



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 28-29
Postbus 6222
2001 HE Haarlem
Telefoon 023 - 531 9539
Fax 023 - 531 17 00
E-mail info@ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de
Gemeente Schagen
Postbus 1
1960 AA SCHAGEN

Haarlem, 17 april 2015

Betreft : accountantsrapport 2014
Reg.nr. : 103985/215/344/1153

Geachte leden van de Raad,

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2014 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.
namens deze,

mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: accountantsrapport 2014



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Wilhelminapark 28-29
Postbus 6222
2001 HE Haarlem
Telefoon 023 - 531 95 39
Fax 023 - 531 17 00
E-mail info@ipa-acon.nl

ACCOUNTANTSRAPPORT 2014

GEMEENTE SCHAGEN



INHOUDSOPGAVE	PAGINA
1	INLEIDING..... 1
1.1	Algemeen..... 1
1.2	Samenvatting bevindingen en aanbevelingen..... 1
2	CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, TOLERANTIES EN TOEZICHT PROVINCIE..... 2
2.1	Controleplan en -protocol 2
2.2	Risicoanalyse..... 3
2.3	Controletoleranties..... 3
3	UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE.. 3
3.1	Interne beheersing ontwikkeld zich 3
3.2	De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle 4
3.3	Conclusies uit de interne controle 4
3.4	Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Schagen..... 5
3.5	Opgvolging bevindingen interim-controle 6
4	UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE..... 7
4.1	Algemeen..... 7
4.2	Begrotingsrechtmatigheid 7
4.3	Administratievoering en ander administratief beheer 8
4.3.1	De ontwikkeling en borging van administratieve processen verbeterd 8
4.3.2	Huren en pachten 8
4.3.3	Ontwikkeling vastgoedstelsel 9
4.3.4	Implementatie contractenbeheer 9
4.3.5	Bouwleges 10
4.4	Opmerkingen jaarverslaggeving..... 10
4.4.1	De jaarrekening en de BBV 10
4.4.2	Programmarekening en informatiewaarde 11
4.4.3	Programmarekening van baten en lasten..... 12
4.4.4	Balans en financiële positie 12
4.4.5	Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid 14
5	Sociaal domein – uitvoering door COWWI..... 15
5.1	Inkoopproces sociaal domein 15
5.2	Kosten samenwerkingsverband COWWI 16
5.3	Liquidatie ISD Kop van Noord-Holland..... 16
6	SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA) 17
6.1	Algemeen..... 17
6.2	ISV-subsidie project Haulo 17
6.3	Rapport van bevindingen..... 18



7	OVERIGE BEVINDINGEN.....	18
7.1	Automatisering en betrouwbaarheid gegevensverwerking.....	18
7.2	Wet Normering Topinkomens (WNT).....	19
7.3	Fraude.....	19
7.4	Fiscale aangelegenheden	19
8	CONCLUSIE.....	20
8.1	Geconstateerde fouten en onzekerheden	20
8.2	Samenvatting bevindingen in dit rapport.....	20
8.3	Controleverklaring.....	21

BIJLAGE

Tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2014

22



Wilhelminapark 28-29
Postbus 6222
2001 HE Haarlem
Telefoon 023 - 531 9539
Fax 023 - 531 1700
E-mail info@ipa-acon.nl

Aan de gemeenteraad van de
gemeente Schagen
Postbus 1
1960 AA SCHAGEN

Haarlem, 17 april 2015

Reg.nr. : 103985/215/344/1153

Betreft : rapport van bevindingen 2014 gemeente Schagen

Geachte leden van de Raad,

Wij hebben de jaarrekening 2014 van de gemeente Schagen gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer. Bij de jaarrekening 2014 hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Wij hebben u de originele controleverklaring reeds separaat toegezonden.

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Met uw brief van 23 augustus 2013 heeft u ons de opdracht tot accountantscontrole gegeven voor de jaren 2013 – 2017. Het boekjaar 2014 is ons tweede controlejaar voor de huidige gemeente Schagen, die ook twee jaar bestaat. Het mag duidelijk zijn dat we in dit rapport dus nadrukkelijk gaan kijken naar de verdere ontwikkelingen, en gelukkig zijn dat verbeteringen, die de gemeente op het gebied van financieel administratief beheer heeft doorgemaakt.

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. In het laatste hoofdstuk 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 2014 weer. In onderstaande tabel hebben wij de in deze rapportage opgenomen aanbevelingen, bevindingen als volgt samengevat:

par.	onderwerp	Oordeel	aanbeveling / toelichting
7.2	Getrouwheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
7.2	Rechtmatigheid	Goedkeurend	Zie ook controleverklaring.
5	SiSa-verantwoording	Fout bij één regeling	Bij één ISV-project kosten uit 2010 en 2011 verantwoord, als inhaal op destijds niet verantwoorde kosten.
4.4.1	Naleving BBV	Nageleefd	Aandacht geven aan de inzicht vereisten van het jaarverslag
4.4.2	Informatiewaarde jaarrekening	Beperkt	Beperkte verantwoording over de concrete acties/resultaten in 2014 t.o.v. de voornemens. Beperkte toelichting op tabellen in de balans-toelichting.
3	Verbijzonderde interne controles	Voldoende	Gebaseerd op plan van aanpak. Opnemen van fiscale aangelegenheden in plan van aanpak.
3.4	Opvolging aanbevelingen managementletter	Gedeeltelijk	Aan sommige onderdelen is gevolg gegeven, aan andere niet.
4.2	Begrotingsrechtmatigheid	Geen overschrijding tolerantie	Een programma overschreden. Geen begrotingsonrechtmatigheid.
6.4	Uitvoeren doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.	Onderzoeken zijn ingezet	Met het in 2014 opgezette lean-traject is een start gemaakt met de (integrale) beoordeling van de centrale processen de komende tijd.
4.2.3 6.1	Digitalisering bepaalde werkprocessen	Voldoende	Een voldoende voor de her-audit van het DigiD assessment 2013 (in juli 2014) en een voldoende voor het assessment 2014.

2 CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, TOLERANTIES EN TOEZICHT PROVINCIE

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 rechtmatigheid aspecten. 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 2014 is vastgelegd in 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening over de jaren 2014-2017', vastgesteld in uw raad van 25 november 2014. Daarnaast maken wij bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, dat opgenomen is als bijlage bij het genoemde controleprotocol. Dit is uitgangs-



punt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag 2014.

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	Goedkeurend	Beperking	Oordeelont-houding	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 2014 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1,13 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 3,41 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE

3.1 Interne beheersing ontwikkeld zich

Bij de controle beoordelen wij de interne maatregelen van interne beheersing die relevant zijn om te komen tot een getrouwe jaarrekening.

We hebben gezien dat de gemeente Schagen, nadat ze in haar eerste jaar hard de algemene kaders had neergezet die nodig zijn als fundament voor een adequate interne beheersing, in 2014 daar verder invulling aan gegeven heeft. De algemene kaders kwamen voort uit de voorbereiding van de fusie en werden (overwegend) in januari 2013 door de raad bekrachtigd.

De verdere uitwerking kreeg in 2014 vorm door een (verdere uitwerking van) de budgetregeling, het invullen van autorisaties in de SAP-pakketten voor (onder meer) financiële administratie en belastingheffing en –inning) geregeld en het treffen van (formele) ICT-maatregelen (mede door de voorwaarden van de DigiD-toets).

Van grote invloed op de interne beheersing is het in 2014 gestart project "bewegen naar de klant". Belangrijk deel van dit project is procesoptimalisatie, intern kortweg aangeduid als 'lean'. Dit project start feitelijk in 2015 en kan een belangrijke bijdrage gaan leveren aan het in control brengen van de organisatie, in combinatie met efficiënt en effectief werken.

Omdat procesoptimalisatie mede gepaard gaat met het zoeken van de minimaal vereiste (en dus gewenste) interne controle in het proces heeft deze ontwikkeling ook onze nadrukkelijke aandacht. Het is daarom ook goed te constateren dat de medewerker IC in het project meedraait.

3.2 De ontwikkeling van de verbijzonderde interne controle

De basis voor de interne controle is het Jaarplan verbijzonderde Interne Controle 2014. Alle kernprocessen met een materieel financieel belang zijn er in opgenomen. Wij hebben het college meegegeven bij het plan voor 2015 nog rekening te houden met de volgende constatering:

- er vindt nog geen (zichtbare) risicoanalyse of -inschatting plaats;
- geen expliciete afweging met omvang van stromen (bijv. in geld of aantallen mutaties);
- nog geen duidelijke afweging in omvang en diepgang tussen processen.

Deze aanbevelingen nemen overigens niet weg dat wij van oordeel zijn dat het controleplan 2014 in algemene zin voldoende kwalitatief is, zodat we er in het kader van de jaarrekeningcontrole 2014 op kunnen steunen.

In het Jaarplan IC 2014 zijn in totaal 24 processen geselecteerd voor specifieke beoordeling. De uitvoering vond in drie controle-perioden plaats, waarbij in het najaar (oktober-november) over de resultaten van de beoordeling van de meeste kernprocessen reeds tussentijds werd gerapporteerd. De afronding van de laatste procesbeoordelingen vond eind maart plaats, de laatste procesrapportages en het afsluitende Verslag Interne controle 2014 werd begin april opgeleverd.

De rapportage-structuur rondom de IC ontwikkeld zich: dit jaar is er over bijna 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.

Het is goed te constateren dat alle controles zijn uitgevoerd, maar wil VIC als instrument voor het management ook feitelijk werking hebben, dan moeten de interne controles eerder worden uitgevoerd en dan zullen bevindingen (en de adviezen) uit de VIC sneller in de organisatie en naar het management worden gestuurd. Verder adviseren we de opvolging van de IC-adviezen ook feitelijk (door de IC-medewerker) te laten bewaken.

3.3 Conclusies uit de interne controle

Het Verslag interne controle geeft een goed beeld van de uitgevoerde interne controle, mede doordat de uitgebrachte deelrapportages er in zijn opgenomen. Uit onze beoordeling bleek dat we de conclusie geheel delen; en omdat deze samen met de belangrijkste bevindingen zijn helder weergegeven, citeren we ze hier:

- " In 2014 is een stap vooruit gezet op het gebied van de interne beheersing van de processen. Het proces verhuuropbrengsten is nog niet in control, maar in algemene zin kan worden vastgesteld dat de processen in voldoende mate worden uitgevoerd conform geldende wet- en regelgeving. Dit houdt in dat goedkeuringstoleranties, zoals vastgesteld in het controleprotocol niet zijn overschreden. Maar er is nog voldoende ruimte voor verbetering, zowel op het gebied van financiële – als niet financiële rechtmatigheid. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Termijnen genoemd in de subsidie verordening worden niet altijd gehandhaafd.

- Diverse overschrijdingen van de budgetten/kredieten op het laagste budgetteringsniveau. Deze zijn op Domeinniveau toegelicht in de jaarrekening.
- Financiële boekingsstukken zijn niet altijd voldoende onderbouwd.
- De volledigheid van de verhuuropbrengsten bevatten fouten en onzekerheden.
- Digitale dossiers zijn niet altijd compleet. "

3.4 Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Schagen

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 oktober 2014.

In onderstaande 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 2014 aan het college zijn wij op deze processen uitgebreid ingegaan. Wij hebben de bevindingen van de managementletter 2014 ook met de leden van de Auditcommissie besproken. Korthedshalve verwijzen wij naar de betreffende rapportage.

omschrijving proces	2013	2014
1. Opzet en uitvoering rechtmatigheidsbeheer	!	✓
2. Opzet administratieve organisatie – interne beheersing	X	!
3. Planning en controlcyclus	!	✓
4. Automatisering – ICT	X	✓
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. Belastingen: Ozb, riool- en afvalstoffenheffing	✓	✓
12. Leges, incl. bouwleges	X	✓
13. Huren en pachten	X	X
14. Projectbeheersing, incl. ontvangen rijksbijdragen		✓
15. Grondexploitaties	X	!
16. Risicobeheersing, juridische kwaliteit, M&O	!	✓
17. Administratievoering, analyse tussenrekeningen	X	!

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

Legenda	X	Onvoldoende. Er zijn (risico's op) tekortkomingen en/of fouten geconstateerd.
	I	Verbeterpunt. Geen materiële risico's / tekortkomingen, op onderdelen zijn verbeteringen nodig.
	✓	Voldoende tot goed. Geen risico's/ tekortkomingen; goed functionerend systeem interne beheersing.
		Deze beoordelingen waren ten tijde van de interim-controle in het betreffende jaar nog niet uitgevoerd

3.5 Opvolging bevindingen interim-controle

Conform onze opdracht hebben wij alle relevante gedetailleerde controlebevindingen in onze managementletter van 18 november 2014 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 Middelen, 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, is mede daaraan ontleend.

nr.	aanbeveling	status per aanbeveling medio april 2015
1	Verder ontwikkelen van het IC-plan	Is continue aandachtspunt. Is onderdeel van het traject van Interne controle naar Interne beheersing.
2	Ontwikkeling inkoopproces: vormen integrale dossiers, ontwikkelen hulpmiddelen en geleidelijk formulieren.	Er wordt gewerkt aan het opzetten van zaakdossiers. Er zijn dit voorjaar gestandaardiseerde inkoopdocumenten geïntroduceerd.
3	Verdere uitwerking nieuwe budgethoudersregeling	Detailinvulling moet nog vorm krijgen
4	Ontwikkeling checklist/proceslijst voor personeel en salarisverwerking	Krijgt in het voorjaar opvolging door PSA.
5	Versterk processen rondom belastingen. Onder meer door gebruik stappenplannen, periodieke afstemmingen van het kohier,	Planning voor de uitvoering is uiterlijk 30 juni 2015
6	Versterk het proces rondom huren en pachten; onder meer door adequate basisregistraties bij de beleidsafdelingen en door het invullen van de bewakende rol van Financiën.	Wordt met vullen vastgoedstelsel aangepast. Aan oplossingen voor de korte termijn wordt niet gewerkt.
7	Implementatie contractenbeheer	Heeft aandacht management, er is een einddatum (juni 2015) gesteld.
8	Nota grondbeleid formaliseren	Is eind 2014 vastgesteld.
9	Onderbouwen of boekwaarde van Lagedijk reële grondslag heeft.	Taxatie en afwaardering hebben plaatsgevonden.

10	Toets op nieuwe Iv3-gegevens voor het sociaal domein	Beoordeling is uitgevoerd.
11	Rollen en autorisaties in CiVision goed vastleggen	Nog niet uitgevoerd, planning is per 30 juni gereed.
12	Beoordelen of actualisatie financiële verordening nodig is.	Beoordeling is uitgevoerd. Conclusie: actualiseren niet nodig.

4 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

4.1 Algemeen

De planning voor de jaarrekening voorzag dit jaar in het opstellen en ambtelijk afronden van de rekening in maart, de bestuurlijke behandeling in april, waarna de raad in mei de rekening vast kan stellen. In gemeenteland de 'normale' planning; echter, voor een gemeente in ontwikkeling en gelet op de cyclus die vorig jaar doorlopen is, best een planning met uitdagingen. En die planning is, alhoewel er hier en daar druk op zat, goed doorlopen.

Onze controle heeft plaatsgevonden in de periode van 9 tot 30 maart. De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2014 was voldoende om onze controle te starten. De dossiervorming rondom de jaarrekeningposten, inclusief de specificaties inzake de SiSa-regelingen was toereikend. Verder hebben wij de volledige medewerking ontvangen van uw medewerkers bij het uitvoeren van de controle.

4.2 Begrotingsrechtmatigheid

Voor de rechtmatigheidscontrole gaan we onder meer na of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door uw raad geautoriseerde programmabegroting. Uit de jaarstukken 2014 blijkt dat er op twee van de drie domeinen op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden:

Omschrijving domein	Overschrijding van de lasten
1 Economisch domein	€ 4.613.000
3 Domein burger en bestuur	€ 2.271.000

De verschillen op verschillende posten ten opzichte van de begrote baten en lasten zijn door het college in de toelichting op de programmarekening (blz. 116 e.v.) nader geanalyseerd. Overigens zou de lezer, mede gelet op het hoge aggregatieniveau van de cijfers, kunnen worden ondersteund met (een) enkele staatje(s) ter duiding van omvang en belang. Of de toelichting zou zich, evenals de cijfers kunnen beperken tot de bestuurlijk belangrijke verschillen.

Het college heeft in de rekening (blz. 123 e.v.) de overschrijdingen op de lasten ook geanalyseerd op rechtmatigheid.

Samengevat zijn de oorzaken:

- Mutaties in de grondexploitaties	€	4.492.664,-
- Vormen van een voorziening voor de exploitatie Lagedijk	€	992.642,-
- Directe afschrijving op investeringen in maatschappelijk nut	€	3.299.683,-

De eerste en laatste overschrijdingen zijn rechtmatig vanwege direct daaraan gerelateerde baten; de voor de grondexploitatie bedrijventerrein Lagedijk gevormde voorziening telt voor onze beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid niet mee omdat pas na afloop van het boekjaar duidelijkheid ontstond over de lagere boekwaarde van dit complex.

Naast de verschillenanalyse en de beoordeling van de begrotingsrechtmatigheid heeft het college nog enkele grotere wijzigingen ten opzichte van de begroting (inclusief tussenrapportages) opgenomen in de adviesnota bij deze jaarrekening. Daarmee wordt u specifiek geïnformeerd over deze laatste aanpassingen. Bij het vaststellen van de jaarstukken worden al de overige 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 de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2014 de stand van zaken ten aanzien van tussenrekeningen en overlopende activa en passiva (transitoria), alsmede de mutaties in investeringskredieten, reserves, voorzieningen en memoriaalboekingen beoordeeld.

4.3.1 De ontwikkeling en borging van administratieve processen verbeterd

De administratieve processen zijn, vergeleken met 2013, in rustiger vaarwater gekomen. De administratie is bij. We hebben geconstateerd dat er thans geen materiele achterstanden zijn in de primaire financiële processen (verwerking facturen, betalen, salarissen) en dat de administratieve vastleggingen adequaat zijn.

Voor enkele zaken vragen we nog wel aandacht.

- Waarborg met stelselmatige controles dat systemen op elkaar aansluiten. Als voorbeeld: de controle op de opleggen van huren en pachten (zodra basisadministraties beschikbaar) of de kohierverwerking;
- Ontwikkel procedures voor de verwerking van memoriaalboekingen (boekingen buiten de reguliere processen en die daarom een verhoogd risico kennen).

4.3.2 Huren en pachten

Het in rekening brengen van de huren en pachten over 2014 is, na de zeer moeizame uitvoering in 2013, aanmerkelijk soepeler verlopen. In vergelijking met het voorgaande jaar hebben de beleidsafdelingen meer hun eigen verantwoordelijkheid genomen om te komen tot het opleggen van huren en pachten.

Daarmee is echter vanuit organisatorisch en controle-oogpunt nog geen sprake van een goed beheer:

- De beide systemen waaruit de basisgegevens voor het in rekening brengen van huren of pachten moeten komen, het vastgoedstelsel en het contractenbeheer, functioneren beide nog niet. (zie ook de paragrafen 4.3.3 en 4.3.4 hierna). Daardoor is er feitelijk geen goede basis voor het waarborgen de volledigheid en juistheid van in rekening gebrachte bedragen.
- Goede en sluitende beoordelingen (aansluitingen, analyses, detailcontrole) op de huren en pachten vindt niet door de beleidsafdelingen, en is ook niet door financiën uitgevoerd.

De medewerker Intern controle heeft recentelijk (maart 2015) over 2014 een gedegen analyse opgesteld. Deze kan, naast bovengenoemde maatregelen, in de komende jaren een basis zijn voor de analyses die (bij Financiën) uitgevoerd moet worden.



Uit de analyse blijkt dat nog niet alle huren en pachten waren gefactureerd (ca. € 22.000,-), dat nog niet alle baten aan het juiste jaar werden toegerekend en de vraag gesteld kan worden of de huren en pachten, waar nodig gelet op besluitvorming, wel geïndexeerd zijn. Bij afronding van de controle bleek nog een bedrag van ca. € 75.000,- niet ontvangen te zijn, waarvan ca. € 45.000,- met betalingsachterstanden.

Zoals weergegeven, het proces is in 2014 soepeler verlopen, maar het beheer is zeker niet op orde. De betrokkenheid van de beleidsafdelingen rondom het beheer is mager en bij Financiën komt de controlerende en bewakende functie op dit proces nog niet van de grond.

Mede daardoor is ook dit jaar achteraf niet vast te stellen, ondanks de inzet van de afdeling Financiën daartoe, of alle huren en pachten (verantwoord is € 1,0 mln.) juist en volledig in rekening zijn gebracht. Ten behoeve van onze oordeelsvorming hebben we daarom een inschatting gemaakt van de fouten op deze post (maximaal € 40.000,-) en de onzekerheid rondom deze post op maximaal € 60.000,- geschat.

Het mag duidelijk zijn: dit proces heeft ook in 2015 nog actief aandacht van het management nodig.

4.3.3 Ontwikkeling vastgoedstelsel

Bij de fusie is besloten tot het opzetten van een vastgoedregistratie-systeem. De voorbereidingen (planning, besluitvorming en ontwikkeling) hebben geruime tijd (medio 2012 – begin 2014) gekost. Feitelijk is pas eind 2013 het 'te vullen' programma operationeel geworden en met de inventarisatie is vervolgens begin 2014 echt gestart.

Uit navraag bleek dat de einddatum, eind 2015 nog niet gewijzigd is, maar inmiddels is wel intern onderkend dat daarvoor (meer) inspanning nodig is dat momenteel gepland. Een van de praktische oorzaken daarvan is dat de inventarisatie tot op heden met interim-krachten plaatsvond, waardoor de continuïteit van het project niet gewaarborgd bleek. Daarnaast is de complexiteit van het werk groter dan vooraf ingeschat: er moeten veel relaties en gegevens (ook extern) worden nagetrokken, verder bleken contracten, aktes en overeenkomsten (over eigendom, huur, pacht), deels uit een ver verleden, niet te voldoen aan de eisen/professionaliteit die nu gesteld worden.

Wij onderstrepen het belang van het exact en volledig vastleggen van gegevens in het nieuwe systeem en vragen ook aandacht voor (het nakomen van) de planning.

4.3.4 Implementatie contractenbeheer

In het verlengde hiervan wijzen we nog op de ontwikkeling van het contractenbeheer. Alhoewel het contractenbeheer nadrukkelijk een veel breder doel heeft, zal de informatie uit het contractenregister mee kunnen bijdragen aan de bewaking van de juistheid en de volledigheid van de huren en pachten. We hebben het college in de managementletter geattendeerd op het organisatie brede belang van een adequaat contractenbeheer.

Het contractenbeheer betreft het beheer van alle (langlopende) contracten als onderdeel van de juridische kwaliteitszorg. Het uiteindelijke doel is de bewaking van (meerjarige) contracten en verplichtingen) teneinde de volledigheid en juistheid van aanbestedingen en inkoopverplichtingen beter te kunnen borgen. Tevens kan het contractenbeheer ook van belang zijn in het kader van de interne beheersing, namelijk als grondslag voor de facturatie overige opbrengsten zoals de huren en pachten. Gezien het belang en de toename van het aantal contracten en overeenkomsten wordt het contractenbeheer – centraal- ondergebracht bij de Afdeling Facilitaire Zaken. Deze centrale

aansturing van het contractenbeheer betekent echter wel dat binnen de organisatie het bewustzijn van de budgethouders hiervoor o.i. de kritische factor tot succes is.

4.3.5 Bouwleges

In het accountantsrapport van vorig jaar informeerden we u over enkele hiaten in het proces van opleggen en ontvangen van leges voor omgevingsvergunningen. Er waren wel adequate systemen beschikbaar, maar aan 'communiceren' tussen de systemen ontbrak het. Inmiddels zijn de problemen opgelost en is de afstemming tussen systemen en de (administratieve) controle daarop adequaat geregeld.

4.3.6 Subsidies

Ten tijde van de interim-controle was de interne controle op het proces van subsidieverstrekking nog niet afgerond. Daarom hebben we de beoordeling van dit proces nu in de controle betrokken.

Uit de beoordeling van verstrekte subsidies bleken meerdere bevindingen te komen, die ten dele ook meermalen voorkwamen. De belangrijkste bevindingen waren:

- Het overschrijden van gestelde termijnen (zowel bij het indienen door de aanvrager als de behandeling door de gemeente)
- Het ontbreken van documenten (bijv. de begroting) bij de aanvraag
- Niet vermelden in de beschikking van de soort subsidie die toegekend wordt.

Alhoewel de opmerkingen geen betrekking hebben op de kernbegrippen recht, hoogte en duur en dus onze rechtmatigheidsbeoordeling niet raken, is het van belang dat aan alle aspecten van subsidie-verordeningen of subsidieregels wordt voldaan.

We hebben begrepen dat in 2015 een nieuwe subsidieverordening wordt opgesteld. Overweeg bij het opstellen ervan of de te stellen voorwaarden ook feitelijk nodig zijn.

In dit kader plaatsen we ook een opmerking bij de ontvangen subsidies. Uit de door de IC-medewerker gepleegde inventarisatie blijkt dat er momenteel 17, veelal voor projecten toegekende, subsidies (met een totaal van € 2,44 mln.) onderhanden zijn. Bij 10 projecten is (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voorschotten (in totaal voor € 1.475.000,-) aan te vragen. Uit financieringsopgumpunt is het van belang hiervan gebruik te maken.

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 begroting en de jaarstukken van gemeenten de wettelijke kaders aan.

Bij onze controle toetsen we of de jaarrekening (het financiële verantwoordingsdocument) voldoet aan de formele aspecten van het BBV. Op slechts enkele mineure aspecten (bijv. de specifieke vermeldingen rondom erfpacht) is nog aanvulling nodig.

Het BBV kent ook inrichtingsregels voor de begroting, de programmaverantwoording en de paragrafen. Na een beleidsarme begroting in 2013 heeft de begroting 2014 inmiddels een volwaardig karakter en voldoet hij in redelijkheid aan het BBV.

De programmaverantwoording 2014 geeft per domein de ontwikkelingen weer en er wordt een toelichting gegeven op de afwijkingen van de speerpunten uit de begroting 2014. Aan de inzichtseisen die het BBV voor de programmarekening weergeeft wordt in het jaarverslag 2014 nog niet geheel voldaan. Met name op de centrale vragen: “de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd” en “de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken” wordt in essentie nog niet altijd concreet antwoord en/of inzicht gegeven. De in het jaarverslag opgenomen paragrafen voldoen wel aan de BBV-vereisten.

Volgens de BBV dient er ook nog een productenrekening te worden opgesteld; een boekwerk met (financiële) verantwoording op een lager aggregatieniveau dan de jaarrekening voor intern (college, management, ambtelijke organisatie). Schagen stelt momenteel wel een productenbegroting op, maar geen productenrekening. We geven u in overweging om deze productenrekening op te stellen, niet alleen om te voldoen aan de BBV, maar ook om op het niveau van doelstellingen en resultaten een verantwoordingsdocument te hebben.

4.4.2 Programmarekening en informatiewaarde

In de programmaverantwoording wordt voortgeborduurd op de structuur die in de Meerjarenvisie en de begroting 2014 is neergelegd. Dit opzet daarvan is helder en de uitwerking ervan in de programmarekening volgt exact de begrotingsopzet. Dat biedt aan de niet-ingewijde lezer de nodige houvast.

Toch kan de informatiewaarde en het verantwoordingskarakter van het (programma)rekening nog worden versterkt. We denken daarbij aan:

- Wees consequent (exact, volledig) in het benoemen/presenteren van behaalde resultaten en de duiding/meting ervan met indicatoren
- Vermijd combineren van resultaten binnen een doelstelling in de rekening. Definieer nieuwe of combineer doelstellingen alleen bij de begroting
- geef per domein en doelstelling een aantal kengetallen of kernobjecten weer, waardoor meer tastbaar/praktisch duidelijk is waarover we het hebben of waarvoor we het doen
- wees kritisch op de tekstuele toelichting, verklaring of analyse. Bij een jaarverantwoording hebben we het over terugkijken naar het afgelopen jaar en wat toen gebeurd is. Verklaar/analyseer de verschillen met de ambities in de (bijgestelde) begroting. En presenteer en analyseer hierbij ook de financiële verschillen.
- maak onderscheid tussen de concrete maatregelen en acties die zijn ingezet/uitgevoerd en daar waar het feitelijk om gaat: de doelstellingen en de te bereiken maatschappelijke effecten.

Daarnaast geven we u in overweging om in de rekening een balans te vinden tussen de (overwegend) tekstuele toelichting in de programmarekening en de (overwegen) cijfermatige opstellingen in de jaarrekening. Gebruik gegevens en verwijzingen over en weer om ervoor te zorgen dat de jaarstukken een geïntegreerde wijze van verantwoorden vormen over het verslagjaar; in de paragrafen is deze balans al (meer) gevonden.

Conform de verslaggevingvoorschriften 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 2014 bedraagt na het verwerken van de mutaties in de reserves € 86.867,- ten opzichte van een bijgestelde begroot negatief resultaat van € 47.678,-. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

(in € 1.000,-)	begroting na wijz.	realisatie	afwijking
Resultaat voor mutatie reserves	- 6.764	- 2.649	4.116
Saldo mutatie reserves	6.716	2.735	3.981
Resultaat na mutatie reserves	- 48	87	135

In de jaarrekening is (blz. 123 e.v.) per domein een uitvoerige toelichting gegeven op de verschillen. De analyses zouden aan informatieve kracht winnen als ze worden opgenomen bij de doelstellingen waar ze betrekking op hebben en dus kunnen worden vergeleken met de feitelijke activiteiten en resultaten.

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

4.4.4 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2014, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 54,4 miljoen. Hiervan heeft € 46,5 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

(in € 1.000)	begin 2014	eind 2014	toe/afname
Algemene reserve	14.044	10.979	- 3.065
Bestemmingsreserve	46.542	43.368	- 3.174
Saldo rekening	<u>- 2.039</u>	<u>87</u>	<u>- 2.126</u>
Totaal eigen vermogen	<u>58.547</u>	<u>54.434</u>	<u>- 4.113</u>

Weerstandsvermogen

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 ruim voldoende en het incidentele weerstandsvermogen uitstekend is.

Daarbij zou het wel passen om in de analyse het dekkingsplan uit de begroting 2015 te betrekken. In dit dekkingsplan wordt tijdelijk € 5 mln. gebruikt uit de bestemmingsreserves onderhoud schoolgebouwen; waarbij het de bedoeling is de uitname in 5 jaar weer aan te vullen door de verkoop van 'tafelzilver'. De in de paragraaf weerstandsvermogen o.a. genoemde stille reserves (€ 14 mln.) worden daarmee voor een redelijk deel ingezet. Ook dan blijft het incidentele weerstandsvermogen trouwens nog uitstekend.



Reservebeleid

Bij de start van de nieuwe gemeente heeft uw raad op 3 januari 2013 een nieuwe notitie reserves en voorzieningen vastgesteld. Daarmee is de basis gelegd voor een nieuw reservebeleid en vond tevens een harmonisatie plaats van de diverse reserves en voorzieningen die de oude gemeenten kenden. Het

Bestemmingsreserves onderhoud gebouwen onderwijs

Per 1 januari 2015 is, op basis van rijksregelgeving, de verantwoordelijkheid voor het gehele onderhoud van scholengebouwen in handen van de schoolbesturen. Het binnenonderhoud was al hun verantwoordelijkheid, het buitenonderhoud is nu ook overgegaan van gemeenten naar de schoolbesturen.

Ultimo 2014 heeft de gemeente nog een tweetal hiermee gerelateerde bestemmingsreserves: de bestemmingsreserve Onderhoud gebouwen basisonderwijs (€ 8,9 mln.) en de bestemmingsreserve Onderhoud gebouwen voortgezet onderwijs (€ 7,1 mln.). De naamgeving van de reserves roept vragen op, want –sec beschouwd- is er eind 2014 geen geld meer nodig voor schoolonderhoud.

En een van de laatste bijdragen voor achterstallig onderhoud (€ 150.000,- voor gebouwenonderhoud, raadsluit van 29 oktober 2014) werd niet uit deze reserves gedekt, maar uit het krediet onderwijshuisvestingsprogramma 2010.

De huidige reserves worden, in overwegende mate, gebruikt ter dekking van de kapitaallasten van investeringen in scholen. We adviseren u benaming en toelichting op deze reserves hierop aan te passen. Ook het noemen van de in de vorige paragraaf genoemde tijdelijke uitname ten behoeve van het dekkingsplan 2015 past hierin. Het geeft aan dat deze reserves (deels) qua omvang en looptijd deels het karakter hebben van algemeen of weerstandskapitaal.

Deze constatering kunnen worden meegenomen in het onderzoek dat het college in 2015 laat uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige bestemmingsreserves.

Voorzieningen

Blijkens de jaarrekening 2014 bedraagt de stand van de voorzieningen per einde 2014 € 3,9 miljoen (begin 2014 was dit € 3,3 miljoen). Uitgaven ten laste van voorzieningen worden, conform het BBV, rechtstreeks via de balans geboekt. De door de raad geaccordeerde dotaties aan deze voorzieningen lopen via de rekening van baten en lasten. Er is in 2014 één nieuwe voorziening gevormd, de voorziening riool met een dotatie van € 1.482.000,-. Verder hebben zich dit jaar geen bijzondere mutaties in de voorzieningen voorgedaan.

Voorziening riool

In 2014 is de voorziening riool gevormd, door een deel van de bestemmingsreserve Egalisatie rioolrecht (ad € 1.482.000) onder de voorzieningen te brengen. Aanleiding daarvoor is de wijziging van het BBV in 2014, waarbij helderder als uitgangspunt is geformuleerd dat gelden die met de rioolheffing zijn verzameld in een voorziening moeten worden beheerd omdat het middelen zijn van derden die specifiek zijn geïnd en verzameld voor rioolbeheer. Een andere besteding is dan niet toegestaan, en dat wordt met de presentatie onder de voorzieningen benadrukt.

De middelen die in vroegere jaren op een andere wijze zijn verzameld, zoals in de oude gemeente Zijpe gebeurde bij de resultaatsbestemming, kunnen in een reserve blijven omdat hierover de raad het 'vrije' bestemmingsrecht heeft.

Overigens gaat de BBV nog verder in haar specifieke aanwijzingen rondom rioolgelden: de gelden in de voorziening moeten nader verdeeld worden in een drietal (deel)voorzieningen. Voor de uitwerking en onderbouwing, natuurlijk in aansluiting op het actuele GRP, hiervan heeft de gemeente tot in 2015 de tijd. De commissie BBV vindt dat deze nadere verdeling ultimo 2015 gerealiseerd moet zijn. Dit vergt overigens best gedetailleerde gegevens, die wellicht nader onderzoek of uitwerking van het GRP nodig maken.

Toelichting op het vermogen

De toelichting op de verschillende posten van het eigen vermogen en de voorzieningen zijn sterk cijfermatig van aard. Het BBV bepaalt dat in de toelichting op de reserves en voorzieningen de aard en reden van de verschillende vermogensonderdelen wordt weergegeven en dat de mutaties worden toegelicht. Met de huidige cijfermatige presentatie wordt daaraan marginaal invulling gegeven. We adviseren een meer inhoudelijke toelichting te laten ontwikkelen.

4.4.5 Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid

In de gemeente Schagen hebben de grondexploitaties en woningbouw een aanzienlijke omvang. Met een boekwaarde van € 16,9 mln., waar tegenover voor ca. € 6,8 mln. (verlies)voorzieningen zijn getroffen, zijn de grondposities nog behoorlijk; ondanks de afwaarderingen die reeds op de exploitaties genomen zijn (de oude gemeenten in 2012 voor ca. € 7,6 miljoen; Schagen heeft in 2014 nog eens € 4,4 mln. feitelijk afgeboekt).

Uit een interne inventarisatie bleek dat er ca. 85 plannen voor woningontwikkeling te onderkennen zijn, voor een totaal van ca. 2.400 woningen. Dit aantal moet, door keuzes die in de Woonvisie zijn ontwikkeld, worden teruggebracht naar 900 - 1300 woningen. Dat is dus een halvering van het aantal nu geplande woningen, een fikse uitdaging.

Het grondbeleid

In september 2014 heeft u de nota Grondbeleid 2014 – 2018 vastgesteld. Daarmee ligt er nu een kader waarin de doelstellingen en de bijdragen van het grondbeleid aan de gemeentebrede ambities inzichtelijk worden gemaakt, wordt weergegeven welke instrumenten de gemeente (en daarbinnen team Vastgoed) daarvoor heeft en worden de randvoorwaarden, waaronder de financiële kaders vastgelegd. In de nota wordt dit gemeentelijk beleid opgehangen binnen de huidige maatschappelijke omstandigheden (economisch tij, ontwikkelingen woningmarkt, demografische verwachtingen) en natuurlijk wordt in dit geheel rekening gehouden met rijksbeleid (ook formele regelgeving zoals het BBV) en met provinciaal beleid en visie (onder meer de Structuurvisie 2040 en de woonvisie 2010)

Met het vaststellen van deze nota grondbeleid is er nu een goede, uitgewerkte visie op de waardering van de grond en de grondexploitaties; en deze handvatten zijn voor het financieel beheer van de gemeente van belang als beleids- en toetsingskader.

Lagedijk

Het project Lagedijk is een ontwikkeling van een bedrijventerrein, met een boekwaarde begin 2014 van € 6,5 miljoen. De inmiddels gemaakte kosten zijn hoog omdat behalve de ontwikkeling van dit terrein, ook het naastliggende, reeds bestaande bedrijventerrein Lagedijk gerevitaliseerd is. In de exploitatieopzet werd ervan uitgegaan dat de verkoop van nieuwe grond tevens de revitalisatiekosten van het bestaande terrein zou kunnen dekken.



Sinds de start van de verkoop van gronden van het nieuwe deel van het project Lagedijk is er nog geen enkel perceel verkocht. Mede daarom is het verstandig dat u een externe deskundige de waarde van het bedrijfsterrein heeft laten bepalen. Uit deze taxatie, uitgevoerd januari 2015, bleek dat de marktwaarde van de uitgifbare gronden € 95 per m² is, oftewel € 5,7 mln. voor het totale complex. Omdat er momenteel geen serieuze gegadigden zijn en geen andere (markt)-ontwikkelingen zijn heeft u besloten de boekwaarde van het project af te waarderen tot de getaxeerde marktwaarde door het vormen van een voorziening. Wij kunnen ons hierin volledig vinden.

Project Haulo

Voor onze opmerkingen over het project Haulo verwijzen we u naar par. 6.2.

Actualisatie grondexploitaties aan de raad voorleggen

De commissie BBV geeft in haar bijgestelde notitie over grondbeleid de aanbeveling om grondexploitaties jaarlijks te actualiseren en de aangepaste opzet aan de raad ter besluitvorming voor te leggen. In de nota Grondbeleid en de voortgangsrapportage van het najaar 2014 is hieraan invulling gegeven door de toezegging dat een dergelijke rapportage jaarlijks bij de begroting en bij de jaarrekening zal worden opgesteld.

Op zich is dit voornemen een adequate benadering van de aanbeveling van de commissie BBV; we constateren echter wel dat dit voornemen bij de huidige jaarrekening 2014 nog geen feitelijke invulling gekregen heeft.

5 SOCIAAL DOMEIN – Uitvoering door COWWI

De uitvoering van de nieuwe regelingen, die met de wetgeving rondom het sociaal domein, de taak van de gemeente geworden zijn, is begin 2015 van start gegaan. Daarbij is deels sprake van een geleidelijke overgang omdat (onderdelen van) regelingen door de huidige uitvoerders in stappen of in de loop van 2015 worden overgedragen.

Over de (eerste) uitvoering van deze regelingen zullen we u informeren in onze managementletter 2015; we hebben met het college afgesproken om in 2015 reeds vroeg (late voorjaar/zomer) specifiek de (nieuwe) uitvoering van de regelingen in het sociaal domein te beoordelen.

Hieronder attenderen we u op een drietal onderwerpen die verband houden met de invoering van of overgang naar het 'sociaal domein'.

5.1 Inkoopproces sociaal domein

In onze managementletter hadden we reeds aangegeven dat de inkoopprocessen die in het najaar 2014 zijn doorlopen voor de contractering van partijen voor de uitvoering van de Jeugdwet en de nieuwe WMO, uit oogpunt van rechtmatigheid, wellicht niet op alle aspecten zuiver doorlopen zouden zijn. De inkoop werd verzorgd door het COWWI voor de gemeenten Texel, Hollands Kroon en Schagen en leidde tot afzonderlijke contracten voor Texel en gezamenlijke contracten voor Hollands Kroon en Schagen.

Deze processen waren echter nog niet afgerond ten tijde van onze interim controle. Door de medewerker Interne controle is, na de afronding ervan, onderzocht hoe het inkoopproces heeft plaatsgevonden. De conclusie van het onderzoek is dat de aanbesteding in opzet en qua uitvoering



rechtmatig plaatsgevonden heeft. Maar dat, als er strikt naar de wet (met name de aanbestedingswet 2012) wordt gekeken, de aanbesteding niet geheel rechtmatig verlopen is.

De oorzaken daarvoor zijn de wijzigingen die tijdens de aanbestedingsprocedure hebben plaatsgevonden. Deze wijzigingen lagen deels in de eigen sfeer: het opsplitsen van de samenwerking tussen de gemeenten Den Helder, Texel, Hollands Kroon en Schagen. Grotendeels lager de herhaaldelijk optredende veranderingen echter buiten de invloedssfeer van de gemeente: wijzigingen in een zich nog ontwikkelende wet- en regelgeving, wijzigingen in doelgroepen, in de afspraken uit het regionaal transitie arrangement en in landelijke overkoepelende afspraken en onduidelijkheden en wijzigingen in financiële stromen en budgetten. Daarbij komt ook de onbekendheid van (met name) de aanbidders met inschrijven en aanbestedingstrajecten.

De gemeente heeft getracht (en is daar naar ons idee in geslaagd) om alle partijen steeds op een actieve wijze te informeren over de wijzigingen en heeft alle aanbidders gedurende het proces de gelegenheid gegeven om hun inschrijvingen aan te passen of aan te vullen.

Uit het onderzoek blijkt dat tijdens het gehele proces de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de aanbestedingsbeginselen zoveel mogelijk in acht zijn genomen, waardoor er –zo is het idee– geen partijen echt geschaad zijn. Dit wordt ook ondersteund door het gegeven dat de gevolgd procedure niet heeft geleid tot klachten en/of schadeclaims.

5.2 Kosten samenwerkingsverband COWWI

Vooruitlopend op de feitelijke uitvoering van de verschillende regelingen in het sociaal domein zijn in 2014 al de nodige voorbereidingskosten gemaakt voor het opstarten van het samenwerkingsverband Centrale Ondersteuning Wijkteams en Werk en Inkomen (COWWI) bij de gemeente Schagen. De hiervoor genoemd inkoopprocessen waren daar een belangrijk onderdeel van. De kosten van de samenwerking zijn gebaseerd op en verdeeld volgens de uitgangspunten zoals die zijn afgesproken in het werkboek.

Bij de afsluiting van de budgetten over 2014 bleek dat het ICT-krediet dat wordt aangehouden om de ICT-uitgaven te activeren en de kapitaallasten te verdelen over de gebruiksduur, in 2014 te weinig is gebruikt. Ca. € 0,2 mln. aan ICT-uitgaven hadden geactiveerd moeten worden en niet direct als kosten verantwoord en bij Hollands Kroon in rekening gebracht moeten worden. Vanwege de bewerkelijkheid is ervoor gekozen om de correctie hiervan niet in 2014, maar in 2015 door te voeren. De gemeente Hollands Kroon is hierover geïnformeerd.

Daarnaast heeft Schagen bij de gemeente Den Helder haar deel van de kosten van de samenwerking, uit de periode voordat ze zich daaruit terugtrok, in rekening gebracht. Deze zijn tot op heden niet vergoed.

5.3 Liquidatie ISD Kop van Noord-Holland

Met het besluit van de gemeenten om de uitvoering van de regelingen in het sociaal domein zelf ter hand te nemen werd tevens duidelijk dat de taken van de ISD-KNH (de Intergemeentelijke Sociale Dienst Kop van Noord-Holland) bijna integraal wegvielen en is besloten tot opheffen van de sociale dienst. De ISD heeft daarom in 2014 ook een liquidatieplan opgesteld, dat in december in de raad is behandeld.

Kern van het liquidatieplan is dat de sociale dienst wordt geliquideerd door integrale overname van activiteiten en bezittingen en schulden door de gemeente Schagen en het opheffen van de gemeenschappelijke regeling. Omdat bij zowel de sociale dienst als bij het COWWI de gemeenten Hollands Kroon en Schagen betrokken zijn, kan dat ook betrekkelijk geruisloos.



Er zijn naar ons idee twee aspecten die de aandacht blijven verdienen.

In het liquidatieplan is weergegeven wat de gevolgen zijn voor het personeel van de Sociale dienst en welke frictiekosten daaruit voor de gemeente naar voren komen. In het liquidatieplan is helder weergegeven wat het meest negatieve scenario in deze zou kunnen zijn: in totaal een bedrag van ca. € 2,3 mln. Inmiddels hebben inspanningen om boventallige personeelsleden te plaatsen reeds hun effect gehad, het blijft evenwel zaak om de (definitieve) plaatsing van deze medewerkers te bewaken.

Het pand van de sociale dienst is gehuurd, maar destijds wel verbouwd en heringericht door de ISD om adequaat te kunnen gebruiken voor haar taken. Als besloten wordt om het pand te verlaten, moet het interieur in originele staat worden hersteld. Deze kosten komen dan bovenop de (nog bestaande) boekwaarde van de herinrichtingskosten. Vooralsnog wordt het pand gebruikt door het COWWI en is er, omdat de gemeente Schagen nog geen uitgekristalliseerd huisvestingsplan heeft, geen zicht op de termijn dat het pand eventueel wordt verlaten.

Bij het afronden van onze controle was de concept-jaarrekening 2014 van de ISD beschikbaar. De accountant van de ISD had wel al zijn procescontroles 2014 uitgevoerd, maar nog niet de jaarrekeningcontrole afgerond. Voor onze oordeelsvorming hebben we daarom met de accountant afstemming gehad over zijn bevindingen; daaruit bleek dat hij bij de procescontroles geen fouten of onzekerheden van materieel belang heeft geconstateerd.

6 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)

6.1 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 voor de gemeente Schagen ten aanzien van 11 regelingen bij de jaarrekening 2014 een verantwoording met betrekking tot de voor een rijksbijdrage in aanmerking gebrachte bestedingen moet worden afgelegd.

6.2 ISV-subsidie project Haulo

Het project Haulo is jarenlang omgeven met onzekerheden rondom de grondverkoop en derhalve de haalbaarheid van het plan. Ter dekking van de exploitatie was in voorgaande jaren € 0,3 mln. uit eigen middelen toegevoegd en heeft u in het najaar, bij de voortgangsrapportage, besloten om voor € 0,2 mln. een voorziening te vormen.

Eind 2014 is echter het eerste deel van de gronden verkocht aan de ontwikkelaar en is de bouw van woningen feitelijk gestart. Daarom stelt het college u bij deze jaarrekening voor om de te vormen voorziening te beperken tot ca. € 36.000,-, het verwachte saldo van de grondexploitatie op dit moment.



Ter realisatie van het complex Haulo zijn, naast opbrengsten uit de grondverkoop en (verlies)aanvulling uit de algemene middelen (in eerdere jaren), een tweetal ISV-subsidies (Investering Stedelijke Vernieuwing) aangevraagd ter dekking van de kosten van dit project. De twee subsidieaanvragen, voor een totaal van € 246.000,- zijn door de voormalige gemeente Harenkarspel ingediend en door de provincie Noord-Holland in 2010 en 2011 toegekend.

De verantwoording voor een van de ISV-subsidies (ad € 150.000,-) loopt via de SiSa-systematiek. De kosten van dit project bestaan overwegend uit de aankoopkosten van grond in de jaren 2010 en 2011. Deze kosten zijn niet verantwoord in de SiSa-bijlage (van destijds de gemeente Harenkarspel) in de jaren dat de kosten zijn gemaakt.

In de SiSa-bijlage van dit jaar worden daarom alsnog deze kosten verantwoord. Dat er kosten worden verantwoord die betrekking hebben op uitgaven in eerdere jaren, wordt door de gemeente in de SiSa-bijlage expliciet toegelicht. Omdat het niet goed toerekenen van kosten aan het jaar van besteden een fout is, melden wij dit in onze bijlage (Tabel van fouten en onzekerheden SiSa-bijlage) een geven hierop een toelichting.

De afdeling Financiën heeft kort de risico's rondom dit project geanalyseerd. Dit zijn:

- de provincie gaat niet akkoord dat de gemaakte kosten uit 2010 en 2011 in de sisa-bijlage 2014 worden verantwoord.
- dat er te veel kosten verantwoord worden onder de ISV2-subsidie (de subsidie via de SiSa-bijlage), waardoor er een tekort aan subsidiabele kosten verantwoord kunnen worden onder de ISV3-subsidie.

Vanwege deze risico's merken we het totale subsidiebedrag (€ 246.000,-) aan als onzeker bij onze oordeelsvorming in par. 8.1.

Inmiddels heeft de gemeente de provincie op ambtelijk niveau over de wijze van verantwoorden ingelicht, waarop de provincie heeft verzocht in een bestuurlijke brief toelichting te geven.

6.3 Rapport van bevindingen

Wij hebben verder geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringtoleranties overschrijden. Ook zijn wij van mening dat de in de SiSa bijlage opgenomen gegevens deugdelijk tot stand zijn gekomen. De door het CBS voorgeschreven model tabel van bevindingen 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.

7 OVERIGE BEVINDINGEN

7.1 Automatisering en betrouwbaarheid gegevensverwerking

De controle van een 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.

Assessment DigiD

Met ingang van 2013 voert de gemeente een zgn. ICT-beveiligingsassessment DigiD uit. Naar aanleiding van het eerste onderzoek (november 2013), toen de EDP-auditor de getroffen maatregelen nog als niet voldoende kwalificeerde, heeft de gemeente in het voorjaar van 2014 een verbeterplan



opgesteld en uitgevoerd. Dit leidde tot een 'her-audit 2013' in juli 2014 waarbij bleek dat de gemeente aan de gestelde beveiligingsmaatregelen voldeed. Ook bij de audit 2014 (met een rapportage van 24 februari 2015) bleek dat de getoetste beveiligingsmaatregelen voldoende zijn.

Uit de rapportage van de auditor blijkt dat er door de gemeente nog verbeterpunten zijn geïnventariseerd rondom de 'governance, organisatie, rollen en bevoegdheden inzake preventie, detectie en response op het gebied van informatiebeveiliging'. Hiervoor is inmiddels een implementatieplan opgesteld, dat in de komende periode wordt doorgevoerd.

7.2 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 130 procent van het ministersalaris en dwingt af dat de bezoldiging van topfunctionarissen wordt gepubliceerd.

Deze publicatieplicht geldt niet alleen voor de jaarrekening – er worden hiervoor gedetailleerde gegevens gevraagd –, er moet ook op digitale wijze informatie hierover aan de rijksoverheid worden verstrekt. Door de gemeente wordt, zowel qua bezoldiging als publicatie, voldaan aan de nieuwe regels.

7.3 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.

7.4 Fiscale aangelegenheden

Fiscale aspecten krijgen bij de bedrijfsvoering van gemeenten een steeds prominentere rol. Zo werd –inmiddels al weer tien jaar geleden– het BTW-compensatiefonds ingevoerd en streeft de fiscus er de laatste jaren naar om met (grotere) organisaties afspraken te maken over zogenaamd 'horizontaal toezicht'. Deze toezichtsvorm bestond reeds in de voormalige gemeente Zijpe. De nieuwe gemeente Schagen streeft hier ook naar, afstemming hierover met de belastingdienst heeft reeds plaatsgevonden.

Dwingend is de belastingplicht voor de vennootschapsbelasting, waarmee gemeenten en andere overheden met ingang van 2016 geconfronteerd worden. 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.



De vennootschapsbelasting vormt een kostenpost en het is daarom van groot belang dat gemeenten hun organisatie optimaliseren om het nadelige effect zo beperkt mogelijk te houden. Binnen Middelven is inmiddels een onderzoek gestart naar reikwijdte van deze fiscale wijziging en de concrete (financiële) effecten.

8 CONCLUSIE

8.1 Geconstateerde fouten en onzekerheden

De controle heeft primair tot doel een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid. Uit onze werkzaamheden zijn geen andere controleverschillen gebleken dan hierna genoemd, die hebben geleid tot aanpassing van de jaarrekening en die afzonderlijk groter zijn dan de goedkeuringstoleranties zoals opgenomen in het vigerende controleprotocol. De door ons gesignaleerde opmerkingen zijn allemaal verwerkt en/of gecorrigeerd in de voorliggende jaarrekening.

De tijdens de controle gebleken onzekerheden en fouten beperken zich tot drie aspecten:

- een fout het activeren van ICT-uitgaven voor het COWWI, ad € 197.000,-
- een fout over de juistheid en volledigheid van de verantwoorde huren en pachten, door ons geschat op € 40.000,-
- onzekerheid over de juistheid en volledigheid van de verantwoorde huren en pachten, door ons geschat op € 60.000,-
- onzekerheid over de juistheid van de ISV-subsidies voor het project Haulo, dit risico is maximaal € 246.000,-

De totale omvang van de fouten (€ 237.000,-) en van de onzekerheden (€ 306.000,-) overstijgt niet de voor beiden geldende tolerantiegrenzen.

8.2 Samenvatting bevindingen in dit rapport

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2014 van de gemeente Schagen betreffen:

- a. Scherp opzet van het VIC-plan aan en laat controles en rapportage a-tempo plaatsvinden (3.2)
- b. Ondersteun de lezer (o.m. bij de verschillen-analyse) met gegevens/feiten ter duiding van omvang en belang (4.2)
- c. Waarborg met stelselmatige controles dat systemen op elkaar aansluiten (4.3.1)
- d. Ontwikkel procedures voor de verwerking van memoriaalboekingen (4.3.1)
- e. Betrek de beleidsafdelingen actief bij het in rekening brengen van huren en pachten (4.3.2)
- f. Ontwikkel controlemechanismes op huren en pachten bij Financiën (4.3.2)
- g. Ontwikkel en vul het vastgoedstelsel volledig (4.3.3)
- h. Ontwikkel het contractenbeheer (4.3.4)
- i. Bewaak bij te verstrekken subsidies het nakomen van de subsidieregels (4.3.6)
- j. Vraag waar mogelijk bij toegekende subsidies voorschotten aan (4.3.6)
- k. Versterk de informatiewaarde en verantwoordingskarakter van de programmarekening (4.4.2)
- l. Bekijk benaming en doelstelling van de bestemmingsreserves onderhoud gebouwen onderwijs op realiteitsgehalte (4.4.4)
- m. Werk de voorziening riool nader uit volgens de specifieke BBV-voorwaarden (4.4.4)



- n. Geef feitelijk invulling aan het besluit om ook bij de jaarrekening een actualisatie van de grondexploitaties te presenteren (4.4.5)

8.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2014 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.

mr.drs. J.C. Olij RA



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



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2014

Berichtgeverinformatie

Vul hieronder de informatie in waarop de tabel/het rapport van bevindingen betrekking heeft.

Type overheidslaag:	Gemeente
Naam berichtgever:	Schagen
Berichtgevercode:	0441
Rapportage-periode:	2014
Bestandsnaam:	sis_a_2014_060441_Tabel_fouten_en_onzekerhe

Vindplaats

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

22

Fouten en onzekerheden 2014

Nr	Specifieke uitkering of overig	fout en/of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting op de fout / onzekerheid
C7C	Investering Stedelijke Vernieuwing (ISV) II	fout	€ 771.779	voor toelichting zie tekst onder deze tabel
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 (OAB)			geen opmerkingen
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer, SiSa tussen medeoverheden			geen opmerkingen
G1	Wet sociale werkvoorziening (Wsw), gemeentedeel 2014			geen opmerkingen
G1A	Wet sociale werkvoorziening (Wsw), totaal 2013 (Gemeenten inclusief deel gemeenschappelijke regelingen)			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB, gemeentedeel 2014			geen opmerkingen
G2A	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB, totaal 2013 (Gemeenten inclusief deel gemeenschappelijke regelingen)			geen opmerkingen
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen), gemeentedeel 2014			geen opmerkingen
G3A	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen), totaal 2013 (Gemeenten inclusief deel gemeenschappelijke regelingen)			geen opmerkingen
G5	Wet participatiebudget (WPB), gemeentedeel 2014			geen opmerkingen
G5A	Wet participatiebudget (WPB), totaal 2013 (Gemeenten inclusief deel gemeenschappelijke regelingen)			geen opmerkingen



Toelichting op de gemelde fout bij C7C, de regeling Investering Stedelijke Vernieuwing

Door de gemeente zijn voor het ISV-project Haulo kosten verantwoord voor een totaal van € 771.779,- (bij de indicatoren 02 en 03: bestedingen jaar T ten laste van provinciale middelen en overige bestedingen). Al deze kosten zijn niet besteed in 2014, zoals de betreffende indicatoren aangeven, maar deze kosten zijn besteed in 2010 en 2011. Daarom hebben we deze kosten als fout aangemerkt.

Voor de duidelijkheid merken we op dat:

- deze kosten niet in eerdere jaren in een SiSa-verantwoording van de gemeente Schagen of haar rechtsvoorganger voor dit project, de gemeente Harenkarspel, zijn verantwoord
- deze kosten betrekking hebben op het project en passen binnen de subsidievoorwaarden van de regeling Investering Stedelijke Vernieuwing (ISV) II.

De gemeente heeft inmiddels met de subsidieverstrekker, de provincie Noord-Holland, afstemming gehad over deze wijze van verwerken.

Voor een nadere toelichting verwijzen we naar blz. 17 van dit accountantsrapport.