



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
info@ipa-acon.nl  
www.ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de  
gemeente Schagen  
Postbus 8  
1740 AA SCHAGEN

Haarlem, 30 april 2020

Betreft : accountantsrapport 2019  
Reg.nr. : 103985/215/421/1649

Geachte leden van de raad,

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2019 van uw gemeente, presenteren wij u hierbij de resultaten van onze controle.

De hierin opgenomen bevindingen en aanbevelingen hebben wij reeds ambtelijk in concept besproken.

De jaarrekeningcontrole is bij uw gemeente op een prettige en in een constructieve samenwerking verlopen. Wij hebben van het management en medewerkers een goede medewerking en alle benodigde informatie ontvangen. Onze dank hiervoor.

Wij zijn gaarne bereid tot het verstrekken van nadere toelichtingen.

Hoogachtend,  
Ipa-Acon Assurance B.V.

w.g. mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: accountantsrapport 2019



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
info@ipa-acon.nl  
www.ipa-acon.nl

## **ACCOUNTANTSRAPPORT 2019**

### **GEMEENTE SCHAGEN**



## INHOUDSOPGAVE

## PAGINA

1	INLEIDING.....	2
1.1	Algemeen .....	2
1.2	Samenvatting bevindingen en aanbevelingen .....	2
1.3	Effecten Corona-crisis .....	3
2	CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE EN TOLERANTIES.....	4
2.1	Controleplan en -protocol .....	4
2.2	Risicoanalyse .....	4
2.3	Controletoleranties .....	4
3	UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIM-CONTROLE 5	
3.1	De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle.....	5
3.2	Conclusies uit de interne controle .....	5
3.3	Voortgezette procescontroles.....	6
3.3.1	Inkoop en aanbesteding .....	6
3.3.2	Personeel en salarisverwerking .....	7
3.3.3	Sociaal domein .....	7
3.3.4	Fiscale expertise .....	7
3.4	Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Schagen .....	8
3.5	Opgvolging bevindingen interim-controle.....	9
4	UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE .....	11
4.1	Algemeen .....	11
4.2	Begrotingsrechtmatigheid.....	11
4.3	Administratievoering en ander administratief beheer .....	12
4.4	Opmerkingen jaarverslaggeving.....	13
4.4.1	De jaarrekening en de BBV .....	13
4.4.2	Programmarekening en informatiewaarde .....	13
4.4.3	Programmarekening van baten en lasten .....	14
4.4.4	Balans en financiële positie.....	14
4.4.5	Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid .....	16
4.4.6	Verbonden partijen .....	17
5	SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA) .....	18
5.1	Algemeen .....	18
5.2	Projectverantwoordelijkheid in relatie met SiSa .....	18
5.3	Project Haulo (ISV II).....	18
5.4	Specifieke uitkering Sport.....	19
5.5	Tabel van fouten en onzekerheden.....	19



## INHOUDSOPGAVE

## PAGINA

6	OVERIGE BEVINDINGEN .....	20
6.1	Wet Normering Topinkomens (WNT) .....	20
6.2	Fraude .....	20
6.3	Automatisering en informatiebeveiliging .....	20
6.4	Doelmatigheidsonderzoeken .....	21
6.5	Rechtmatigheidsverklaring .....	21
7	CONCLUSIE .....	23
7.1	Geconstateerde fouten en onzekerheden .....	23
7.2	Samenvatting van de aanbevelingen in dit rapport .....	23
7.3	Controleverklaring .....	24

## BIJLAGE

Tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2019

25



# IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 29  
Postbus 6222  
2001 HE HAARLEM  
Telefoon 023 – 531 95 39  
Fax 023 – 531 1700  
info@ipa-acon.nl  
www.ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de  
gemeente Schagen  
Postbus 8  
1740 AA SCHAGEN

Haarlem, 30 april 2020

Betreft : rapport van bevindingen 2019  
Reg.nr. : 103985/215/421/1649

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2019 van de gemeente Schagen gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer.

Uit onze controle blijkt dat de organisatie, als we kijken naar de (financiële) processen en het financieel-administratief beheer, over de hele linie genomen, zich ontwikkelt en verbetert.

Met name de aandacht die er vanuit F&C in algemene zin is voor de ontwikkeling van control, zowel sturend, faciliterend als controlerend is kwalitatief. Elementen daarvan zijn de vernieuwde aandacht voor de P&C-cyclus, de aandacht voor procesontwikkeling via lean en de degelijke VIC-controle.

Ook in de individuele processen zien we goede ontwikkelingen, alhoewel we ook constateren dat er ook aandachtsgebieden zijn. Het inkoop en aanbestedingsbeleid wordt op dit moment heroverwogen, goed om daar stappen in te zetten, zo dat de richtlijnen die daarin opgenomen zijn weer up-to-date worden. Aandacht voor het dossier- en contractbeheer, onder meer bij Inkoop, is al langere tijd een aandachtspunt. Bij de salaris- en personeelsadministratie wordt nog hard gewerkt aan het oplossen van de naweeën van de overgang naar een nieuwe applicatie. En verschil van inzicht met de belastingdienst bij de omzetbelasting naar aanleiding van een boekenonderzoek en de keuzes bij de vennootschapsbelasting vragen aandacht.

Verder zijn er stappen gezet in een aantal dossiers: de nota reserves en voorzieningen is aangevuld met vermogensbeleid, van Lagedijk zijn de eerste kavels verkocht en er is aanpak gevonden om voor de boekwaarde in geleidelijkheid een voorziening te vormen. Voor het project Haulo is het besluit genomen om het project administratief af te wikkelen, een verstandige keuze ondanks dat wij daarover bij de SiSa-controle moeten melden dat we onzeker zijn over verantwoorde bedragen. Het vergt nog goede afstemming met de provincie om de verstrekte ISV-subsidie veilig te stellen.

Kortom, alhoewel wij in algemene zin zeker tevreden zijn, heeft uw gemeente best nog een aantal onderwerpen om komend jaar op te pakken.



## 1 INLEIDING

### 1.1 Algemeen

Met uw besluit van 14 mei 2018 heeft u ons de opdracht tot accountantscontrole gegeven voor de jaren 2018 en 2019; en in uw vergadering van 24 september 2019 heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid deze opdracht met nog twee jaar te verlengen. We danken u voor het vertrouwen dat daaruit blijkt. Het boekjaar 2019 is het tweede controlejaar binnen deze opdracht, maar het zesde jaar voor de huidige gemeente Schagen.

Onze controleaanpak bestaat in hoofdlijnen uit drie fasen, namelijk de planning en risicoanalyse, de interim-controle en de jaarrekeningcontrole. Het controleplan komt aan bod in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoering van de verbijzonderde interne controle en de interim-controle. De bevindingen van de eindejaarscontrole zijn opgenomen in hoofdstuk 4. Daarna zullen de bevindingen in het kader van de SiSa aan de orde worden gesteld. Na de overige bevindingen en actualiteiten sluiten wij het rapport af met de conclusies.

### 1.2 Samenvatting bevindingen en aanbevelingen

In deze paragraaf geven wij onze bestuurlijk belangrijkste conclusies naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controle van de jaarrekening 2019 weer. In onderstaande tabel hebben wij de in deze rapportage opgenomen aanbevelingen, bevindingen als volgt samengevat:

par.	Onderwerp	Oordeel	aanbeveling / toelichting
8.3	Getrouwheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
8.3	Rechtmatigheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
6	SiSa-verantwoording	Goedkeurend	Maar wel met proces-opmerkingen
5.4.1	Naleving BBV	Nageleefd	Jaarrekening is BBV-proof.
5.4.2	Informatiewaarde jaarrekening	Ontwikkeling doortrekken	De digitale presentatie heeft de toegankelijkheid van de informatie verbeterd. Nu is verdere ontwikkeling van de toelichting, met oog voor de gebruiker en lezer van belang.
3	Verbijzonderde interne controles	Voldoende	Inmiddels goede, a tempo uitgevoerde VIC. Mag uitgroeien tot een (procesgerichte) control, met rechtmatigheidsoordeel.
3.4	Opvolging aanbevelingen managementletter en VIC	Grotendeels	Aan sommige onderdelen is gevolg gegeven, aan andere niet.
5.2	Begrotingsrechtmatigheid	Geen overschrijding tolerantie	Geen overschrijdingen
7.4	Uitvoeren doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.	Adequate invulling	In 2019 zijn twee onderzoeken gepresenteerd en is er een uitgevoerd.
7.3	ICT	Voldoende	Invoering van ENSIA en AVG volgens planning.



### **1.3 Effecten Corona-crisis**

De crisis die is ontstaan als gevolg van de Corona-pandemie heeft als zodanig geen directe invloed op de jaarrekening, op onze controlewerkzaamheden en ons oordeel bij de jaarrekening 2019. Maar de impact zal er voor 2020 zeker zijn: zo kan het verlenen van uitstel van betaling van gemeentelijke belastingen invloed hebben op de liquiditeitspositie en zal het gebruiken van de gemeente als loket voor het verlenen van geldelijke bijstand aan ZZP-ers de bedrijfsvoering zeker belasten.

Het college heeft in de inleiding van de rekening de effecten ook aangeduid. Ze spreekt uit dat er geen financiële gevolgen zijn voor de jaarrekening 2019, maar wel voor de begroting 2020 en mogelijk de jaren daarna. En geeft weer dat de organisatie geen risico loopt voor haar continuïteit.



## 2 CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE EN TOLERANTIES

### 2.1 Controleplan en -protocol

Onze controle is onderverdeeld in twee perioden, de interim-controle en de eindejaarscontrole. Tijdens de interim-controle richten wij ons op de opzet, het bestaan en de werking van de financiële processen alsmede op de kwaliteit van de uitvoering van interne controlemaatregelen en -programma's, dit zowel ten aanzien van getrouwheids- als rechtmatigheidsaspecten. Tijdens de eindejaarscontrole richten wij onze controle met name op de jaarrekeningposten en de SiSa-bijlage en voeren wij aansluitcontroles, cijferbeoordelingen, verbandscontroles en daar waar noodzakelijk aanvullende gegevensgerichte controlewerkzaamheden uit.

De reikwijdte van de opdracht tot controle van de jaarrekening 2019 is vastgelegd in 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening over de jaren 2018-2021', vastgesteld in uw raad van 13 november 2018. Daarnaast maken wij bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, dat jaarlijks wordt geactualiseerd, en recentelijk ook op 10 december 2019 is vastgesteld.

Het geheel van het controleprotocol 2018-2021 en het normenkader is uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag 2019.

### 2.2 Risicoanalyse

Bij aanvang van de controle hebben wij een risico-inventarisatie uitgevoerd, waarbij de belangrijkste risico's waarmee de gemeente te maken heeft, zijn geïdentificeerd. Deze risicoanalyse is een belangrijk onderdeel van de accountantscontrole en maakt derhalve deel uit van ons pre-audit gesprek. De risicoanalyse richt zich op zowel de externe risico's als de risico's in de bedrijfsvoering. Bij de inventarisatie is onze insteek primair gericht op de risico's in de processen die leiden tot mutaties in de balans en de programmarekening.

### 2.3 Controletoleranties

Op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) stelt de raad de goedkeuringstolerantie vast die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren.

U heeft ons opgedragen om bij onze oordeelsvorming uit te gaan van de hierna vermelde goedkeuringstolerantie:

Goedkeuringstolerantie	Goed-keurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (in % lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	–	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (in % lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	–

Op basis van de jaarrekening 2019 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1,44 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 4,32 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.





### **3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIM-CONTROLE**

#### **3.1 De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle**

De basis voor de interne controle is het Jaarplan Verbijzonderde Interne Controle 2019. Wij hebben kennis genomen van het controleplan en vastgesteld dat alle kernprocessen met een materieel financieel belang zijn opgenomen. Naar ons oordeel is het controleplan 2019 voldoende kwalitatief waardoor wij er in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019 goed op kunnen steunen.

In het Jaarplan VIC 2019 zijn in totaal 35 processen en posten/onderwerpen geselecteerd voor specifieke beoordeling. De VIC vond plaats in drie controle-perioden, een eerste toets in het voorjaar waarin de kernprocessen werden beoordeeld, gevolgd door de periode juni-augustus, waarin de meeste processen zijn beoordeeld.

De afronding van de laatste procesbeoordelingen vond eind februari plaats, de laatste procesrapportages en het afsluitende Verslag interne controle 2019 werden medio maart opgeleverd.

De rapportage-structuur rondom de IC ontwikkelt zich: dit jaar is er over elk proces een deelrapportage, waarbij niet alleen feitelijke controlegegevens en -bevindingen worden weergegeven, maar waar mogelijk ook adviezen ter verbetering of aanvulling van processen worden gegeven.

Ook de timing van de interne controles is, zowel in planning als uitvoering, beter als voorgaande jaren. De VIC wordt eerder opgestart en over een aantal procesbeoordelingen van de eerste periode werd reeds in de zomer 2019 gerapporteerd. Feitelijk lag de gehele uitvoering van de VIC-controles goed op schema.

Naast de reguliere onderzoeken wordt door de interne controlemedewerkers ook bijzondere onderzoeken gedaan of snelle specifieke beoordeling. Dit is naar ons idee een waardevolle aanvulling op de reguliere VIC-werkzaamheden. Wij adviseren deze onderzoeken zo af te stemmen met en te rapporteren aan het management dat uit deze onderzoeken directe meerwaarde ontstaat voor de organisatie.

#### **3.2 Conclusies uit de interne controle**

Op 31 mei is de eerste periode van de VIC afgesloten met deelverslagen, 23 september is de interne controle over de 2<sup>e</sup> periode afgerond met een afsluitend verslag; de laatste periode is op 9 maart jl. met een verslag afgerond. Goed dat elke rapportage eerder beschikbaar was dan de overeenkomstige rapportage vorig jaar; dat betekent dat de VIC (nog) sneller terugkoppelt over haar controlewerkzaamheden. In de samenvatting van de verslagen wordt primair verwezen naar de bevindingen die zijn vastgelegd in de deelverslagen en zijn besproken met de proceseigenaren. Na elke periode is ook de stoplichtrapportage geactualiseerd, waarin van alle processen met kleuren de mate van beheersing wordt weergegeven.

Een tweetal onderwerpen worden in het afrondende verslag expliciet door de VIC medewerkers benoemd. Het betreft:

##### **Personeelsadministratie en salarisverwerking**

Per 1 januari 2019 is AFAS Insite in gebruik genomen als applicatie voor de personeels- en salarisadministratie. Het opzetten van koppelingen met diverse pakketten en inrichten van rapportages uit deze applicatie bleek specialistisch werk dat pas in de loop van 2019 geëffectueerd werd.



Verder was bezetting van de personeels- en salarisadministratie in 2019 een probleem (de eerste maanden in 2019, bij de start van het nieuwe pakket, waren er alleen externe medewerkers); pas met het aantrekken van een nieuwe teamleider P&O per 1 januari 2020 is hierin weer stabiliteit gevonden.

### **Logische toegangsbeveiliging**

De belangrijkste aanbevelingen uit een specifiek onderzoek waren:

- beoordeel en verbeter waar nodig de inrichting van de autorisatiematrixen van applicaties;
- borg het proces van het aanmaken en beheren van de toegang tot de vakapplicaties beter in de organisatie.

De procedure voor de aanvraag en toekenning van een account is inmiddels gewijzigd. In de nieuwe opzet is de functie van de medewerker daarbij leidend.

Vorig jaar nog constateerden we dat veel van de aanbevelingen uit de VIC gehandhaafd bleven of herhaald voorkwamen; nu blijkt dat daarin de nodige stappen gezet zijn. Niet alleen zijn de specifieke adviezen in de afzonderlijk rapportages per proces duidelijk minder in omvang en inhoud, ook aan de algemene conclusies en aanbevelingen uit de VIC is gewerkt: deze zijn blijkbaar goed opgepakt.

## **3.3 Voortgezette procescontroles**

Tijdens onze interim-controle hebben wij de opzet en bestaan van het stelsel van administratieve organisatie en interne beheersing van de meeste (kern)processen beoordeeld. Verder hebben wij de werking getoetst van de beheersingsmaatregelen in deze processen over de periode januari tot en met medio september 2019.

Tijdens de eindejaarscontrole doen we, naast de jaarrekeningcontrole, nog een voortgezette procescontrole op belangrijkste financiële processen om vast te stellen dat interne beheers- en controlemechanismes ook de laatste maanden onverkort gefunctioneerd hebben. Enkele bevindingen uit deze beoordelingen brengen we, deels in herhaling, onder uw aandacht.

### **3.3.1 Inkoop en aanbesteding**

In onze managementletter maakten we onder meer melding van de specifieke aandacht die zowel de VIC als wij in de procescontroles geven aan de inhuur van tijdelijke medewerkers. Deze aandacht was mede nodig vanwege bevindingen op dit onderwerp in 2018. Uit de verscherpte controle door de VIC in 2019 bleek dat een verlenging van een inhuurcontract (omvang van de verlenging € 55.000,-) niet volgens de geldende interne inkoopprocedures is verlopen. Nadere controles, ook door de VIC, hebben geen andere onrechtmatigheden opgeleverd

Dit is een rechtmatigheidsfout; die dit jaar echter niet meeweegt bij onze oordeelsvorming. Bij de vaststelling van het normenkader voor de controles van dit jaar, 29 november jl. door het college, is het inkoopbeleid uit het normenkader gehaald. Dit is een bewuste keuze, het college geeft weer dat het inkoopbeleid op dit moment heroverwogen wordt, en dat daarom afwijkingen van het beleid niet meegewogen hoeven te worden.

Het is aan de gemeente om in haar richtlijnen voor de accountant te kiezen welke regelingen of beleid wel of niet binnen onze controle vallen: dat is goed opdrachtgeverschap.



Toch plaatsen wij hier twee kanttekeningen:

- het inkoopbeleid is in 2016 door de raad vastgesteld. Met het besluit rondom het normenkader van december 2019 besluit het college dat dit beleid voor het accountantsoordeel niet hoeft mee te wegen. Formeel kan alleen de raad bepalen dat haar beleid niet meeweegt.
- Door het inkoopbeleid uit het normenkader te halen lijkt het alsof achteraf spelregels niet van toepassing worden verklaard. Sterker zou het zijn om aan de voorkant, bij het maken van het beleid en meer praktische afspraken, goed te overwegen welke spelregels nuttig en nodig zijn en of ze haalbaar zijn.

In navolging van de VIC, zij herhalen het ook in hun verslag over de laatste periode 2019, dringen we aan op zorg voor de compleetheid van dossiers. De constatering van de VIC laat geen onduidelijkheid: 'van de onderzochte posten ontbreken nagenoeg alle aanbestedingsstukken, gunningsbrieven, opdrachtbrieven en contracten in MyCorsa'. Dat de relevante stukken ten behoeve van de VIC uiteindelijk allemaal beschikbaar waren, doet niets af aan de bevinding.

### **3.3.2 Personeel en salarisverwerking**

Reeds uitgebreid aan de orde geweest in de managementletter, voor de gedetailleerde bevindingen verwijzen we naar die brief. Uit de controles van de VIC de laatste maanden blijkt dat een aantal punten wel zijn opgepakt, maar dat echte implementatie van maatregelen en borging ervan pas dit jaar zal plaatsvinden. De nieuwe teamleider P&O, die begin 2020 is gestart, zal mede moeten gaan werken aan (personele) invulling van het team, betere borging van de standaard processen en de verdere ontwikkeling van de personeelsadministratie en het nieuwe AFAS-insite.

### **3.3.3 Sociaal domein**

De processen in het sociaal domein verlopen inmiddels beheerst. Met enkele instellingen, waaronder Parlan, is wel nog nauw contact om te zorgen dat alle signalen in het berichtenverkeer binnen een redelijke termijn, procesmatig kunnen worden afgedaan; maar het is veel minder intensief dan in voorgaande jaren en passend bij contact met leveranciers waarmee grote contracten zijn afgesloten.

Omdat de jaarrekening dit jaar weer iets eerder is opgesteld dan vorig jaar, blijft het goed inschatten van de verplichtingen die in het kader van de jeugdzorg en Wmo nog openstaan, een aandachtspunt. De aanpak intern (uitgangspunt zijn opgaven van zorgverleners per 31 januari, aangevuld met productieverantwoordingen per 1 maart en nabellen van een aantallen zorgverleners) in deze is adequaat genoeg voor de jaarrekening. De jaarverantwoording van de SVB, over de door hun beheerde pgb's, was bij het afsluiten van dit rapport nog niet binnen.

### **3.3.4 Fiscale expertise**

Afgelopen jaar is er op enkele fiscale dossiers onderzoek geweest door en afstemming met de belastingdienst:

- Naar aanleiding van een btw-onderzoek afgelopen jaar heeft de belastingdienst, naar aanleiding van enkele bevindingen, forse standpunten ingenomen en claims aangekondigd. De gemeente weerlegt, ondersteunt door advies van fiscale deskundige, het overgrote deel van de bevindingen. Voor het onderdeel waar bevindingen van de fiscus wordt gedeeld, is een voorziening getroffen in de jaarrekening. Het onderzoek wordt ook gemeld in de risico-paragraaf
- Uit een gesprek met de belastingdienst over de vennootschapsbelasting blijkt deze de door de gemeente gemaakte keuzes over welke activiteiten belast zijn, niet te delen. Ook op dit onderwerp is de gekozen benadering onderbouwd met extern fiscaal advies.

De onderwerpen roepen de vraag op in hoeverre de gemeente fiscale deskundigheid zelf in huis moet hebben en voor welke onderwerpen echte expertise ingehuurd kan en moet worden. En bij de interne deskundigheid is het de vraag welke kennis in brede zin (bij financiële medewerkers en anderen) aanwezig moet zijn en hoe intern expertise centraal te borgen is (vraagbaakfunctie, kennisbundeling). Naar ons idee zijn de lopende discussies met de belastingdienst een goede aanleiding om het organiseren van fiscale expertise nader te bekijken.

### 3.4 Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Schagen

In de volgende tabel geven wij een (algemeen) oordeel over de belangrijkste, door ons beoordeelde processen voor de interne beheersing en rechtmatigheid binnen uw gemeente. In onze managementletter 2019 aan het college zijn wij op deze processen uitgebreid ingegaan. Wij hebben de bevindingen van de managementletter 2019 ook met de leden van de Auditcommissie besproken. Korthedshalve verwijzen wij naar de betreffende rapportage.

omschrijving proces	2017	2018	2019
1. Opzet en uitvoering rechtmatigheidsbeheer	✓	✓	✓
2. Opzet administratieve organisatie – interne beheersing	✓	✓	✓
3. Planning en controlcyclus	✓	✓	✓
4. Automatisering – ICT	✓	✓	✓
5. Krediet en budgetbeheersing	!	!	✓
6. Inkopen, aanbesteden en contractmanagement	✓	!	!
7. Betalingsorganisatie en treasurymanagement	✓	✓	✓
8. Personeel- en salariszaken	✓	✓	!
9. Subsidies	!	✓	✓
10. Uitkeringen Wet Maatschappelijke Ondersteuning	!	✓	✓
11. Jeugdwet	!	!	✓
12. Participatiewet	✓	✓	✓
11. Belastingen: Ozb, riool- en afvalstoffenheffing	✓	✓	✓
12. Leges, incl. bouwleges	✓	✓	✓
13. Huren en pachten	✓	✓	✓
14. Projectbeheersing, incl. ontvangen rijksbijdragen	✓	✓	✓
15. Grondexploitaties	!	!	✓
16. Risicobeheersing, juridische kwaliteit, M&O	✓	✓	✓
17. Administratievevoering, analyse tussenrekeningen	!	!	✓

Tabel: Relatief oordeel accountant inzake de interne- en rechtmatigheidsbeheersing binnen de gemeente Schagen



Legenda	<b>X</b>	Onvoldoende. Er zijn (risico's op) tekortkomingen en/of fouten geconstateerd.
	<b>!</b>	Verbeterpunt. Geen materiële risico's / tekortkomingen, op onderdelen zijn verbeteringen nodig.
	<b>✓</b>	Voldoende tot goed. Geen risico's/ tekortkomingen; goed functionerend systeem interne beheersing.

### 3.5 Opvolging bevindingen interim-controle

Conform onze opdracht hebben wij alle relevante gedetailleerde controlebevindingen in onze managementletter van 9 oktober 2019 gerapporteerd. De interim-controle is vooral gericht op de kwaliteit van de interne beheersing, inclusief het rechtmatigheidsbeheer, voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening. Onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de interim-controle zijn, samen met de voortgang / opvolging ervan, in de onderstaande tabel op hoofdlijnen weergegeven.

Overigens houdt de afdeling Financiën en Control, ter bewaking van de voortgang, een actielijst bij waarmee de ontwikkelingen rondom aanbevelingen uit de managementletter, maar ook uit eerdere rapportages, worden bewaakt. De hieronder gemelde status/voortgang per aanbeveling uit onze management-letter, is mede daaraan ontleend.

nr.	aanbeveling	Voortgang medio maart 2020
1	Bespreek met de toezichthouder de kwalificatie 'oranje' en welke verbeterpunten daaruit voor de gemeente te destilleren zijn.	Er zijn vragen gesteld aan de toezichthouder. Afstemming is er nog niet geweest.
2	Beoordeel of, door het onderbrengen van de VIC bij de afdeling Financiën & Control, nadere maatregelen nodig zijn om een onafhankelijke uitvoering van de VIC te borgen.	December 2019 is de Visie op control gepresenteerd. Momenteel vindt uitwerking van de onafhankelijke positie in het Controlstatuut plaats. Eerste concept is voor april 2020 voorzien.
3	Onderzoek welke stappen nodig zijn om te komen tot een positieve verklaring van het college over de control in 2021.	In december is een informatienotitie rechtmatigheidsverantwoording 2021 opgesteld en met MT en college besproken. Deze is de basis voor het beleid en verdere uitvoering in 2020.
4	Bereid systeemwijzigingen grondig voor.	Eerstvolgende test: implementatie van het nieuw financieel pakket start in april 2020 en wordt dit jaar afgerond.
5	Veranker de werkwijze bij het veranderen van stamgegevens in Afas.	De doorontwikkeling van AFAS (borging processen, aansluiting financiële administratie) vindt nu plaats.
6	Zorg dat het afrekenen van oude jaren bij jeugdzorg en Wmo voldoende tijdig en definitief plaatsvindt.	De zorg over 2018 is met alle leveranciers afgerekend.
7	Beoordeel of een afwijkingsbesluit nodig is voor het ondershands verlengde inhuurcontract.	Inkoop- en aanbestedingsbeleid is in 2019 buiten het normenkader gehouden. Daarmee is een formeel afwijkingsbesluit niet nodig.
8	Breng het 'dossierbeheer' op orde: borg dat alle relevante documenten toegankelijk gearciveerd worden in het zaakstelsel.	In november is een "nulmeting" op het informatie en archiefbeheer van AFAS uitgevoerd.



nr.	aanbeveling	Voortgang medio maart 2020
9	En parallel daaraan: rond de ontwikkeling van het contractbeheer af.	Wordt momenteel mede in het kader van lean opgepakt; heeft o.m. geleid tot het besluit om niet alle contracten in centraal systeem op te nemen.
10	Los alle administratieve verschillen rondom aansluitingen en tussenrekeningen op.	Alle relevante aansluitingen bestonden per 31 december, op de tussenrekeningen een adequate bewaking.
11	Toets het actuele grondbeleid aan de nieuwe notities van BBV en BADO rondom grondbeleid.	De nota grondbeleid 2017 wordt in 2020 geactualiseerd; inzichten van de toepassing van de Omgevingswet worden daarin meegenomen. Verwachte oplevering medio 2021.
12	Beoordeel de aanbevelingen uit het informatieveiligheidsonderzoek.	De aanbevelingen zijn beoordeeld en de vervolgacties zijn in een SMART-uitwerking opgenomen.
13	Beoordeel de rechten en rollen van gebruikers in (financiële) applicaties en beperk ze waar mogelijk.	In het najaar 2019 is onderzoek uitgevoerd naar de logische toegangsbeveiliging en zijn aanbevelingen en vervolgstappen geformuleerd.
14	Toets de waardering van de gronden Buis-koolstraat aan de nieuwe BBV-notitie.	Gronden worden in 2020 afgewaardeerd ten laste van de reserve grondexploitatie.



## 4 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

### 4.1 Algemeen

Het gehele jaarrekeningtraject is dit jaar weer iets vervroegd. De planning voor de jaarrekening voorzagt dit jaar in het opstellen van de rekening in februari en het ambtelijk afronden ervan in maart. De bestuurlijke behandeling vindt plaats in april, waarna de raad medio mei de rekening vast kan stellen. De afdeling Financiën heeft deze keuze weloverwogen gemaakt en gedurende het proces bewaakt of er door de vervroeging niet te veel onzekerheden in de jaarrekening zouden sluipen.

Ondanks dat vroeger afsluiten natuurlijk altijd meer onzekerheid met zich brengt, achten wij het eerder afronden en dus sneller beschikbaar zijn van de jaarcijfers voor bestuur en organisatie een duidelijk pré. Daarmee komt de jaarrekeningplanning weer op de schema's van voor 2015.

### 4.2 Begrotingsrechtmatigheid

Voor de rechtmatigheidscontrole gaan wij onder meer na of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad geautoriseerde begroting.

Uit de jaarstukken 2019 blijkt dat er bij drie domeinen op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden

domein	overschrijding van de lasten
Domein samenleving en gezondheid	€ 1,8 mln.
Domein leefomgeving en duurzaamheid	€ 0.1 mln.
Domein inwoner en bestuur	€ 0,2 mln.

Het college heeft in de rekening de overschrijdingen op de lasten geanalyseerd op rechtmatigheid en toegelicht (zie de paragraaf begrotingsrechtmatigheid). Wij kunnen ons vinden in de analyses en de opgenomen toelichting; de verantwoorde overschrijdingen van de lasten zijn weliswaar in formele zin onrechtmatig, maar hoeven niet meegewogen te worden bij ons rechtmatigheidsoordeel.

De belangrijkste overschrijdingen waren:

- De storting van € 1,1 mln. in de reserve gebouwen onderwijs, als gevolg van het laatste deel van de verkoop van tafelzilver.
- De overschrijding van het budget zorgkosten WMO met € 0,3 mln.
- Een toevoeging van € 0,5 aan de voorziening bedrijfsvoeringsrisico's, omdat er naar verwachting aan de Omgevingsdienst een vergoeding moet worden verstrekt naar aanleiding van de takendiscussie.

#### Ramen van dotaties aan voorzieningen

Naast de hiervoor genoemde toevoeging aan de voorziening bedrijfsvoeringsrisico's naar aanleiding van de discussie met de Omgevingsdienst, zijn er dit jaar ook bedragen voorzien voor de afwikkeling van het BTW-onderzoek van de belastingdienst, belastingdebiteuren en voor de frictiekosten ontbinding sociaal telefoonteam. De voor deze onderwerpen opgenomen voorzieningen zijn naar onze mening goed bepaald en, soms aangevuld met een vermelding in de risicoparagraaf goed verwerkt in de jaarrekening.



Wel vragen wij uw aandacht voor het tijdig ramen van deze dotaties en het verwerken ervan in een begrotingswijziging. Want, hoe bijzonder ook toevoegingen aan voorzieningen of afspraken over schadeloosstellingen ook zijn, ze zijn best te ramen als ze ruim van te voren bekend zijn. En ze kunnen dan, anders dan nu het geval is, meegenomen worden in een begrotingswijziging. Daarmee wordt de raad, ook via de financiële documenten, eerder geïnformeerd en worden overschrijdingen beperkt.

### **Budgetbeheer**

In 2018 verscheen het rapport Budgetteringsproces naar aanleiding van een zgn. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (ex art. 213a GW). Aan de aanbevelingen uit dit rapport werd in 2019 invulling gegeven met twee onderzoeken. In het voorjaar met een afstudeeronderzoek 'Effectief decentraliseren van budgethouderschap in de gemeente Schagen', in het najaar gevolgd door een uitwerking daarvan 'Adviesrapport budgethouderschap. Meer duidelijkheid, efficiëntie en gebruiksgemak voor de budgethouder'.

De achtereenvolgende rapportages en uitwerkingen zijn gebruikt om de huidige budgethoudersregeling te actualiseren, de nieuwe 'budgethoudersregeling gemeente Schagen 2020' wordt naar verwachting voor de zomer vastgesteld.

Overigens wordt bij het vaststellen van de jaarstukken al de overschrijdingen en eventueel daarmee samenhangende onttrekkingen uit reserves door de raad geautoriseerd.

### **4.3 Administratievoering en ander administratief beheer**

Vast onderdeel van de accountantscontrole is de beoordeling van de kwaliteit van de financiële administratie alsmede van de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2019 de stand van zaken ten aanzien van tussenrekeningen en overlopende activa en passiva (transitoria), alsmede de mutaties in investeringskredieten, reserves, voorzieningen en memoriaalboekingen beoordeeld. Wij hebben geconstateerd dat er geen achterstanden zijn in de financiële administratie. Balansposten, inclusief memoriaalboekingen, zijn in het algemeen onderbouwd met onderliggende specificaties.

De laatste jaren hebben wij uw specifieke aandacht gevraagd voor de financiële kernprocessen, omdat de implementatie van het Sociaal domein lange tijd flinke invloed bleek te hebben gehad op een deel van de financiële processen of de financieel-administratieve borging ervan.

En de invoering van nieuwe applicaties bij belastingen en voor de personeel- en salarisadministratie trokken ook hun wissel op het administratief beheer.

Inmiddels zijn de centrale processen grosso modo weer op een stabiel en kwalitatief niveau. Van de kanttekeningen die we tijdens de interim-controle nog plaatsten, blijft alleen aandacht voor de salarisverwerking nog van belang (zie ook de conclusies uit de VIC in par 3.2 en par 3.3.2).





#### **4.4 Opmerkingen jaarverslaggeving**

##### **4.4.1 De jaarrekening en de BBV**

De jaarstukken (jaarrekening en het jaarverslag) dienen te worden opgemaakt in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV geeft voor de opzet en de inrichting van de begroting en de jaarstukken van gemeenten de wettelijke kaders aan.

Bij onze controle hebben wij vastgesteld dat de jaarrekening (het financiële verantwoordingsdocument) in hoofdlijnen voldoet aan de formele aspecten van het BBV, de in het jaarverslag opgenomen paragrafen voldoen aan de BBV-vereisten. We vragen wel aandacht voor specifieke vereisten die de BBV stelt aan bijvoorbeeld de toelichting op de reserves (gegevens voorgaande jaren) en de toelichting in de paragraaf grondbeleid (de prognose van de te verwachten resultaten).

##### **4.4.2 Programmarekening en informatiewaarde**

De toegankelijkheid van de rekening voor de gebruiker is met de introductie van de digitale versie van de rekening in 2017 sterk vergroot. Met name door de grote omvang van de rekening (geprint nog ruim 180 pagina's) en de verschillende onderdelen, die in doel, opzet en presentatie sterk verschillen, was het voor de gebruiker zoeken naar de relevante gegevens. Deze bezwaren zijn door de nieuwe opzet zeker voor een groot deel weggenomen.

Dat de jaarstukken verschillende, vanuit regelgeving verplichte onderdelen bevat, die technisch van aard zijn is voor de gemeente niet te beïnvloeden. Wel is het mogelijk om bij de verschillende onderdelen toelichting te geven van het doel en functie van verschillende onderdelen bijv. door het opnemen van verwijzingen naar regelgeving of het introduceren van een definitie of omschrijvingen (dat zou het begrip van bijv. kasgeldlimieten, renterisico-norm of kengetallen kunnen vergroten). Verder kan de duiding van de belangrijke posten (delen van de vaste activa, reserves, grondexploitaties, voorzieningen) beter door het geven van specifieke toelichting, ook op de ontwikkelingen in het boekjaar, en het opnemen van links/verwijzingen naar besluitvorming, instellingsbesluiten of beleidsnota's. Wij vinden dat deze hulp voor de gebruiker nodig is.

De digitale opzet maakt het ook mogelijk om dwarsverbanden in de jaarstukken expliciet zichtbaar te maken, door kruisverwijzingen, links, doorklik-mogelijkheden (te denken valt aan het kunnen doorklikken naar meer detail-gegevens; het zichtbaar maken van verbanden tussen programmarekening, paragrafen en de cijfermatige rekening en zelfs het beschikbaar maken van verbanden tussen de oorspronkelijke begroting, tussenrapportage(s) en de jaarstukken). Het verder tot ontwikkeling brengen van deze mogelijkheden zou de gebruiker van de rekening zeker ondersteuning bieden bij het doornemen ervan. Nu er, de begrotingen meegerekend, inmiddels twee jaar ervaring is opgedaan met de digitale rekening verdient deze ontwikkeling een vervolg.

Conform de verslaggevingsvoorschriften zijn wij nagegaan of het jaarverslag tenminste de (minimale) wettelijk voorgeschreven informatie bevat en of de inhoud van het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat met de jaarrekening. Op basis van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat het jaarverslag niet in strijd is met de jaarrekening.



#### 4.4.3 Programmarekening van baten en lasten

Het positieve resultaat over 2019 bedraagt na het verwerken van de mutaties in de reserves € 354.000,- ten opzichte van een bijgestelde begroot resultaat van € 36.000,-. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

(in € 1.000,-)	<b>begroting na wijziging</b>	<b>realisatie</b>	<b>afwijking</b>
Resultaat voor mutatie reserves	2.850	7.706	4.856
Saldo mutatie reserves	- 2.814	- 7.352	- 4.538
Resultaat na mutatie reserves	36	354	318

In de programmarekening is per doelstelling een uitvoerige toelichting gegeven op de verschillen tussen de ramingen en de realisatie.

Met het besluit waarmee u de programmarekening vaststelt, wordt het resultaat bestemd en wordt de gerealiseerde afwijking door uw raad geaccordeerd.

#### Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de belastingplicht voor de vennootschapsbelasting voor gemeenten (en andere decentrale overheden) ingevoerd. Deze belastingplicht dient ertoe een gelijk speelveld te creëren ten opzichte van private ondernemingen. Verschillende economische activiteiten waarmee de gemeente in concurrentie treedt of kan treden kunnen onder de belastingplicht vallen.

Mede met ondersteuning van een extern bureau is de meest kritische activiteiten (o.m. de grond-exploitaties, verkoop vastgoed) beoordeeld en geconcludeerd dat er geen sprake is van een onderneming in de zin van de vennootschapsbelasting. Deze analyse is afgestemd met de belastingdienst; hierbij bleek dat de belastingdienst de conclusies niet deelt. Momenteel vindt overleg plaats met de fiscus om de verschillen in interpretatie duidelijk te krijgen en om tot overeenstemming te komen.

Gelet op de onzekerheden die de invoering van de vennootschapsbelasting met zich bracht is er voorgaande jaren al rekening gehouden met mogelijke risico's en deze post daarom opgenomen in de risico-paragraaf.

#### 4.4.4 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2019, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 60,9 miljoen. Hiervan heeft € 56,3 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

(in € 1.000)	<b>begin 2019</b>	<b>eind 2019</b>	<b>toe/afname</b>
Algemene reserve	4.703	4.274	- 429
Bestemmingsreserve	48.129	56.270	8.141
Saldo rekening	<u>360</u>	<u>354</u>	<u>- 6</u>
Totaal eigen vermogen	<u>53.192</u>	<u>60.898</u>	<u>7.706</u>

In hoofdlijnen bezien zijn er beperkte ontwikkelingen in de reserveposities.



### **Weerstandvermogen**

Uiteraard kan de hoogte van de vrije algemene reserve niet los worden gezien van de risico's. In de paragraaf weerstand en risico wordt hierop nader ingegaan. De weerstandscapaciteit, zowel incidenteel als structureel, wordt daar in kaart gebracht en de geïnventariseerde risico's worden gekwantificeerd weergegeven.

Op basis van deze analyse en inventarisatie, en de norm die daarvoor in de nota reserves en voorzieningen is ontwikkeld, is berekend dat zowel het structurele weerstandsvermogen als het incidentele weerstandsvermogen ultimo 2019 voldoende is.

In het voorjaar 2019 zijn de resultaten van een interne inventarisatie naar het huidige proces rondom weerstandsvermogen en risicobeheer beschikbaar gesteld voor de auditcommissie. Conclusie van de inventarisatie is dat de huidige insteek gericht is op financiële risico's, een verplicht onderdeel is voor de begroting en rekening en dat voldaan wordt aan de BBV-eisen.

De adviezen van het onderzoek richten zich op het uitwerken en helder maken van de procedures rondom risico-inventarisatie, kiezen voor een procesbenadering (in plaats van een ad-hoc aanpak bij begroting en rekening), ook niet-financiële risico's en risico's van grote projecten onderkennen en het transparanter maken en beter toelichten van de onderkende risico's. Het mag duidelijk zijn dat wij de adviezen onderschrijven en u aanbevelen aan de aanpak met tijdspad, zoals opgenomen in de notitie, uitvoering te geven.

### **Vermogensbeleid**

De bestaande nota Reserves en voorzieningen uit 2017 is in 2019 geëvalueerd, waarna in de december een nieuwe nota Vermogensbeleid 2019 in raad is vastgesteld. De naam geeft het al aan, de nieuwe nota geeft, behalve de bekende inhoudelijke behandeling van de afzonderlijke vermogensposten, ook invulling aan het algemene vermogensbeleid en de visie van de gemeente op het vermogen.

Dit is een nuttige aanvulling, omdat hiermee de omvang, de aard en opbouw van het vermogen afgezet wordt tegen een uitgewerkte vermogensvisie en afgezet tegen de lange termijndoelen van de gemeente. Met de nieuwe nota zijn ook een aantal normen concreet uitgewerkt. Bijvoorbeeld: 20% van het weerstandsvermogen moet direct aanwendbaar zijn en de netto schuldquote mag max 70% zijn. Daarnaast is vastgelegd dat er twee maal per jaar (bij begroting en rekening) de vermogensplanning wordt geactualiseerd. Een onderdeel uit het doel van de notitie, vermogen 'in relatie met de lange termijndoelen van de gemeente', blijkt nog lastig te operationaliseren. Neemt niet weg dat met de nieuwe notitie weer een deel van het financiële framework is ingevuld.

### **Verkoop tafelzilver**

Conform het dekkingsplan bij de begroting 2015 is er in 2016 € 5,0 mln. 'geleend' van de reserve gebouwen basisonderwijs om daarmee investeringen in maatschappelijk nut in één keer af te boeken. Door verkoop van "tafelzilver" (veelal gronden en gebouwen) is dit bedrag de laatste jaren weer teruggestort in deze reserve, de laatste aflossing vond in de loop van 2019 plaats.

Bij de begroting 2020 is een nieuwe doelstelling 'tafelzilver' geformuleerd; dit keer zonder lening uit een reserve.



#### **4.4.5 Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid**

In de gemeente Schagen hebben de grondexploitaties en woningbouw een aanzienlijke omvang en een divers karakter; met een boekwaarde van € 5,8 mln., waar tegenover voor ca. € 2,4 mln. (verlies)voorzieningen zijn getroffen.

In 2019 zijn twee nieuwe grondexploitaties geopend (Callantsoog Denneweg en Schagen Regio-plein), er zijn geen exploitaties afgesloten.

##### **Lagedijk**

Veruit de grootste exploitatie, met een boekwaarde van € 5,6 mln. blijft het bedrijventerrein Lagedijk. Dit project, een combinatie van het revitaliseren van een bestaand bedrijventerrein en de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein, loopt al sinds 2009. Er was vanaf de start tot in het boekjaar nog geen perceel verkocht, maar daar is begin 2020 (met de verkoop van 6.591 m<sup>2</sup>, ca 10% van het areaal) een kentering in gekomen.

De huidige waardering, gemiddeld ca. € 100,- per uitgeefbare m<sup>2</sup>, is gebaseerd op een in februari 2019 uitgevoerde taxatie. We kunnen ons vinden in de aangepaste exploitatieraming van Lagedijk, zoals opgenomen in de meerjarenprognose, opgesteld in de zomer 2019. In de aangepaste raming zijn de verkoopopbrengsten voor 2019 op € 0 gezet, waardoor er in combinatie met een aantal kostenverhogende maatregelen het geraamde tekort op de exploitatie met € 1,2 mln. stijgt. De bestaande verliesvoorziening wordt met dit bedrag verhoogd (de voorziening wordt € 2,4 mln.) met een dekking uit de reserve Grondexploitatie.

In de Meerjarenprognose wordt voor Lagedijk, net als voor de overige exploitaties, een risicoprofiel weergegeven. Deze analyse is aangepast naar aanleiding van de verhoogde voorziening. In dit risicoprofiel wordt ook het nieuwe uitgangspunt voor Lagedijk weergegeven: 'Om het risico van een oplopende boekwaarde te voorkomen, wordt jaarlijks de te verwachten opbrengsten geconfronteerd met de gerealiseerde opbrengsten. Op basis hiervan wordt een verliesvoorziening getroffen indien de realisatie lager is geweest dan is opgenomen in de exploitatiebegroting.' Wij kunnen ons vinden in deze benadering, die dus nu voor het eerst in de rekening 2019 is toegepast..

##### **Tussentijdse winstnemingen**

De nota Grondbeleid geeft aan dat, wanneer de exploitatie in de realisatiefase een betrouwbaar positief eindsaldo aangeeft, een (gedeeltelijk) winst worden berekend naar rato van het aantal verkocht vierkante meter in relatie tot het totaal. Ook de BBV ondersteunt deze methode van winst berekenen ('percentage-of-completion'). In 2019 is volgens deze systematiek bij de lopende exploitaties gekeken naar de ontwikkeling van de bouw en het verloop van baten en lasten. Dat heeft geleid tot het tussentijds nemen van winst bij zes exploitaties, voor een totaal van € 4,9 mln.; deze baten zijn toegevoegd aan de reserve Grondexploitatie

##### **Gronden Buiskoolstraat (vm Scagontheater)**

Onder de gronden is nog voor een waarde van ca € 65.000,- grond aan de Buiskoolstraat opgenomen (het voormalige Scagontheater). Onlangs is gebleken dat deze grond al is opgenomen in een woningbouwproject en derhalve geen waarde meer vertegenwoordigd. De afwaardering ervan vindt in 2020 plaats.



#### 4.4.6 Verbonden partijen

De gemeente geeft, conform de BBV-regels, specifiek informatie over de partijen waarmee de gemeente nauw samenwerkt en ze bestuurlijk en financieel verbonden is. In de daarvoor bedoelde paragraaf Verbonden Partijen worden elf verbonden partijen (zes gemeenschappelijke regelingen, vier vennootschappen en een stichting) op een aantal aspecten uitgelicht; dat gebeurt naar ons idee op een kwalitatieve wijze.

In de inleiding van de paragraaf wordt weergegeven dat de gemeente geen visiedocument heeft opgesteld ter ondersteuning van de afweging of en hoe er gebruik kan worden gemaakt van een verbonden partij en welke samenwerking c.q. rechtsvorm dan geschikt is. Omdat volgens het besluit BBV de paragraaf verbonden partijen ten minste de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen, geven we in overweging de toelichting hierop in de inleiding uit te breiden.

Wel zijn er recent twee notities door de raad vastgesteld waarmee, in regionaal verband opgesteld, spelregels en richtlijnen worden afgesproken om de relatie met de verbonden partijen transparant te maken, zowel voor de gemeente als de uitvoerder en het beleid van de gemeenten meer op elkaar af stemmen. In het voorjaar 2018 is daarvoor de notitie Verbeteren Informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden' opgesteld en in het voorjaar 2019 is de notitie Financiële uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen vastgesteld.

Een van de financiële afspraken in regionaal verband behelst dat de gemeenschappelijke regelingen niet zelf voorzien in het weerstandsvermogen dat ze noodzakelijk achten voor hun bedrijfsvoering, maar dat de deelnemende gemeenten dat doen; de verbonden partij zal daarvoor wel de informatie aanleveren. Goede invulling geven aan deze afspraak, die voor het eerst voor de huidige jaarrekening zou gelden, blijkt in de praktijk nog lastig. De gegevens over 2019 waren bij het opstellen van de analyse nog niet beschikbaar, een zestal instellingen levert de informatie überhaupt nog niet aan (ook niet in de begroting) en een instelling geeft aan geen weerstandscapaciteit nodig te hebben. Daarmee komt een gefragmenteerd beeld tot stand; waaruit overigens af te leiden is dat het risico dat Schagen volgens deze opzet loopt (minder dan € 50.000,-), gemakkelijk kan opvangen binnen het bedrag (€ 557.000,-) dat nu reeds voor verbonden partijen in de risicoparagraaf is opgenomen.

We adviseren om, in regionaal verband, de verbonden partijen te benaderen om feitelijke invulling te geven aan de opgestelde spelregels en richtlijnen.



## **5 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)**

### **5.1 Algemeen**

De verantwoording van ontvangen specifieke uitkeringen is als bijlage opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor is een specifiek verantwoordingsmodel voorgeschreven. De bijlage is door ons conform de gegeven aanwijzingen van het Rijk gecontroleerd. Voor de hierbij eventueel geconstateerde bevindingen gelden op grond van artikel 5, lid 4 van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zwaardere rapporteringstoleranties dan de tolerantie, welke wij met uw raad zijn overeengekomen voor de controle van de jaarrekening. Wij hebben geconstateerd dat er door de gemeente Schagen ten aanzien van 6 regelingen bij de jaarrekening 2019 een verantwoording met betrekking tot de voor een rijksbijdrage in aanmerking gebrachte bestedingen moet worden afgelegd.

### **5.2 Projectverantwoordelijkheid in relatie met SiSa**

Met de invoering van de SiSa-systematiek beoogde de rijksoverheid een uniformering en – in die gedachtegang – ook versimpeling van het verantwoordingstraject en controletraject voor rijkssubsidies (en bij enkele regelingen ook provinciale subsidies).

Deze voordelen zijn er zeker; de werkwijze heeft echter ook enkele nadelen. Een ervan is het technische karakter van de verantwoording (de SiSa-bijlage in de jaarrekening is lastig om te begrijpen voor een gemiddelde gebruiker van een jaarrekening). De ander is het feit dat verantwoording van veel subsidieregelingen op één moment komt, en juist in de jaarrekeningtijd.

Deze aspecten zorgen ervoor dat voor de verantwoording de beleidsafdelingen sterk leunen op de deskundigheid van het taakveld Financiën en belastingen; hoewel begrijpelijk moet wat ons betreft de eindverantwoordelijkheid voor de verantwoording van de verschillende regelingen c.q. projecten niet liggen bij Financiën, maar nadrukkelijk neergelegd worden bij de beleidsafdelingen. Ook bij de afwikkeling dit voorjaar van het project Haulo (zie hierna) bleek eens te meer dat Financiën deze verantwoordelijkheid (te) veel naar zich toe moet halen.

### **5.3 Project Haulo (ISV II)**

Onder de regeling Investering Stedelijke Vernieuwing II (ISV II) is het project Haulo opgenomen. Voor dit project, dat mede met provinciale middelen –zowel subsidie uit ISV II als gelden uit de ISV III- is gefinancierd, heeft de gemeente in de SiSa-bijlage aangegeven dat dit jaar met de SiSa-opgave de slotverantwoording wordt ingediend.

Nu we met deze eindverantwoording het project definitief moeten beoordelen, blijken de onzekerheden rondom het project waarover we eerder rapporteerden (in achtereenvolgende rapporten en in de SiSa-bijlage in 2014) nog steeds te bestaan. Daarom ook hebben we in de Tabel van fouten en onzekerheden (de bijlage bij dit rapport) deze onzekerheid tot uitdrukking gebracht.

We vatten de omstandigheden van deze onzekerheid hieronder kort samen. We verwijzen ook naar de verklaring van de gemeente in de SiSa-bijlage (indicator C7C/11: toelichting afwijking) en in de toelichting in de jaarrekening (zie...). De gemeente geeft daarbij ook aan dat ze contact opneemt met de subsidiegever, de provincie Noord-Holland, om de voortgang en afronding van het project nader toe te lichten en om te komen tot een zorgvuldige afwikkeling van beide provinciale subsidies voor dit project.



Een korte, puntsgewijze duiding van de onzekerheden:

- Het project is ontwikkeld in 2009 in de voormalige gemeente Harenkarspel en de eerste activiteiten, bedrijfsverplaatsing en bodemsanering, zijn toen uitgevoerd. Door de lange duur van het project, de fusie van gemeenten en daarmee overgang van beheerssystemen (financieel en inhoudelijk), is niet alle documentatie meer voorhanden. Ook financiële brondocumenten uit die tijd, waaronder facturen, zijn niet meer voorhanden.
- Wel beschikbare documenten maken het verloop van het project aannemelijk, geven echter geen borging voor de (financiële) getrouwheid.
- Veranderingen in de projectopzet en –aanpak en wisselingen op de positie van projectleiders hadden invloed op een projectbeheer.
- Bij de aanvraag en toekenning van ISV-subsidies zijn destijds kwantitatieve doelen afgesproken (onder meer het aantal te realiseren woningen). Deze doelen zijn gedurende het project bijgesteld, zonder tijdige melding aan en formele goedkeuring van de provincie; daarmee bestaat de kans dat de subsidie bij vaststelling uiteindelijk lager uitvalt omdat aan de prestatieafspraken niet geheel is voldaan.

#### **5.4 Specifieke uitkering Sport**

In deze jaarrekening wordt voor het eerst verantwoording afgelegd over de nieuwe specifiek uitkering Sport. Deze uitkering wordt beschikbaar gesteld door het rijk omdat de btw-vrijstelling voor sport is stopgezet. De invoering van de regeling verliep niet vloeiend, zo werd inschrijving voor de regeling verlengd, het beschikbare budget extra verhoogd en kregen de gemeenten pas in het na-jaar met een subsidiebeschikking uitsluitel over het beschikbare budget.

De regeling heeft een heel brede doelstelling, de activiteiten die in aanmerking komen voor de specifieke uitkering zijn 'de bestedingen in verband met activiteiten in het kader van sport', voor zover deze kosten niet al meegenomen zijn in het btw-compensatiefonds, de reguliere btw of de subsidieregeling stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties. In lijn met deze ruime definitie heeft Schagen, naar onze mening op een juiste wijze, kosten van sport opgenomen in de SiSa-verantwoording. Omdat de invoering hectisch verliep, bestaat de kans dat dit ook nog invloed heeft op het traject van verantwoorden, vaststellen en afrekenen van dit eerste jaar.

#### **5.5 Tabel van fouten en onzekerheden**

Zoals weergegeven constateren we bij het project Haulo zodanige onzekerheden dat we, nu de gemeente dit project definitief wil verantwoorden en afrekenen, daarvan ook melding maken in de bijlage bij dit rapport 'tabel van fouten en onzekerheden 2019'

Voor de overige regelingen hebben we geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringtoleranties overschrijden. De hiervoor onder par. 6.2 genoemde controlebevindingen hebben geen effect op de juistheid van de gepresenteerde SiSa-gegevens voor die regelingen. Verder zijn wij van mening dat de in de SiSa bijlage opgenomen gegevens deugdelijk tot stand zijn gekomen. De door het CBS voorgeschreven tabel hebben wij als bijlage bij dit rapport toegevoegd. Dit format dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli a.s. elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.



## **6 OVERIGE BEVINDINGEN**

### **6.1 Wet Normering Topinkomens (WNT)**

Met ingang van 2013 geldt voor topinkomens een meer dwingende regelgeving: de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Deze regelgeving verbiedt dat bestuurders in de (semi)publieke sector meer verdienen dan 100 procent van het ministersalaris en dwingt af dat de bezoldiging van topfunctionarissen wordt gepubliceerd.

Deze publicatieplicht geldt niet alleen voor de jaarrekening, daarvoor worden gedetailleerde gegevens gevraagd; wij moeten er in onze controleverklaring een apart oordeel over geven. Door de gemeente wordt, zowel qua bezoldiging als publicatie, voldaan aan de specifieke regels.

### **6.2 Fraude**

De accountant is wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudes te melden aan het bestuur. De accountant is verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht, waarbij moet worden opgemerkt dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. Wij hebben zowel binnen het controleteam ('pre-auditgesprek') als met uw management overleg gevoerd waarbij nadruk is gelegd op eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken en op preventieve maatregelen hiertegen. Van het college hebben wij bij de afronding van onze controle een bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd. Daarnaast hebben wij bij de interimcontrole en eindejaarscontrole zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd op de werking van interne beheersingsmaatregelen, memoriaalboekingen en schattingen en is gelet op significante en/of ongebruikelijke transacties in de financiële administratie. Wij hebben hierbij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

### **6.3 Automatisering en informatiebeveiliging**

De controle van de jaarrekening is niet primair gericht op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking en behoeft derhalve niet te leiden tot bevindingen die bij een speciaal gericht onderzoek wel naar voren zouden kunnen komen.

#### **ENSIA**

ENSIA ("eenduidige normatiek single information audit") is een gezamenlijk project van enkele ministeries en de VNG/gemeenten. Het project heeft tot doel het ontwikkelen en implementeren van een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG). In de loop van dit jaar komt daarvoor een geactualiseerd normenkader (BIO).

De ENSIA-vragenlijsten over 2019 (BIG, Suwinet, BRP/PUN, BAG, BGT, DigiD en AVG) is inmiddels ingevuld, de collegeverklaring en het vervolg (de controle door de RE, zijn oordeel en de raadsinformatiebrief ENSIA 2019) waren bij afronding van deze brief nog in behandeling.

#### **Rechten en rollen in applicaties**

In 2019 zijn enkele onderzoeken gedaan naar de toegang tot applicaties en de autorisaties (de rechten en rollen van medewerkers) in applicaties. De VIC medewerkers hebben in de zomer een inventarisatie gedaan naar de bevoegdheden van gebruikers in de belangrijkste financiële applicaties.

De eerste bevindingen gaven aanleiding om een verdiepend onderzoek, uitgevoerd in de vorm van een stageopdracht, te laten uitvoeren.





Dit onderzoek, met als titel 'het verbeteren van de logische toegangsbeveiliging gemeente Schagen', gaf een scala aan praktische aandachtspunten, bevindingen en inhoudelijke adviezen. De aard van de bevindingen gaf aanleiding om dit aspect mee te nemen in het artikel 213a onderzoek naar software (zie volgende paragraaf) en deze mede over te nemen in de conclusies van dat onderzoek.

Omdat zo goed als alle processen van de gemeente inmiddels geheel of grotendeels digitaal verlopen is het goed en betrouwbaar organiseren van de toegang tot en bevoegdheden in applicatie van eminent belang. We dringen erop aan om alle adviezen, hoe evident ook, ter harte te nemen en successievelijk op te pakken.

#### **6.4 Doelmatigheidsonderzoeken**

De wetgever heeft het verstandig geacht dat gemeenten, naast de controle op de financiële processen en de toets op de rechtmatige uitvoering ook periodiek onderzoek laat doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid van haar functioneren.

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet dient het college onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. In het voorjaar van 2019 bent u geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek eind 2018 naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het projectmatig werken. De duidelijke conclusie is dat men enthousiast is over projectmatig werken en het een meerwaarde heeft voor de organisatie. Tevens worden drie concrete aanbevelingen gedaan:

- standaardiseer de kostenramingen;
- voer het gebruik van een financiële projectadministratie in, inclusief verplichtingenadministratie;
- definieer criteria om projecten in te delen in categorieën en pas de administratieve PMW procedures hierop aan.

In 2019 is gekozen voor een onderzoek naar het gebruik van software in de organisatie. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat:

- het gebruik en beheer van de software voor de dagelijkse werkzaamheden, gericht op de continuïteit van de processen, is efficiënt ingericht;
- het consequent volgen van autorisatieprocedures en het verder automatiseren van toekennen van autorisaties / toegangsrechten kan worden verbeterd.

#### **6.5 Rechtmatigheidsverklaring**

Met ingang van 2021 dient het college een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De exacte invulling daarvan is nog niet bekend, maar wordt inmiddels door concept-publicaties van onder meer de commissie BBV, stap-voor-stap duidelijker.

Bij de gemeente is het team Audit inmiddels bezig met nadere oriëntatie op het onderwerp en het ontwikkelen van de een (eerste) visie op en aanpak van dit onderwerp. En dat is lastig als de contouren op rijksniveau nog niet definitief zijn weergegeven.

In het najaar is een informatienotitie rechtmatigheidsverklaring opgesteld en afgestemd met management en college. Momenteel wordt gewerkt aan het document Controlfunctie/Controlstatuut, waarin de kaders en voorwaarden worden vastgelegd om de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie te borgen.



Na vaststelling van het document zal in de loop van 2020 een definitieve uitwerking worden gegeven aan de rechtmatigheidscontrole en de concept-rechtmatigheids-verantwoording van het college. Doel van het team Audit is om (een deel van) de VIC over 2020 zo in te richten dat er in het voorjaar 2021 al kan worden proefgedraaid met de rechtmatigheidstoets.

Ook van de raad zal, uiterlijk eind 2020, input verwacht worden voor dit proces. Want weliswaar legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid, het is aan de raad om daar –voor zover ze dat nodig vindt- richting aan te geven. Daarvoor is onder meer het normenkader een hulpmiddel: nu nog een instrument om de accountant kaders mee te geven voor zijn controle, binnenkort ook om het college kaders mee te geven voor de rechtmatigheidscontrole.



## **7 CONCLUSIE**

### **7.1 Geconstateerde fouten en onzekerheden**

De controle heeft primair tot doel een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid. Uit onze werkzaamheden bleken, behalve de gerapporteerde punten, nog enkele bevindingen –in omvang onder de rapporteringstolerantie – waarvan met Financien is afgesproken dat ze in 2020 gecorrigeerd worden.

Puntsgewijs de in dit rapport genoemde bevindingen:

- verlenging van een inhuurcontracten (3.3.1);
- onzekerheid over de restant verplichting inzake zorg Jeugdwet en WMO (3.3.3);
- foute waardering gronden Buiskoolstraat (4.4.5);
- onzekerheid over de verantwoorde, subsidiabele kosten Haulo, zowel ISV II als ISV III (5.3).

Gemeten aan deze met u afgesproken normen voor onze controle, komen de fouten en de ingeschatte onzekerheden voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid niet uit boven de afgesproken toleranties.

### **7.2 Samenvatting van de aanbevelingen in dit rapport**

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2019 van de gemeente Schagen betreffen:

- laat het normenkader, waarin ook beleidsregels van de raad zijn opgenomen, door de raad vaststellen (3.3.1);
- gebruik het normenkader niet om spelregels buiten werking te stellen, overweeg bij het instellen of aanpassen van beleid en procedures de haalbaarheid ervan (3.3.1);
- zorg voor complete inkoopdossiers in MyCorsa (3.3.1)
- borg de standaard processen van de personeel- en salarisadministratie en ontwikkel het nieuwe AFAS-Insite verder (3.3.2);
- beoordeel de wijze van organiseren van de fiscale deskundigheid (intern en extern) (3.3.4);
- verwerk dotaties aan voorzieningen, hoe bijzonder ze ook zijn, waar mogelijk via een begrotingswijziging (4.2)
- zorg ervoor dat de jaarrekening ook voldoet aan de specifieke vereisten van de BBV (4.4.1);
- Ontwikkel de jaarrekening verder en ondersteun de gebruiker bij gebruik van de rekening en benut de mogelijkheden van de digitale opzet van de rekening verder (4.4.2);
- geef invulling aan de ontwikkeling van de risico-inventarisatie (4.4.4)
- zorg dat de gemeenschappelijke regelingen de 'Financiële uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen' nakomen (4.4.6);
- neem contact op met de provincie om bij de afwikkeling van het project Haulo de ISV-subsidie te borgen (5.3);
- het consequent volgen van autorisatieprocedures en het verder automatiseren van toekennen van autorisaties / toegangsrechten kan worden verbeterd (6.3).



### 7.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2019 van uw gemeente op te nemen. Onze oordelen zoals opgenomen in deze controleverklaring zijn als volgt:

Oordeel	Strekking
De getrouwheid	Goedkeurend
De rechtmatigheid	Goedkeurend

Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de raad de nu overgelegde jaarrekening ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

Uit hoofde van onze controletaak hebben wij de financiële gegevens in de jaarrekening gecontroleerd. Naast de jaarrekening wordt er een jaarverslag, zijnde de verantwoording over de beleidsbegroting en financiële begroting, ter vaststelling aan uw raad aangeboden. De in de het jaarverslag opgenomen kengetallen en toelichtingen daarop hebben wij niet gecontroleerd. Wij melden wel dat op grond van de wettelijke verplichting ingevolge artikel 213 lid 3 onder d Gemeentewet het jaarverslag, voor zover wij dat kunnen beoordelen, verenigbaar is met de jaarrekening.

Wij hopen u met vorenstaande van dienst te zijn geweest en zijn graag tot een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,  
IPA-ACON Assurance B.V.

w.g. mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: SiSa-tabel van fouten en onzekerheden 2019



## Bijlage: tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2019

### TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2019



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



#### Berichtgeverinformatie

Type overheidslaag: gemeente  
Naam berichtgever: Schagen  
Berichtgevercode<sup>1</sup>: 0441  
Rapportage-periode: 2019

#### Controleverklaring

Strekking controleverklaring rechtmatigheid: goedkeurend  
Strekking controleverklaring getrouwheid: goedkeurend

#### Vindplaats

Deze tabel is in het rapport van bevindingen van de accountant te vinden op pagina: 25

#### Fouten en onzekerheden 2019

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
C7C	Investering Stedelijke Vernieuwing (ISV) II SiSa tussen medeoverheden	Onzekerheid	€ 150.074	Zie toelichting op blz. 18 van dit rapport
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)			geen opmerkingen
E27B	Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer SiSa tussen medeoverheden			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet - gemeentedeel 2019			geen opmerkingen
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeentedeel 2019			geen opmerkingen
H4	Specifieke uitkering Sport			geen opmerkingen