Overdrachtsdocument Auditcommissie

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Achtergronden auditcommissie
- Inleiding
- Wet- en regelgeving
- Verordening Auditcommissie Zwolle
- Taken en bevoegdheden

Hoofdstuk 2. Terugblik periode 2022-2026
- Samenstelling
- Vergaderfrequentie
- Themabijeenkomsten
- Inhoudelijke onderwerpen:
    - Advisering aan de raad over auditplan, boardletter en accountantsverslag
    - Doorontwikkeling P&C-cyclus
    - Overig

Hoofdstuk 3 Vooruitblik en adviezen periode 2026-2030
- Aanbesteding accountantsdiensten (2027)
- Van Inzicht Naar Focus
- Behandeling Planning & Controldocumenten

Hoofdstuk 1. Achtergronden auditcommissie

Inleiding
In 2018 heeft de gemeenteraad van Zwolle een auditcommissie ingesteld. Deze auditcommissie bestaat uit tenminste vier raadsleden en heeft als taak om de raad te adviseren over en overleg te voeren namens de raad over “alle activiteiten die van belang zijn voor een goede beheersing op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid”.

Wij vinden het belangrijk om dit overdrachtsdocument aan te bieden aan de nieuwe raad en de nieuwe auditcommissie. Hiermee leggen wij verantwoording af over onze activiteiten in de raadsperiode 2022-2026 en zorgen wij voor zorgvuldige overdracht aan de nieuwe raad en auditcommissie. Daarnaast geven wij enkele adviezen mee voor de nieuwe raad en auditcommissie. Het is aan de nieuwe raad en nieuwe auditcommissie hier wel of geen verdere opvolging aan te geven.

In dit eerste hoofdstuk gaan wij in op de wet- en regelgeving, de verordening auditcommissie en de daaruit voortvloeiende taken en bevoegdheden van de auditcommissie. Vervolgens blikken wij in hoofdstuk 2 terug op de periode 2022-2026 met praktische adviezen voor de komende periode. Wij sluiten dit overdrachtsdocument af met een vooruitblik op de komende raadsperiode en enkele inhoudelijke adviezen hierover.

Wet- en regelgeving
De auditcommissie als zodanig komt niet in de Gemeentewet of andere wetgeving voor. Gemeenten hebben dus de vrijheid om wel of geen auditcommissie in te stellen. Circa 90% van alle gemeenten in Nederland beschikt over een auditcommissie. Zo’n auditcommissie bestaat uit raadsleden en in voorkomende gevallen burgerleden/commissieleden. Een taak die in vrijwel alle gevallen bij de auditcommissie is belegd is het regelen van de accountantscontrole namens de raad. De accountantscontrole is op grond van artikel 213 lid 2 namelijk een bevoegdheid van de raad. De auditcommissie regelt dan - namens de raad - (de voorbereiding van) de benoeming van de accountant, voert de gesprekken met de accountant en bespreekt de stukken van de accountant. Vervolgens adviseert de auditcommissie hierover aan de gemeenteraad.

Naast het regelen van het opdrachtgeverschap van de accountant kunnen andere taken bij de accountant worden belegd. Te denken valt aan zaken rondom interne controle, aanpassingen aan de financiële verordening, frauderisicobeleid, etc. Ook kan de auditcommissie zich bezighouden met de stukken behorend tot de Planning & Controlcyclus, vanuit het oogpunt van sturing vanuit de raad.

De regels rond de auditcommissie kunnen worden vastgelegd in een verordening of in een huishoudelijk reglement. De gemeenteraad van Zwolle stelde in december 2018 de verordening auditcommissie[1] vast waarin een en ander is geregeld.

Verordening auditcommissie
In de verordening auditcommissie zijn zaken geregeld rondom:
- Samenstelling en benoeming
- Taken en bevoegdheden
- Aantal vergaderingen, quorum, besluitvorming en verslaglegging

[1] Zie: Verordening auditcommissie | Lokale wet- en regelgeving

Op grond van de verordening bestaat de auditcommissie uit ten minste vier leden en mag van elke in de raad vertegenwoordigde fractie maximaal één raadslid in de auditcommissie worden benoemd. De leden moeten een redelijke afspiegeling vormen van de raad, wat inhoudt dat ten minste één raadslid moet komen uit een niet in het college vertegenwoordigde fractie. Volgens de verordening vergadert de auditcommissie minimaal vier keer per jaar en zijn de vergaderingen besloten.

Taken en bevoegdheden
Naast de algemene taakomschrijving (“alle activiteiten die van belang zijn voor een goede beheersing op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid”), bevat de verordening een lijst van onderwerpen die in ieder geval onder de taken en bevoegdheden van de auditcommissie vallen:

- De advisering over het Programma van Eisen voor de aanbesteding van de accountantscontrole en de voorbereiding van het aanbestedingstraject voor het contract met de accountant.
- De bespreking van het rapport van bevindingen over de controle van de jaarrekening met de accountant en de advisering hierover aan de raad.
- De evaluatie van de werkzaamheden van de accountant en de eventuele advisering hierover aan de raad.
- De advisering over de vaststelling van het controleprotocol voor de accountantscontrole, met daarin eventuele bijzondere onderzoeksonderwerpen namens de raad.
- Het onderzoek van de documenten behorend tot de P&C-cyclus (perspectiefnota, begroting, beleidsrapportages, jaarverslag, meerjarenprognose vastgoed) als financiële sturingsinstrumenten voor de raad, evenals de beoordeling van de kwaliteit en informatiewaarde van deze documenten.
- De uitwerking en naleving door het college van de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) en de onderzoeksverordening (artikel 213a Gemeentewet).

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe aan deze taken en bevoegdheden invulling is gegeven in de periode 2022-2026.

Hoofdstuk 2. Terugblik periode 2022-2026 en advisering over vervolg

Samenstelling

Op 16 mei werden de volgende raadsleden benoemd tot lid van de auditcommissie:
- Jolien Elshof (ChristenUnie)
- Mark Oldengarm (D66)
- Joey Boon (GroenLinks)
- Jeroen Doornbos (VVD)
- Maxim van der Veen (CDA)

Mevrouw Elshof werd tijdens de eerste vergadering van de auditcommissie aangewezen als voorzitter en de heer Oldengarm werd aangewezen als plaatsvervangend voorzitter.

De heer Doornbos nam in november 2023 ontslag als raadslid, waarmee zijn lidmaatschap van de auditcommissie ook kwam te vervallen. De heer Van der Veen nam in mei 2025 afscheid van de raad. Tussentijds werden Monique Bakker (juni 2024) en Roberto Kist (januari 2025) benoemd tot lid van de auditcommissie.

Aan het begin van deze raadsperiode bestond de auditcommissie uit vier raadsleden van een in het college vertegenwoordigde fractie en één raadslid van een niet in het college vertegenwoordigde fractie. Aan het eind van deze raadsperiode bestond de auditcommissie uit drie raadsleden van een in het college vertegenwoordigde fractie en twee raadsleden van een niet in het college vertegenwoordigde fractie. Gedurende de raadsperiode werd hiermee voldaan aan de verordening (zie hoofdstuk 1).

Op grond van de geldende verordening mogen alleen raadsleden zitting hebben in de auditcommissie. In de praktijk bleek het in Zwolle niet eenvoudig om aan het minimaal benodigde aantal van vier raadsleden te komen. In veel andere gemeenten is het ook mogelijk om burgerleden te benoemen tot lid van de auditcommissie. Een overweging kan zijn dit ook in Zwolle toe te staan.

Adviezen:
- Overweeg om in de komende raadsperiode ook de mogelijkheid te bieden voor burgerleden om lid te worden van de auditcommissie.
- Zet in de komende raadsperiode in op een samenstelling van minimaal vijf raads-/burgerleden, waarvan ten minste twee raadsleden komen uit een niet in het college vertegenwoordigde fractie.

Vaste adviseurs auditcommissie

De ambtelijke ondersteuning wordt verzorgd door een vaste secretaris, die in dienst is bij de raadsgriffie. Hij draagt zorg voor de afstemming met de accountant over de planning en de afstemming met de organisatie over te agenderen onderwerpen. Daarnaast zorgt hij – in afstemming met de voorzitter – voor het klaarzetten van de agenda in iBabs en voor de verslaglegging.

Als (vaste) adviseurs vanuit de ambtelijke organisatie schuiven de directeur financiën, de concerncontroller en de coördinator van de P&C-cyclus vaak aan om op de inhoud in gesprek te gaan met de auditcommissie. De wethouder financiën schuift in de regel niet aan. Bij verschillende andere gemeenten is dit wel het geval. De belangrijkste reden om de

wethouder financiën niet te laten aanschuiven, is dat de auditcommissie een a-politieke commissie van de gemeenteraad is en bedoeld is. Daarnaast heeft de auditcommissie een belangrijke taak in het controleren van het functioneren van het college op het gebied van rechtmatigheid en interne beheersing. De aanwezigheid van de wethouder zou hierop invloed kunnen hebben.

Advies: Continueer de werkwijze waarbij vaste adviseurs van de organisatie wel aanschuiven bij de auditcommissie en de wethouder financiën in de regel niet.

Vergaderfrequentie
Elk jaar zijn er drie vergadermomenten waarbij in overleg wordt getreden met de accountant, namelijk bij de vaststelling van het auditplan voor het komende jaar, bij de bespreking van de tussentijdse bevindingen (boardletter) en bij de bespreking van het accountantsverslag. In ons vergaderrooster gingen wij uit van zes vergaderingen per jaar. In voorkomende gevallen gingen vergaderingen niet door - omdat er geen onderwerpen te bespreken waren - of werd een extra vergadering belegd. Dit leidde in de afgelopen periode tot de volgende vergaderfrequentie:
- 2022: vijf vergaderingen
- 2023: zeven vergaderingen
- 2024: vier vergaderingen
- 2025: zes vergaderingen
- 2026 (tot en met februari): één vergadering

Advies: Ga ook in de komende raadsperiode in beginsel uit van zes vergaderingen per jaar.

Themabijeenkomsten accountant
Ieder jaar organiseerden wij één themabijeenkomst voor de raad. Deze themabijeenkomst werd verzorgd door de accountant. In de bijeenkomsten kwamen de volgende thema's aan bod:

- 2023: Informatievoorziening aan raad over risico's en impact diverse crises.
- 2024: Weerbaarheid/wendbaarheid organisatie en financiële positie van de gemeente.
- 2025: Risicomanagement grote projecten

De themabijeenkomsten werden gemiddeld bezocht door ongeveer 15 raads-/burgerleden en werden positief gewaardeerd en als leerzaam ervaren door de aanwezige raads-/burgerleden.

Advies: Vraag de accountant ook in de komende raadsperiode om jaarlijks een themabijeenkomst te organiseren voor de raad.

Inhoudelijke onderwerpen
Hieronder worden enkele inhoudelijke onderwerpen benoemd die tijdens de afgelopen raadsperiode aan bod zijn gekomen in onze vergaderingen.

<u>Advisering aan de raad over auditplan, boardletter en accountantsverslag</u>
Elk jaar wordt met de accountant overlegd over het auditplan, de boardletter en het accountantsverslag:

- Het auditplan geeft een samenvatting van de wijze waarop de accountant de jaarrekeningcontrole gaat uitvoeren. Daarbij wordt ingegaan op de planning, specifieke aandachtspunten voor de controle, de risico's en de toleranties. De auditcommissie heeft daarbij de mogelijkheid om twee of drie speerpunten mee te geven voor de controle. Het auditplan wordt door de auditcommissie met het controleprotocol ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.
- Ieder jaar komt de accountant met de tussentijdse bevindingen in de vorm van de boardletter. Deze tussentijdse bevindingen bevatten met name een toetsing van de interne beheersingsmaatregelen van de gemeente en zijn een opmaat voor de jaarrekeningcontrole. Op basis van de bespreking met de accountant kwam de auditcommissie jaarlijks met een brief voor de raad over de boardletter. Deze brief bevatte een samenvatting van het gesprek met de accountant, waarbij de belangrijkste aandachtspunten werden benoemd.
- Bij de jaarrekening komt de accountant met het accountantsverslag en de controleverklaring. Voordat de accountant de resultaten van de jaarrekeningcontrole presenteert aan de raad, worden de resultaten besproken met de auditcommissie. De auditcommissie stuurt een brief aan de raad over dit gesprek en adviseert de raad over vaststelling van de jaarstukken.

Advies: Blijf de raad in de komende raadsperiode op dezelfde wijze adviseren over respectievelijk het auditplan, de boardletter en het accountantsverslag.

Doorontwikkeling planning & controlcyclus

In 2020/2021 voerde het college een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uit naar het sturend vermogen van de P&C-cyclus. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek werd een plan van aanpak opgesteld voor doorontwikkeling van de P&C-cyclus. Bij de totstandkoming van dit plan en bij de verder uitwerking van de verschillende onderdelen uit dit plan vervulden wij namens de raad een klankbordrol voor college en organisatie.

De volgende onderwerpen kwamen als uitwerking van het plan van aanpak aan bod in onze vergaderingen:
- Herindeling programmastructuur Sociaal Domein
- Aanpassing doelenboom programma's Fysiek Domein
- Toepassing indicatoren in P&C-documenten
- Begrotingsanalyse naar onderuitputting
- Van Inzicht Naar Focus

Advies: Vervul zo nodig weer een klankbordfunctie bij projecten die voortvloeien uit de doorontwikkeling van de planning & controlcyclus.

Overig

Andere onderwerpen die de afgelopen periode aan bod kwamen waren de volgende:
- *Advisering aan raad over verlenging contract met accountant*
  In 2020 werden de accountantsdiensten aanbesteed voor een periode van drie jaar met tweemaal de mogelijkheid het contract te verlengen. Op ons advies besloot de raad twee keer om het contract met twee jaar te verlengen. Het contract loop nu af op 31 december 2027, wat betekent dat de accountantsdiensten in 2027 opnieuw aanbesteed moeten worden.

- *Aanpassingen aan financiële verordening (artikel 212 GW) en controleverordening (artikel 213 Gemeentewet)*
  Tijdens de afgelopen raadsperiode was er twee keer aanleiding voor aanpassing van de financiële verordening en de controleverordening. Voordat de raadsvoorstellen hierover aan de raad werden overgedragen, werden de voorstellen besproken in onze vergaderingen.

- *Prioritering Strategische Investeringsagenda*
  Bij de perspectiefnota 2026 (voorjaar 2025) kwam het college met een voorstel voor prioritering van de Strategische Investeringsagenda (SIA). Dit voorstel werd eerst met de auditcommissie besproken, voordat het met de voltallige raad gedeeld werd.

- *Onderzoek n.a.v. dubbele betalingen*
  Tijdens de afgelopen raadsperiode vonden er tweemaal dubbele betalingen plaats. De onderzoeken naar de oorzaken van deze dubbele betalingen en de maatregelen naar aanleiding van deze dubbele betalingen kwamen eerst in de vergaderingen van de auditcommissie aan bos.

- *Aanbesteding P&C-software*
  Met ingang van 1 januari 2026 is de P&C-software opnieuw aanbesteed. Wij dachten mee met de organisatie om de wensen vanuit de raad te kunnen meegeven.

- *Aanbesteding nieuw financieel pakket*
  De auditcommissie werd geïnformeerd over de aanbesteding van het nieuwe financiële pakket dat met ingang van 1 januari 2026 geïmplementeerd is.

Hoofdstuk 3 Vooruitblik periode 2026-2030

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de afgelopen raadsperiode met adviezen over de wijze van voortzetting in de komende raadsperiode. In dit hoofdstuk gaan wij in op twee onderwerpen die in de komende raadsperiode aan bod gaan komen, waarvoor de auditcommissie aan zet is. Ook geven wij in dit hoofdstukk de raad suggesties en overwegingen mee over de wijze van behandeling van de planning & controldocumenten.

Aanbesteding accountantsdiensten
Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven loopt het contract met onze accountant op 31 december 2027 af. Er is geen mogelijkheid tot onderhandse verlenging van dit contract. Dat betekent dat de accountantsdiensten in 2027 opnieuw aanbesteed moeten worden. Dit betreft een Europees Openbare Aanbestedingsprocedure[2]. Deze aanbestedingsprocedure is een taak voor de auditcommissie. In gezamenlijkheid met de inkoopadviseur en ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie wordt de aanbestedingsprocedure doorlopen. Dit resulteert in een advies van de auditcommissie aan de gemeenteraad over (1) het Programma van Eisen voor de aanbesteding en (2) de benoeming van de accountant voor de periode vanaf 1 januari 2028.

Van Inzicht Naar Focus
In de huidige bestuursperiode is het traject Van Inzicht Naar Focus gestart. Het doel van dit traject is om binnen de bestaande capaciteit en middelen ruimte te vinden voor de realisatie van de bestuurlijke ambities. Alle opgaven, thema's en beleidsvelden worden in beeld gebracht, om de raad in staat te stellen keuzes te maken. Voor een groot deel moeten deze keuzes nog gemaakt worden in de komende raadsperiode. De auditcommissie heeft een rol als klankbord over de wijze waarop het proces doorlopen wordt.

Behandeling Planning & Controldocumenten
In Zwolle is het gebruikelijk dat de planning & controldocumenten op twee momenten in het jaar behandeld worden:
- Voorjaarsstukken, bestaande uit Jaarstukken, Eerste Beleidsrapportage en Perspectiefnota (juni/juli)
- Najaarsstukken, bestaande uit Tweede Beleidsrapportage en Begroting (oktober/november)

De voorjaarsstukken worden eind mei / begin juni met de raad gedeeld. De Jaarstukken en Eerste Beleidsrapportage worden gezamenlijk op een maandagavond in een raadsdebat behandeld. De Perspectiefnota wordt in dezelfde week op vrijdag overdag behandeld. Besluitvorming vindt later plaats, tijdens de laatste besluitvormingsronde voor het zomerreces.

De najaarsstukken worden eind september / begin oktober met de raad gedeeld. De behandeling van de najaarsstukken vindt plaats op een vrijdag, overdag. Ook de indiening

[2] Voor meer informatie, zie: Europese openbare en niet-openbare procedures | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden

van de moties en amendementen en de besluitvorming over de begroting vindt plaats op dezelfde dag.[3]

Technische vragen over de planning & controldocumenten worden zowel bij de voorjaarsstukken als de najaarsstukken schriftelijk ingediend en een week later schriftelijk beantwoord door de ambtelijke organisatie.

Wij hebben in deze raadsperiode stilgestaan bij de behandeling van de planning & controldocumenten in Zwolle en signaleerden daarbij een aantal verbeterpunten[4]:

- Bij de technische vragen is ons oordeel dat de kwaliteit van de beantwoording wisselend wordt ervaren. Dit heeft ook te maken met de grote hoeveelheid aan vragen. Technische vragen horen als doel te hebben om voor verduidelijking te zorgen over de teksten, voor zover dit nodig is voor de beoordeling van de voorliggende stukken. In de praktijk worden echter ook veel beleidsinhoudelijke vragen gesteld.
- Ten aanzien van de jaarstukken is ons oordeel dat de behandeling ‘ondersneeuwt’ bij de behandeling van de perspectiefnota die later die week plaatsvindt. Het terugblikken op het voorgaande jaar - en daarmee de controlerende rol van de raad - komt daardoor beperkt tot uiting.
- Bij de begroting is de praktijk dat voorafgaand aan de vergadering veel moties en amendementen worden aangeleverd. Over deze moties heeft dan nog geen politiek en inhoudelijk gesprek kunnen plaatsvinden.
- De begrotingsbehandeling duurt vaak erg lang (vaak van 9.00 uur ’s ochtends tot 18.00 á 19.00 uur ’s avonds). Het ochtendgedeelte wordt in de regel als interessant ervaren, terwijl er bij het middaggedeelte vaak sprake is van herhaling in de (interruptie)debatten en afnemende concentratie van de aanwezigen. De reactie van het college blijft vaak beperkt tot een reactie op de ingediende moties. De daadwerkelijke besluitvorming over de begroting en de moties en amendementen vindt aan het eind van de dag zeer snel plaats.

Advies:

Overweeg de behandeling van de planning & controldocumenten in Zwolle op de volgende onderdelen aan te passen in de nieuwe raadsperiode:

- Koppel de behandeling van de jaarstukken los van de perspectiefnota, zodat bij de behandeling van de jaarstukken kan worden teruggeblikt (‘verantwoordingsdebat’) en bij de behandeling van de perspectiefnota kan worden vooruitgeblikt.

- Splits de begrotingsbehandeling op over meer dagen. Behandel verschillende begrotingsprogramma’s, voorafgaand aan de besluitvormende raad (inclusief algemene beschouwingen door de fractievoorzitters) in raadsdebatten, bijvoorbeeld over het sociaal

[3] Dat de begrotingsbehandeling volledig op één dag plaatsvindt is zeer uitzonderlijk. In vrijwel iedere andere gemeente vinden er voorbereidende (commissie)vergaderingen plaats, voorafgaand aan de besluitvormende raad.

[4] Een memo dat naar aanleiding hiervan met het Presidium is gedeeld, is als bijlage bij dit overdrachtsdocument gevoegd. Het memo bevat ook suggesties voor verbeteringen in de behandeling van de planning & controldocumenten.

domein en het fysiek domein of over de inhoudelijke programma's van de begroting. Dit kan ervoor zorgen dat:

- beleidsinhoudelijke vragen tijdens het debat (in plaats van bij de technische vragen) worden gesteld.
- woordvoerders (niet zijnde de fractievoorzitters) een grotere betrokkenheid hebben bij de begrotingsbehandeling.
- eventuele moties en overwegingen die overwogen worden al in een debat aangekondigd en besproken worden (en daarmee het aantal moties dat daadwerkelijk wordt ingediend beperkt worden).
- de besluitvormende vergadering over de begroting meer over de hoofdlijnen gaat en in tijd beperkt wordt.

- Organiseer rondom de technische vragen een informatiemarkt of ander contactmoment waarbij raadsleden technische vragen kunnen stellen en in contact kunnen komen met de ambtelijke organisatie.