

RAPPORT JAARSTUKKEN 2017

AUDIT- EN REKENINGCOMMISSIE GEMEENTE HOUTEN

Audit- en rekeningcommissie
Postbus 30
3990 DA Houten

mei 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
2. De Audit- en Rekeningcommissie.....	4
3. Werkproces	4
4. Follow-up aanbevelingen jaarstukken 2016.....	5
5. Aanbevelingen n.a.v. voorlopige jaarstukken 2017.....	6
6. Aanbevelingen n.a.v. voorlopige bevindingen accountant.....	6
7. Resumerend.....	8

1. Inleiding

Eén van de belangrijke taken van de Audit- en Rekeningcommissie (ARC) van de gemeenteraad betreft de beoordeling van het jaarverslag en de jaarrekening. Dit is vastgelegd in de Verordening Audit- en Rekeningcommissie van januari 2010. Dit rapport betreft de uitkomsten van deze beoordeling. In het jaarverslag wordt op programmaniveau verantwoording door het college afgelegd over hetgeen is bereikt. Daarnaast is aan het jaarverslag ook de financiële verantwoording gekoppeld. De jaarrekening wordt door de accountant gecontroleerd.

Bij het onderzoek naar de jaarstukken staat de vraag centraal: *“Is de gemeenteraad op basis van deze documenten in staat zijn controlerende rol op een adequate manier uit te oefenen?”* Dat wil zeggen: kan de raad zich een goed oordeel vormen over het (door het college) gevoerde beleid en beheer? En misschien nog wel belangrijker: kan de raad zich een goed oordeel vormen over wat het maatschappelijke resultaat van dat beleid is geweest? En in hoeverre komt dat resultaat overeen met het beoogde resultaat? Daarvoor moet goede en betrouwbare informatie in de jaarstukken beschikbaar zijn. Bovendien moet die informatie op een toegankelijke manier worden gepresenteerd.

2. De Audit- en Rekeningcommissie

De ARC kent na de gemeenteraadverkiezingen van 2018 een nieuwe (voorlopige) samenstelling in afwachting van een nieuw college. De vijf leden van de commissie zijn Frank van der Meij (ITH), Marian Aanen (CDA), Marcel van Gooswilligen (D66), Jan Rinkel (VVD) en Pascal Ooms (SGP). Frank van der Meij is na de verkiezingen voor een derde termijn aangetreden als lid van de nieuwe commissie. Hij doet dit in de functie van (voorlopig) voorzitter. De andere vier leden zijn nieuw. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris (Frank-Jos Braspenning). Deze is tevens werkzaam bij de Staf van de gemeente Houten. Zodra er een definitief college is, zal de commissie officieel worden voorgedragen voor benoeming.

Bij haar advies aan de raad richt de commissie zich zoveel mogelijk op patronen, structurele en/of advieswaardige zaken die haar opvallen. Zij geeft de raad in dit rapport haar aandachtspunten mee.

3. Werkproces

Ambtelijke ondersteuning

De commissie wil net als in voorgaande jaren haar dank uitspreken voor de ondersteuning die zij heeft ontvangen vanuit de ambtelijke organisatie. Op 5 april 2018 is het resultaat van de jaarrekening nader toegelicht door leden van de Staf. Dit betrof Ronald van Engeland en de concerncontroller Rob Haesenbos. Een 2^e overleg met deze medewerkers vond plaats op 18 april. Ten bate van dit laatste overleg zijn vooraf schriftelijk vragen ingediend omtrent de verslaggeving die vervolgens schriftelijk door de Staf zijn beantwoord. Op de avond zelf werden deze antwoorden mondeling toegelicht. Ook is deze avond op verzoek van de ARC uitvoerig stilgestaan bij de grondexploitatie. Net als in 2017 worden de door de ARC gestelde vragen (31 stuks) - voorzien van een antwoord - schriftelijk met de raad gedeeld. Dit gebeurt gelijktijdig met het ter beschikking stellen van de definitieve jaarstukken. Op deze wijze kan ieder raadslid hier kennis van nemen en scheidt dit wellicht vragen in de schriftelijke technische vragenronde met de raad.

Op 9 mei heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden met de accountant Deloitte. Ten tijde van deze bespreking was de controle ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid van jeugd (RBL) nog onderhanden en was ook de assuranceverklaring inzake de waardering van de debiteuren van de WIL nog niet beschikbaar. Tijdens deze avond gaf de accountant een toelichting op zijn voorlopige bevindingen en heeft de commissie hierover vragen gesteld.

Na het opstellen van het advies, heeft de commissie op 23 mei 2018 haar rapport besproken met de wethouder Financiën, de gemeentesecretaris en de concerncontroller. De commissie wil de directie en het college op deze plek bedanken voor het feit dat zij al in een vroeg stadium de beschikking kreeg over het concept jaarverslag. Alhoewel dit op punten niet altijd de definitieve tekst betrof, maakte dit desondanks een gedegen voorbereiding en behandeling door de commissie mogelijk van de stukken die 19 juni in de RTG worden behandeld. Het werken met een concept maakte het

bovendien mogelijk om door de ARC geconstateerde onvolkomenheden, met name redactioneel, in samenspraak met de Staf alsnog te corrigeren. Wij zijn blij dat deze mogelijkheid werd geboden. Daarbij is de ARC tevreden met de constatering dat zij veel minder redactionele onzorgvuldigheden aantrof dan in voorgaande jaren.

4. Follow-up aanbevelingen jaarstukken 2016

Voor een weloverwogen oordeel over de jaarstukken 2017, is het ten eerste van belang vast te stellen in welke mate de aanbevelingen van de commissie over de jaarstukken van 2016 hun doorwerking hebben gekregen. De commissie stelt vast dat de meeste van haar aanbevelingen van afgelopen jaar naar tevredenheid zijn opgevolgd.

De commissie concludeert wederom dat een aantal belangrijke structurele slagen zijn gemaakt in de doorontwikkeling naar een betere verantwoording. Dit betekent dat er wordt gewerkt aan een beter leesbaar en toegankelijk (en minder omvangrijk) en uiteindelijk 'interactief' digitaal document. Het streven is een verantwoording op hoofdlijnen. De jaarstukken kunnen daarbij niet los worden gezien van de begroting. Daar in de jaarstukken wordt verantwoord wat in de begroting aan voornemens staat beschreven, zullen veel veranderingen tot stand moeten komen in het laatste document. Dit gezegd hebbende, kunnen wij concluderen dat:

- a) Er een betere verantwoording met betrekking tot het deelprogramma Gebiedsinrichting is gerealiseerd. Deze verbeteringslag is onderdeel geweest van de begroting 2017 en daardoor nu ook zichtbaar in de verantwoording. Zo zijn de indicatoren eenduidiger beschreven dan voorheen - op een enkele uitzondering na - en dat maakt het toekennen van groen (gerealiseerd) of rood (niet of slechts ten dele gerealiseerd) eenvoudiger en concreter. Wel pleit de ARC voor een letterlijke herhaling van de voornemens en prestaties uit de begroting in de jaarstukken. Dat gebeurt nu niet waardoor er verantwoordingsinformatie verloren gaat.
- b) Bereikte prestaties (score 'groen') in de huidige jaarstukken vaker worden toegelicht. Bijvoorbeeld indien voorgenomen prestaties onvoldoende eenduidig dan wel Smart geformuleerd zijn. De toelichting maakt dan alsnog helder wat er precies is gerealiseerd.
- c) Nu ook de kwantitatieve prestatie-indicatoren van een voortgangskleur worden voorzien: groen 'gerealiseerd', rood 'niet gerealiseerd'. Naast de kwalitatieve prestatie-indicatoren liggen immers ook de kwantitatieve prestatie-indicatoren aan de basis van de 'prestatie realisatiegrafiek' in elke samenvatting. Door deze aanpak wordt het voor de lezer duidelijker welke prestaties bijdragen aan de totaalscore.

Een eerdere (al een aantal jaren terugkomende) aanbeveling waaraan weliswaar ten dele uitvoering is gegeven, maar die desondanks in de uitwerking nog nadere aandacht verdient, is:

- d) Het verder verdiepen van de verantwoording in de samenvattingen voor de programma's ('programma's in vogelvlucht') zodat meer inzicht kan worden gegeven in de mate waarin:
 - De doelstellingen al dan niet worden bereikt.
 - Het wel of niet (of slechts ten dele) realiseren van prestaties invloed heeft gehad op het al dan niet bereiken van deze doelstellingen.¹

Een dergelijke analyse kan een belangrijke basis vormen voor de bestuurlijke beschouwingen en vult deze tegelijkertijd aan. Mogelijk biedt een dergelijke analyse ook aangrijpingspunten voor wat meer reflectie in de bestuurlijke samenvatting (naast wat er goed ging ook leerpunten). De ARC constateert dat er wederom stappen zijn genomen ter verbetering van de programmasamenvattingen, alleen verschilt de uitwerking daarvan per programma.

Bij sommige programma's - en met name bij het programma Duurzame Leefomgeving - zijn veel teksten in het 'programma in vogelvlucht' nog steeds (vrijwel) identiek aan die van de Bestuurlijke Samenvatting. Daarmee wordt minder meerwaarde gecreëerd.

¹ Daarbij kan het ook zijn dat we in voorkomende gevallen moeten concluderen dat de prestaties achterblijven maar dat we desondanks de doelstellingen bereiken. Ofwel omdat de relatie tussen prestatie en doelstelling niet of minder aanwezig is dan verondersteld dan wel andere factoren een grotere invloed hebben gehad op het behalen van doelstellingen.

Wat vooral opvalt is dat de nadruk in de samenvattingen nog steeds ligt op het verantwoorden van 'wat er is gedaan' (prestaties). Maar dat er nog (te) weinig wordt ingegaan op het al dan niet behalen van de uiteindelijk doelen ('het waarom'). Laat staan dat er een relatie wordt gelegd tussen die twee. De raad heeft echter aangegeven meer waarde te hechten aan het al dan niet behalen van doelstellingen (maatschappelijke effecten) dan aan het realiseren van prestaties. In die zin ontbreekt het op dit moment in de samenvattingen van de programma's nog steeds aan een evenwichtige balans tussen behaalde doelen en prestaties en de samenhang daartussen. Met name in de samenvatting van het programma Samen Leven is het dit jaar wel beter gelukt om meer aandacht te besteden aan de beoogde maatschappelijke effecten. Al blijkt ook hier de relatie tussen doelstellingen en prestaties nog lastig te duiden. Juist bij de decentralisaties in het sociaal domein geeft het laatste minder houvast in een fase van transformatie en gaat dit dus ten koste van de stuurbaarheid.

Tenslotte

Het college heeft in voorgaande jaren in reactie op de aanbevelingen van de ARC onderstaande koers onderschreven:

- a. Er wordt gewerkt aan een steviger relatie tussen bedrijfsvoering en beleidsbegroting. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door belangrijke stuurinformatie vanuit het primaire proces op te schalen naar strategische informatie (indicatoren).
- b. Het collegeprogramma (2018-2022) en kaderstellende beleidsnota's bepalen explicieter dan voorheen de inhoud van de begroting.
- c. Er wordt geïnvesteerd in een interactieve online begroting. Daarbij wordt gebruik gemaakt van LIAS².

Graag wordt de ARC op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen hieromtrent.

Niet onvermeld mag overigens blijven dat de ARC het gebruik van een infographic met de belangrijkste uitkomsten uit de jaarstukken 2017 - in navolging van de toepassing van een infographic in de begroting 2018 - bijzonder waardeert.

5. Aanbevelingen n.a.v. voorlopige jaarstukken 2017

De commissie heeft dit jaar met betrekking tot de jaarstukken geen nieuwe aanbevelingen. Wel vraagt zij wederom aandacht voor:

1. het deelprogramma Gebiedsinrichting: om te voorkomen dat er verantwoordingsinformatie verloren gaat adviseren wij het letterlijk herhalen in de jaarstukken van voornemens en prestatie-indicatoren uit de begroting (zie verder ook paragraaf 4);
2. een betere analyse in de samenvatting voor de programma's waarbij er meer aandacht is voor het al dan niet behalen van de doelstellingen en het geven van een verklaring hiervoor uitgaande van al dan niet geleverde prestaties. Voor het laatste wordt geadviseerd om dit onder een apart kopje te verantwoorden: "*In hoeverre hebben de prestaties bijgedragen aan de doelen?*" (zie verder ook paragraaf 4).

6. Aanbevelingen n.a.v. van voorlopige bevindingen accountant

Zoals reeds in paragraaf 3 aangegeven heeft de accountant zijn accountantscontrole nog niet geheel kunnen afronden. Een controleverklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarrekening is dus nog niet voorhanden. De ARC heeft al wel een gesprek met de accountant gehad over zijn bevindingen tot op heden.

Positief beeld eindcontrole

Het beeld dat uit het accountantsverslag en het gesprek met de accountant naar voren komt is dat de gemeente Houten haar zaken over het algemeen goed voor elkaar heeft. Wij willen het college bij deze complimenteren met dit feit. Ook kan de ARC verheugd constateren dat de gemeente serieus en voortvarend werkt aan die punten die de accountant aandraagt ter verbetering. Dit blijkt onder

² De gemeente Houten werkt met het softwarepakket LIAS Enterprise. Daarmee beschikt zij over diverse functionaliteiten om planning en control (w.o. begroting en jaarstukken) te digitaliseren en online te presenteren.

meer ook uit het feit dat het college voortaan de voortgang van de verbeterpunten naar aanleiding van de managementletter vastlegt in een kwartaalrapportage. Deze wordt ook met de ARC gedeeld. Hierdoor kan beter worden gestuurd op de voortgang. Het uiteindelijke doel van het college is om binnen 2 jaar een aanbeveling van de accountant ook daadwerkelijk te hebben geïmplementeerd.

Aanbevelingen

Ondanks het overwegend positieve beeld, zijn er een aantal attentiepunten die de ARC graag onder de aandacht van de raad brengt. Hieronder volgen de belangrijkste aanbevelingen die uit het accountantsverslag en het gesprek met de accountant naar voren zijn gekomen.

Controle en verantwoording van de financiële posities van de RBL

De gemeente Houten treedt op als gastgemeente voor de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL) waarin gezamenlijk de inkoop van jeugdzorg en de Wmo (begeleiding) is geregeld, alsmede de bevoorschotting, facturatie en afrekening met de deelnemende gemeenten inzake de jeugdzorg. Hiertoe voert de gemeente Houten een aparte administratie. Per balansdatum komen in deze administratie, logischerwijs, balansstanden voor. Deze houden verband met de bevoorschotting en nog af te rekenen posities met de zorgleveranciers en de deelnemende gemeenten. Daarnaast is een saldo op de BNG betaalrekening aanwezig. Omdat de RBL geen zelfstandige rechtspersoon is, zoals bijvoorbeeld in een Gemeenschappelijke Regeling, is geconcludeerd dat deze balansposities in de jaarrekening van de gemeente Houten moeten worden verantwoord, hoewel Houten in economische zin slechts voor een beperkt deel eigenaar hiervan is.

De gemeente Houten heeft er op dit punt bewust voor gekozen af te wijken van het BBV vanwege de consistentie met de jaarrekening en de transparantie voor de raad van Houten. De huidige verwerkingwijze is overigens niet van invloed op de kengetallen en financiële ratio's van de gemeente Houten.

De accountant handhaaft zijn aanbeveling uit voorgaande controlejaren: hij adviseert duidelijkere afspraken in de dienstverleningsovereenkomst op te nemen over de verantwoordelijkheden, controle en verantwoording van de financiële posities van RBL. Daarbij speelt ook de al dan niet gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van personeel een rol. De vorming van een zelfstandige rechtspersoon kan het vraagstuk over waar de balansposities verantwoord dienen te worden oplossen. Nu het takenpakket van de RBL verder wordt uitgebreid met Wmo taken van de gemeenten Lopik en Nieuwegein en ook Vijfherenlanden (Vianen, Leerdam en Zederik) recent heeft besloten om voor de inkoop en administratie van Jeugdhulp aan te sluiten bij de Lekstroom, is de vraag opnieuw actueel welke samenwerkingsvorm hier het beste bij past.

3. De ARC onderschrijft dat de huidige situatie rondom de controle en verantwoording van de financiële posities van de RBL ongewenst is. Zij adviseert het college hier nogmaals naar te kijken. Dit ook gezien de voorgenomen uitbreiding van de RBL met Vijfherenland en Wmo taken. Graag verneemt de ARC opnieuw van het college welk standpunt zij naar aanleiding van de aanbeveling van de accountant inneemt.

Informatiebeveiliging en privacy

De ARC heeft de accountant gevraagd om bij de jaarcontrole extra aandacht te besteden aan het thema informatiebeveiliging. Aan dit verzoek is door de accountant voldaan. De accountant schetst een beeld van een organisatie die zich bewust is van cyberbissico's. Er is sprake van 'strategisch informatiebeveiligingsbeleid' met daaraan gekoppeld een door het college vastgesteld 'Informatiebeveiligingsplan 2017-2018'. De organisatie heeft een functionaris gegevensbescherming (FG) en een security officer in dienst, die zich bezig houden met het beschermen van persoonsgegevens en andere beveiligingsissues. Verder beschikt de gemeente over een actueel protocol 'meldplicht datalekken' en privacyreglement. Ook maakt de gemeente Houten gebruik van een model verwerkersovereenkomst (voorheen bewerkersovereenkomst), waarin afspraken worden vastgelegd omtrent de wijze waarop wordt omgegaan met persoonlijke gegevens van inwoners, medewerkers en/of bedrijven.

De accountant heeft in verband met het verzoek van de ARC tevens een Security Quickscan laten uitvoeren op de web-omgeving <https://www.houten.nl/>. De scan onderzoekt onder andere de configuratie en verbinding en bekijkt ook of er mogelijk gevoelige bestanden online staan en of deze gemakkelijk toegankelijk zijn. Daarnaast bekijkt de Security Quickscan of beheerderspagina's veilig

zijn en niet toegankelijk voor iedereen. De accountant gaf aan dat Houten een in positieve zin uitzonderlijk hoge score haalde.

Interne beheersing

Gemeenten zijn druk bezig om hun IT-omgeving in te richten conform de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG). Het betreft in totaal 303 maatregelen. Deze maatregelen worden samengevat in 38 beleidsnotities. Deze beleidsnotities zijn de basis voor het toetsen van de controle op en beheersing van de IT-omgeving. Zoals in de jaarstukken aangegeven, zal aan de raad in het kader van horizontale verantwoording een separate rapportage worden aangeboden waarin de resultaten van de zelfevaluatie op basis van ENSIA (dit is de verantwoordingstool voor de BIG) worden weergegeven. De zelfevaluatie heeft in december 2017 plaatsgevonden. Ook een IT-audit maakt deel uit van deze horizontale verantwoording en is reeds uitgevoerd.

De accountant heeft aangegeven in haar controle niet te kunnen steunen op de IT-omgeving van Houten en heeft daarom extra gegevensgerichte werkzaamheden verricht, waaronder detailcontroles. De accountant heeft via een separate rapportage aanbevelingen gedaan om de IT-omgeving verder te versterken. Zo is geconstateerd dat wachtwoordinstellingen niet altijd voldoen, er nog geen autorisatiematrix aanwezig is (die de functiescheiding inzichtelijk maakt) en de vastlegging van wijzigingsbeheer ontbreekt.

4. De ARC adviseert de door de accountant geconstateerde tekortkomingen op het gebied van interne beheersing op te lossen. Zij vraagt het college op welke termijn zij hierin kan voorzien, dan wel welke stappen zij hiertoe zet en wanneer. Ook vraagt zij het college wanneer precies de raad kan beschikken over de uitkomsten van de zelfevaluatie en IT-audit in het kader van ENSIA.

Frauderisico

De frauderisico-analyse is nog niet structureel ingebed in de P&C-cyclus, aldus de accountant. De accountant adviseert om het fraudebeheersingsproces in te richten en te formaliseren en de uitkomsten hiervan zichtbaar te evalueren en te borgen in het planning en control systeem. Het thema frauderisico raakt dan ook aan een aantal van de genoemde verbeterpunten met betrekking tot de interne beheersing.

5. De ARC adviseert frauderisico-analyse structureel in te bedden in de P&C-cyclus, althans op een wijze die de accountant voorstaat. Zij vraagt het college op welke termijn zij hierin kan voorzien, dan wel welke stappen zij hiertoe zet en wanneer.

7. Resumerend

Alles overziend kan de commissie de raad mededelen dat zij tevreden is over de jaarstukken 2017 zoals deze nu voorliggen. In de jaarstukken legt het college verantwoording af over hetgeen is bereikt in het afgelopen jaar. Uitgangspunt is dat de raad zich een goed oordeel kan vormen over het (door het college) gevoerde beheer en beleid en wat het maatschappelijke effect hiervan is geweest. Daaraan voldoet het jaarverslag.

De ARC is ervan overtuigd dat de gemeente Houten in de basis veel zaken op orde heeft. De accountant bevestigt dit beeld. Daar waar verbeteringen nodig zijn, laat de organisatie keer op keer zien hier serieus werk van te maken. Zaak is om nu ook een aantal zaken die al wat langer op de agenda staan daadwerkelijk te vervolmaken. Denk daarbij aan de (analyse in de) samenvattingen voor de programma's, de interne (IT) beheersing en frauderisicoanalyse.

De Audit- en Rekeningcommissie is het college bijzonder erkentelijk dat de raad betrokken wordt bij de doorontwikkeling van begroting en jaarstukken. Zij wil het college hiervoor bedanken. De commissie verneemt graag van het college of en op welke wijze zij de aanbevelingen 1 t/m 5 van de Audit- en Rekeningcommissie overneemt.