelen wenselijk. Een voorstel zou 5 personen kunnen zijn, waarbij de gehele raad breed is vertegenwoordigd. Ook de vergaderfrequentie zou in dat licht verhoogd kunnen worden naar bijvoorbeeld 2-maandelijks.
- Afspraken met de accountant maken omtrent zaken die voor de managementletter relevant zijn (MT en college) en welke voor de boardletter (AC / raad) zodat ook de discussie naar aanleiding van de accountantscontrole op het juiste niveau gevoerd wordt.
- Nadrukkelijke betrokkenheid van de auditcommissie bij de voorbereidingen en feitelijke invulling van de taken behorend bij de rechtmatigheidsverantwoording. Zo zou het normenkader in gezamenlijkheid met de auditcommissie, griffier, jurist en concerncontroller opgesteld kunnen worden.
- Jaarlijks onderwerpen benoemen die de auditcommissie dat jaar oppakt en rekening houden met ad-hoc gebeurtenissen.
- Een inventarisatie maken van de verordeningen die via de auditcommissie voorbereid moeten worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verordeningen ex art. 212 en 213. Ook in het licht van de rechtmatigheidsverantwoording moeten deze op korte termijn overigens aangepast worden.
- Meerdere discussiemomenten organiseren over de impact van de vernieuwde rol. Zo heeft de commissie BBV recent een notitie uitgebracht omtrent de eisen aan de rechtmatigheidsverantwoording. Het is goed dat de impact hiervan met de auditcommissie gedeeld worden. Ook de koepel van accountants zullen binnenkort met hun standpunt komen; ook die impact moet verder doorgrond worden. Ongetwijfeld komen er regelmatig aspecten voorbij die om een nadere verdieping vragen.
- Bewustwording van informatieverstrekking vanuit MT naar college, naar raad in de zin van het noodzakelijke detailniveau. Het verstrekken van details leidt tot dito discussies; indien daarentegen cruciale informatie ontbreekt, wordt niet de juiste discussie gevoerd. Dit evenwicht moet in de loop van de tijd gevonden worden. Dit geldt overigens hetzelfde omtrent de informatievoorziening vanuit de accountant.
- Het risico bestaat in het begin dat de discussies verzanden in de details. De auditcommissie zou voor de vergaderingen een soort 'scheidsrechter' kunnen benoemen die bewaakt dat de discussie op het juiste niveau wordt gevoerd. De concerncontroller zou een dergelijke rol kunnen vervullen. Deze is immers onafhankelijk van zowel het ambtelijk apparaat als het college en raad. Op deze manier wordt werkenderwijs duidelijkheid verkregen omtrent ieders rolopvatting en rolinvulling.

Sluis 8 maart 2022

Roel Korsmit (concerncontroller a.i.)

Bijlage: Passages uit het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

Pagina 343 Analyse huidige situatie van destijds

Er is sprake van rolverwarring en inclusief (ingesloten en gezamenlijk) bestuur. Raadslid, wethouder en burgemeester bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar. Het raadslid is controleur, maar vooral ook medebestuurder; de wethouder is bestuurder, maar ook raadslid; de burgemeester is voorzitter van raad en college, maar daarnaast ook afzonderlijk bestuursorgaan. De fracties -waar de wethouders lid van zijn- en de raadscommissies -die doorgaans door de wethouder worden voorgezeten- bevestigen het beeld van inclusief bestuur. Het inclusieve en gesloten karakter belemmert de politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming en daarmee ook de positie van de lokale partijpolitiek.

Pagina 326 Impact dualisering

Summa summarum kan worden gesteld dat het profiel van het raadslid in een gedualiseerd bestel op een aantal punten afwijkt van dat van het doorsnee-raadslid van vandaag de dag. Hij zal niet alleen meer mogelijkheden - zowel formeel als materieel - krijgen om het college te controleren. Van hem wordt verwacht dat hij daaraan ook daadwerkelijk veel prioriteit zal toekennen. Hetzelfde geldt voor de volksvertegenwoordigende functie.

Dualisering zal tot gevolg hebben dat raadsleden zich minder als bestuurders behoeven op te stellen. Een dergelijke verandering in attitude zal worden bevorderd door de formele bestuursbevoegdheden in meerdere mate of zelfs geheel aan het college toe te kennen. Daarnaast is een autonome attitudeverandering nodig. In hoofdstuk 11 formuleert de commissie een aantal voorstellen om een dergelijke stijlbreuk te bevorderen. Van groot belang daarbij is dat het raadslid midden in de samenleving staat en daar zijn hoofdfunctie in vervult. Verdere professionalisering van het raadslidmaatschap in de zin van volledig bezoldigde fulltime functie ligt derhalve niet voor de hand.

Pagina 345 rol raad

De raad zal zich bij dualisering sterker hebben te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende taak en zijn taak als controleur van het college en burgemeester. Bij de eerste taak gaat het erom dat de raad zinvol inhoud geeft aan het contact met de burgers en het vertegenwoordigen van hun belangen en vertolken van hun opinies, door deze belangen en opinies op een hoger abstractieniveau te vertalen in politieke agendapunten. In zijn tweede taak geeft de raad invulling aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur. Dat wil zeggen dat hij aan het begin van de beleidsvormingsketen zich actief, in plaats van later in dit proces reactief, opstelt, met name door bij te dragen aan de opstelling van de politieke agenda, gebruik van het eigen initiatiefrecht, en inhoudelijke inkadering door een groter gebruik van zijn verordenende bevoegdheid. In aanvulling daarop dient de raad als de bekende luis in de pels van het college dat college kritisch te volgen en tot verantwoording te dwingen. Op die manier kan de raad controleren of de input aan het begin van de beleidsketen heeft geleid tot een adequate output aan het eind daarvan.

Pag. 342 Verhouding raad - college

Dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel vraagt ook een wezenlijke heroriëntatie van de betrokken gemeentelijke beleidsactoren. Een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de

raad en het college staat of valt met de internalisering van nieuwe bestuursstijlen en rollen van desbetreffende bestuursorganen, met name de raad. De raad dient zich sterker te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende functie en zijn taak als controleur van het college. Met name de volksvertegenwoordigende taak van de raad vraagt om een meer extern gerichte attitude van raadsleden. Er zijn tal van faciliterende maatregelen denkbaar die een dergelijke externe gerichtheid bevorderen. Niet alleen door het gebruik van ICT, maar ook door andere maatregelen kan zowel de herkenbaarheid van het lokaal bestuur als de positionering van het raadslid in de lokale samenleving worden versterkt.

Ook de gewijzigde verhouding tussen de raad en het college betekent voor beide bestuursorganen een ingrijpende cultuurverandering. De commissie acht het noodzakelijk dat in brede kring bezinning plaats vindt op de vraag hoe in een gedualiseerd gemeentelijk bestel aan de versterking van de lokale democratie nader vorm en inhoud kan worden gegeven. Daarbij kan worden aangesloten bij de vele initiatieven op het vlak van bestuurlijke vernieuwing, die in gemeenten al worden ontplooid. De commissie beveelt aan om min of meer synchroon met de doorvoering van institutionele hervormingen een 'vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel' in te zetten.

Pagina 348 relatie raad en college

Niet alleen de relatie tussen de gemeenteraad en de burgers moet in een gedualiseerde context opnieuw worden doordacht, ook de nieuwe verhouding tussen raad en college vergt een nogal ingrijpende cultuurverandering. Raadsleden moeten afscheid nemen van een bestuurscentrisch zelfbeeld, de opvatting in de eerste plaats bestuurder te zijn. De raadsleden moeten hun oriëntatie vooral vinden in de controlerende en vertegenwoordigende rol.

Dat vraagt een ingrijpend andere oriëntatie dan thans. De manier waarop het hoofdschap van de gemeenteraad de afgelopen jaren is gedefinieerd, is volgens Tops3 de bron van veel rolverwarring:

Zij heeft een betrekkelijk mechanische invulling gekregen, alsof de gemeenteraad het centrale orgaan zou zijn, dat op gemeentelijk niveau alles zou moeten (en kunnen) bepalen. De gemeenteraad als epicentrum van de lokale besluitvorming, dat is de doctrine waarmee de wereld van het lokale bestuur de afgelopen decennia is geïnfecteerd.

Een dergelijke invulling van het hoofdschap van de gemeenteraad heeft in de praktijk geleid tot een verdere uitdijning van het gemeentelijk vergadercircuit en tot een sterke interne gerichtheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft als gevolg daarvan in sommige gevallen eerder de uitstraling van een verambtelijkt instituut dan van een herkenbare volksvertegenwoordiging. De nadruk op de rol van de raad als actieve controleur heeft verstrekkende consequenties voor het praktisch functioneren van het raadslid.