

DATUM	5-3-2021	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	SGU	COMMISSIE	FAC
STELLER	Drs. T.J. Dorst	TELEFOONNUMMER	0625778977
DOCUMENTNUMMER	81F25DFF	PORTEFEUILLEHOUDER	N.v.t.

Onderwerp : SV Voorstellen voor FAC n.a.v. Evaluatie

Bijlage(n): Rapport 'Toezicht en controle – Evaluatie rol FAC bij accountantscontrole'

Aan Provinciale Staten,

Gevraagd besluit

Provinciale Staten van Utrecht besluiten de volgende voorstellen m.b.t. het functioneren van de Financiële Auditcommissie vast te stellen:

1. Kies voor wat betreft ambitie de huidige koers, te typeren als 'kritisch, spiegelen, adviserend'.
2. Stel zowel een strategische jaaragenda op als een meerjarenplanning.
3. Blijf vergaderen volgens het principe 'Openbaar, tenzij...' Tegelijkertijd wordt geadviseerd meer gebruik te maken van de mogelijkheid van een Benen-Op-Tafel-overleg, waar vertrouwelijk met bijvoorbeeld de accountant en/of de concerncontroller gesproken kan worden.
4. Kies bewust kiest voor beraadslagingen met of zonder gedeputeerde en/of accountant.
5. Kies bewust voor de wijze van ondersteuning die de FAC nodig heeft om kwalitatief hoogwaardig te kunnen beraadslagen.
6. Blijf, gegeven de huidige Utrechtse situatie, vooralsnog werken met een Auditcommissie met een brede samenstelling, waarin alle fracties vertegenwoordigd zijn.
7. Maak vaker gebruik van het advies van de concerncontroller. Gezien zijn positie is het raadzaam gebruik te maken van de mogelijkheid tot een vertrouwelijk vooroverleg.
8. Maak, desgewenst, meer gebruik van de mogelijkheid om Provinciale Staten, gevraagd en ongevraagd, te adviseren.
9. Kies voor een zo 'technisch mogelijke' insteek; realiseer je tegelijkertijd dat er, gegeven de Utrechtse situatie, ook politieke dimensies aan onderwerpen (kunnen) zitten.
10. Verhouding FAC : BEM. Een Statenvoorstel m.b.t. 'governance' (sturen en beheersen) wordt technisch besproken in de FAC. Wanneer daar aanleiding toe is kan de FAC adviseren een voorstel óók in de commissie BEM te bespreken.
11. Maak een planning wanneer de aanwezigheid van de accountant in de FAC gewenst is.
12. Laat de werkgroep aan het einde van deze statenperiode nogmaals voorstellen uitwerken.

Inleiding

Op 10 juli 2019 hebben Provinciale Staten besloten tot het laten uitvoeren van een evaluatie van de rol van de Financiële Auditcommissie in haar opdrachtgeverschap van de accountant bij de controle van de Jaarrekening 2017. De centrale vraag hierbij was:

In hoeverre heeft de FAC, met de beschikbare informatie, adequate invulling gegeven aan haar taak 'richting te geven aan de accountantscontrole'?

In het rapport “Toezicht en controle – Evaluatie rol Financiële Auditcommissie bij accountantscontrole” is verslag gedaan van deze evaluatie. Dit rapport is op 3 maart 2020 door de Staten vastgesteld.

Op verzoek van de Staten zijn er ook adviezen ter verbetering gegeven met het oog op de toekomst. De Staten hebben kennis genomen van deze adviezen. Verder hebben de Staten besloten tot het instellen van een werkgroep, die “...de overgenomen adviezen nader uitwerkt tot concrete voorstellen.” Er is ook besloten om deze voorstellen ter besluitvorming voor te leggen aan de Staten. Bij deze.

Werkgroep – samenstelling en werkwijze

De werkgroep bestond uit de volgende leden: Ted Dinklo (voorzitter), Jeroen van Oort, Vincent Janssen, Bertrick van den Dikkenberg en Nelleke Groen. Deze werkgroep bestaat is geadviseerd door de concerncontroller, Johan Luiks, de accountant, Martine Koedijk en de commissiegriffier, Johan Dorst.

De werkgroep heeft een aantal keren overlegd. De accountant en de concerncontroller hebben een workshop gegeven over de verschillende soorten auditcommissies ‘in den lande’. Er bleken veel verschillende varianten te bestaan, met onder andere als variabelen ambities, scope, openbaar / besloten, met of zonder gedeputeerde, wijze van ondersteuning (o.a. rol concerncontroller) en samenstelling. Ook de voor- en nadelen van de verschillende varianten zijn de revue gepasseerd. De commissiegriffier heeft een advies geschreven n.a.v. het besprokene. Nadat dit in de werkgroep is besproken, is op basis van dit advies het onderhavige Statenvoorstel door de commissiegriffier namens de werkgroep opgesteld.

De werkgroep heeft zich nadrukkelijk niet gebogen over de vraag ‘Hoe ziet de ideale Auditcommissie er in het algemeen uit?’, maar over de vraag ‘*Wat voor soort Auditcommissie is in de huidige context passend voor de provincie Utrecht?*’. Iedere auditcommissie, ook die van de Provincie Utrecht, is immers ontstaan en functioneert in een specifieke context. Verschillende (achtergrond)factoren uit de Utrechtse context spelen daarbij een rol, zoals (niet uitputtend):

- de Audit Mobiliteit Financiën, met als een van de adviezen om een Auditcommissie in te stellen,
- de relatie tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie (zowel in het verleden als nu), in het bijzonder voor wat betreft de informatiepositie van de Staten,
- de staat van de organisatie, met name voor wat betreft bedrijfsvoering in het algemeen en de financiële kolom in het bijzonder,
- een in principe ‘technisch’ onderwerp als ‘governance’ is in Utrecht politiek relevant.

Variabelen en voorstellen

In de workshop van accountant en concerncontroller zijn verschillende variabelen geschetst. Deze worden hier kort toegelicht en vervolgens wordt de voorgestelde keuze beargumenteerd.

Ambities

Er worden drie varianten onderscheiden:

1. ‘Onzichtbaar’:
 - a. Geen actieve rol richting PS
 - b. Achter de schermen
 - c. Beperkte inzet van de leden
2. ‘Kritisch, spiegelen, adviserend’:
 - a. Actieve adviserende rol richting PS
 - b. Bovenop actuele ontwikkelingen
 - c. Vergaderfrequentie: maandelijks, vaste agenda
3. ‘Initiërend’, zelf meewerken, bv:

- a. Zelf een workshop organiseren t.b.v. doelenboom en indicatoren
- b. Toepassen van Duisenbergmethode.

Scope

Er worden twee uitersten aangegeven:

1. Smalle scope, waar de Auditcommissie zich beperkt tot de accountantscontrole en de Jaarrekening;
2. Brede scope, waar de Auditcommissie zich met een breed spectrum van thema's bezig houdt, zoals ICT-beheersing, privacy en AVG en grip op eventuele transitie zoals bezuinigingen en verbeterprogramma's.

Qua *ambitie* zit de huidige FAC in variant 2, 'kritisch, spiegelend, adviserend'. Sommigen willen meer variant 3, bijvoorbeeld de Methode Duisenberg toepassen; hier is wankel draagvlak voor. Het is daarbij van belang om focus aan te brengen, zowel qua onderwerpen als qua agendering (*scope*). Geadviseerd wordt om een strategische jaaragenda op te stellen. Zo'n agenda geeft richting aan welke onderwerpen wanneer (vast) op de agenda van de FAC komen, zodat deze ook eventueel ambtelijk voorbereid kunnen worden. Ook een meerjarige planning verdient aanbeveling. Hierdoor wordt meer focus verkregen en wordt het risico vermeden dat de FAC zich vertilt aan de hoeveelheid onderwerpen, of de organisatie 'overvraagt' wordt met verzoeken om informatie, die uiteindelijk onvoldoende aandacht krijgt in de FAC als gevolg van de omvang van de agenda.

Voorstel:

1. **Kies voor wat betreft ambitie de huidige koers, te typeren als 'kritisch, spiegelend, adviserend'.**
2. **Stel zowel een strategische jaaragenda op als een meerjarenplanning.**

Openbaar / gesloten

Er zijn Auditcommissies die per definitie, ook over niet geheime onderwerpen, besloten vergaderingen houden, andere vergaderen altijd in het openbaar, tenzij de aard van stukken aanleiding geeft om 'geheim' te vergaderen. Gegeven de Utrechtse context verdient het aanbeveling de FAC in het *openbaar* te laten vergaderen, overeenkomstig het principe '*Openbaar, tenzij...*' Tegelijkertijd wordt geadviseerd desgewenst gebruik te maken van de mogelijkheid van een Benen-Op-Tafel-overleg, waar vertrouwelijk met bijvoorbeeld de accountant of de concerncontroller gesproken kan worden. Een verzoek daartoe kan bij de voorzitter worden gedaan of de voorzitter kan daar zelf toe besluiten.

Voorstel:

3. **Blijf vergaderen volgens het principe 'Openbaar, tenzij...' Tegelijkertijd wordt geadviseerd desgewenst gebruik te maken van de mogelijkheid van een Benen-Op-Tafel-overleg, waar vertrouwelijk met bijvoorbeeld de accountant en/of de concerncontroller gesproken kan worden.**

Met of zonder gedeputeerde

Sommige Auditcommissies vergaderen standaard zonder gedeputeerde / wethouder, waarbij dan meestal wel de concerncontroller en / of het hoofd financiën of andere ambtenaren aanschuiven; bij andere auditcommissies zit de gedeputeerde / wethouder standaard aan tafel.

Een commissievergadering, dus ook die van de FAC, is in eerste instantie bedoeld voor onderlinge technische beraadslaging tussen Statenleden. Daarnaast kan, wanneer daar aanleiding toe is, het gesprek met Gedeputeerde Staten worden gevoerd. De *Gedeputeerde* kan hiertoe uitgenodigd worden de FAC bij te wonen. Het verdient aanbeveling dat de FAC meer bewust kiest beraadslagingen zonder en met gedeputeerde. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van accountant en concerncontroller.

Voorstel:

4. Kies bewust kiest voor beraadslagingen met of zonder gedeputeerde en/of accountant.

Wijze van ondersteuning

Sommige Auditcommissies krijgen alleen procesondersteuning door de griffie (vergaderingen plannen, agenda's opstellen, verslagen maken, et cetera); andere worden inhoudelijk geadviseerd door de concerncontroller, de accountant en/of de griffier.

Het verdient aanbeveling dat de FAC per onderwerp meer bewuste keuzes maakt met betrekking tot *de wijze van ondersteuning* die de leden nodig hebben om kwalitatief hoogwaardig te kunnen beraadslagen. Volstaat logistieke procesondersteuning door de griffier, of is een meer inhoudelijk advies gewenst van de accountant, de concerncontroller of de griffier? Er kan ook altijd een verzoek gedaan worden voor ambtelijke ondersteuning.

Voorstel:

5. Kies bewust voor de wijze van ondersteuning die de FAC nodig heeft om kwalitatief hoogwaardig te kunnen beraadslagen.

Samenstelling

Er zijn Auditcommissies die bestaan uit een klein aantal deskundige en voor deze commissie benoemde volksvertegenwoordigers; bij andere Auditcommissies kunnen woordvoerders van alle fracties naar believen aansluiten en meepraten.

Gegeven de Utrechtse situatie is het goed om, vooralsnog, te werken in een Auditcommissie met een brede samenstelling, waarin alle fracties vertegenwoordigd zijn. De te behandelen onderwerpen zijn van te groot belang om deze door een vertegenwoordiging van een paar fracties te laten bespreken. Vermoedelijk is voor een kleine FAC met een klein aantal specialisten (nog) geen draagvlak.

Voorstel:

6. Blijf, gegeven de huidige Utrechtse situatie, vooralsnog werken met een Auditcommissie met een brede samenstelling, waarin alle fracties vertegenwoordigd zijn.

Rol concerncontroller

Er zijn auditcommissies waar de concerncontroller de belangrijkste gesprekspartner is van een Auditcommissies, zeker wanneer deze klein van samenstelling is, bestuurders niet deelnemen aan de vergadering, en achter gesloten deuren vergaderen. In andere commissies speelt de rol van de concerncontroller zich meer op de achtergrond af.

De rol van de *concerncontroller* is complex. Hoewel hij conform het Reglement van Orde van de FAC gevraagd en ongevraagd mag adviseren, is dit in de praktijk vaak lastig om dit in het openbaar te doen. Dit komt deels omdat hij aangesteld is door de Gedeputeerde Staten (spagaat) en deels omdat hij onderdeel is van het systeem van de interne beheersing (slager keurt z'n eigen vlees).

Het verdient daarom aanbeveling om meer op de achtergrond van zijn kennis en kunde gebruik te maken. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een advies over een (meerjarige) strategische planning / agendering.

Wanneer gekozen wordt voor de mogelijkheid tot een vertrouwelijk vooroverleg, kan hij daar zijn advies gevraagd makkelijker geven. Ook de voorzitter en griffier kunnen hem in een vooroverleg raadplegen, bijvoorbeeld over de wijze waarop agendastukken zo goed mogelijk in de FAC besproken kunnen worden.

Voorstel:

7. Maak vaker gebruik van het advies van de concerncontroller. Gezien zijn positie is het raadzaam gebruik te maken van de mogelijkheid tot een vertrouwelijk vooroverleg.

Verhouding Auditcommissie : Commissie middelen

Zoals er verschillende Auditcommissies zijn, zo verschilt ook de verhouding tot de 'Commissie Middelen', welke naam die ook mag hebben. Soms is een Auditcommissie een subcommissie van de Commissie Middelen, dan adviseert deze subcommissie aan de 'hoofdcommissie'. Eventuele Statenvoorstellen worden puur technisch besproken, zoals bijvoorbeeld een Jaarrekening. Soms is een Auditcommissie een gelijkwaardige commissie, die adviseert aan Provinciale Staten. Er kunnen meerdere type Statenvoorstellen worden besproken. De verhouding tussen de twee commissies wordt daarmee complexer.

Tot 2018 werd er in de provincie Utrecht gewerkt met een 'subcommissie voor de Jaarrekening', een subcommissie van BEM waarin met name de Jaarrekening werd besproken. De subcommissie adviseerde BEM. Onder andere naar aanleiding van de Audit Financiën Mobiliteit ontstond onder Provinciale Staten het besef dat er ook vanuit de Staten, vanuit de controlerende rol, meer actief aandacht nodig was voor de interne beheersing, voor sturen en verantwoorden. Verschillende dossiers, zoals 'de Uithoflijn' en 'Dolderseweg' bevestigden dit beeld. Als gevolg daarvan werd 'governance' ook politiek.

Er is destijds besloten de subcommissie voor de Jaarrekening op te heffen en de Financiële Auditcommissie in te stellen. Er is bewust voor gekozen om hier een 'Art. 80-commissie' van te maken, verwijzend naar Artikel 80 van de Provinciewet. Lid 1 van dit artikel luidt: "*Provinciale staten kunnen Statencommissies instellen die besluitvorming van provinciale staten kunnen voorbereiden en met gedeputeerde staten of de commissaris kunnen overleggen.*" De rol veranderde van advisering aan BEM naar advisering aan Provinciale Staten.

Gegeven deze ontstaansgeschiedenis en de focus op 'governance' in de betekenis van 'sturen en verantwoorden' streeft de FAC naar een 'zo technisch mogelijke' insteek. Tegelijkertijd is het goed om te realiseren en te accepteren dat er ook politieke dimensies aan onderwerpen (kunnen) zitten.

Aangezien in de provincie Utrecht de Auditcommissie een 'Art. 80-commissie' is, zou er meer gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid om Provinciale Staten, gevraagd en ongevraagd, schriftelijk te adviseren wanneer daar aanleiding toe is. Dit kan zijn naar aanleiding van een Statenvoorstel, maar ook m.b.t. andere actuele onderwerpen, bv. m.b.t. het Verbeterprogramma Financiële Functie en Verbeterprogramma Bedrijfsvoering.

M.b.t. de agendering zou dit, ook met het oog op *de verhouding BEM : FAC*, betekenen:

- Statenvoorstellen n.a.v. P&C-producten: technische bespreking in de FAC met desgewenst een advies aan Provinciale Staten, inhoudelijk in overige commissies / statenbrede commissie.
- Statenvoorstellen m.b.t. financiële onderwerpen (bv. 'Treasury statuut' of de 'Financiële Verordening'): technisch in FAC met desgewenst een advies aan Provinciale Staten, politieke bespreking in BEM.
- Overige onderwerpen m.b.t. beheersing: bespreking in de FAC met nadrukkelijk als mogelijkheid advisering aan Provinciale Staten.

Voorstel:

- 8. Maak, desgewenst, meer gebruik van de mogelijkheid om Provinciale Staten, gevraagd en ongevraagd, te adviseren.**
- 9. Kies voor een zo 'technisch mogelijke' insteek; realiseer je tegelijkertijd dat er, gegeven de Utrechtse situatie, ook politieke dimensies aan onderwerpen (kunnen) zitten.**

10. Verhouding FAC : BEM. Een Statenvoorstel m.b.t. 'governance' (sturen en beheersen) wordt technisch besproken in de FAC. Wanneer daar aanleiding toe is kan de FAC adviseren een voorstel óók in de commissie BEM te bespreken.

Rol accountant

Afhankelijk van de situatie speelt de accountant bij de verschillende typen auditcommissies een andere rol. Deze varieert van aanwezig zijn bij iedere commissievergadering tot en met aanwezig zijn op verzoek. Gezien de situatie bij de provincie Utrecht de afgelopen Jaarrekeningen, was het wenselijk dat de accountant iedere commissievergadering rapporteerde over de voortgang. Gedurende een bepaalde periode kregen de voorzitter van de FAC en de commissiegriffier zelfs tweewekelijks een telefonische update.

Afhankelijk van het verloop van de controle van de Jaarrekening 2020 stellen we voor de aanwezigheid van de accountant te 'normaliseren', dat wil zeggen dat de aanwezigheid van de accountant in de commissie gewenst is bij:

- Vaststelling normenkader en rapporteringstolerantie
- Wanneer de Staten de gelegenheid krijgen om onderwerpen aan te dragen, waar extra aandacht van de accountant voor wordt gevraagd.
- Bij de bespreking van de Boardletter en van het Accountantsverslag en de -verklaring. Hierbij kan ook expliciet aandacht gevraagd worden voor een update van de stand van zaken van de '3 lines of defense'.

Wanneer de Staten kiezen voor een strategische jaaragenda kunnen deze contactmomenten gepland worden. Uiteraard kan de accountant, incidenteel, ook voor andere zaken gevraagd worden, zoals als adviseur van de Staten bij de kaderstellende rol (bijvoorbeeld bij belangrijke verordeningen) of bij onderwerpen die bij kennisgebied van de accountant horen (informatiewaarde jaarrekening, financiële positie et cetera).

11. Maak een planning wanneer de aanwezigheid van de accountant in de FAC gewenst is.

Het vervolg

De vraag die centraal staat is 'Wat voor soort Auditcommissie is in de huidige context passend voor de provincie Utrecht?'. De huidige voorstellen zijn niet 'voor eens en altijd', maar houden rekening met de mogelijkheid dat in andere tijden een andere Auditcommissie passend is. Deze voorstellen zijn bedoeld voor de huidige statenperiode. Voor de verkiezingen van 2023 kan de vraag wederom gesteld worden door deze werkgroep. Het is goed mogelijk dat er dan een ander antwoord wordt gegeven. De context kan dan dusdanig gewijzigd zijn, dat een andere Auditcommissie voor de provincie Utrecht nodig is.

Voorstel:

12. Laat de werkgroep aan het einde van deze statenperiode nogmaals voorstellen uitwerken.

Ontwerp-besluit

Besluit op 14 april 2021 tot vaststelling van het Statenvoorstel 'Voorstellen voor FAC n.a.v. adviezen rapport Langelaar'

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 14 april 2021,

besluiten:

de volgende voorstellen m.b.t. het functioneren van de Financiële Auditcommissie vast te stellen:

1. Kies voor wat betreft ambitie de huidige koers, te typeren als 'kritisch, spiegelend, adviserend'.
2. Stel zowel een strategische jaaragenda op als een meerjarenplanning.
3. Blijf vergaderen volgens het principe 'Openbaar, tenzij...' Tegelijkertijd wordt geadviseerd meer gebruik te maken van de mogelijkheid van een Benen-Op-Tafel-overleg, waar vertrouwelijk met bijvoorbeeld de accountant en/of de concerncontroller gesproken kan worden.
4. Kies bewust kiest voor beraadslagingen met of zonder gedeputeerde en/of accountant.
5. Kies bewust voor de wijze van ondersteuning die de FAC nodig heeft om kwalitatief hoogwaardig te kunnen beraadslagen.
6. Blijf, gegeven de huidige Utrechtse situatie, vooralsnog werken met een Auditcommissie met een brede samenstelling, waarin alle fracties vertegenwoordigd zijn.
7. Maak vaker gebruik van het advies van de concerncontroller. Gezien zijn positie is het raadzaam gebruik te maken van de mogelijkheid tot een vertrouwelijk vooroverleg.
8. Maak, desgewenst, meer gebruik van de mogelijkheid om Provinciale Staten, gevraagd en ongevraagd, te adviseren.
9. Kies voor een zo 'technisch mogelijke' insteek; realiseer je tegelijkertijd dat er, gegeven de Utrechtse situatie, ook politieke dimensies aan onderwerpen (kunnen) zitten.
10. Verhouding FAC : BEM. Een Statenvoorstel m.b.t. 'governance' (sturen en beheersen) wordt technisch besproken in de FAC. Wanneer daar aanleiding toe is kan de FAC adviseren een voorstel óók in de commissie BEM te bespreken.
11. Maak een planning wanneer de aanwezigheid van de accountant in de FAC gewenst is.
12. Laat de werkgroep aan het einde van deze statenperiode nogmaals voorstellen uitwerken.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Griffier,
mr. C.A. Peters