



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Henk Schijvenaarsstraat 1
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
t.a.v. de griffier, de heer G.E.P. Meijer
Postbus 8
1740 AA SCHAGEN

Haarlem, 24 mei 2022

Betreft : accountantsrapport 2021
Reg.nr. : 103985/215/473/881

Geachte leden van de raad,

In aansluiting op onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2021 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.

mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: accountantsrapport 2021



IPA-ACON ASSURANCE B.V.

Henk Schijvenaarstraat 1
Postbus 6222
2001 HE HAARLEM
Telefoon 023 – 531 95 39
Fax 023 – 531 1700
info@ipa-acon.nl
www.ipa-acon.nl

ACCOUNTANTSRAPPORT 2021

GEMEENTE SCHAGEN



INHOUDSOPGAVE

PAGINA

1	INLEIDING	3
1.1	Algemeen.....	3
1.2	Samenvatting bevindingen en aanbevelingen	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 INTERIMCONTROLE .	5
3.1	De opzet van de verbijzonderde interne controle.....	5
3.2	Conclusies uit de interne controle	6
3.3	Voortgezette procescontroles	7
3.3.1	Overgang naar iFinanciën.....	8
3.3.3	Sociaal domein.....	9
3.4	Oordeel interne- en rechtmatigheidsbeheersing gemeente Schagen.....	9
3.5	Opgvolging bevindingen interim-controle	10
4	CORONACRISIS.....	12
4.1	Effecten Corona crisis.....	12
4.2	De Tozo-regeling.....	12
4.3	Overige regelingen	13
5	UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE	14
5.1	Algemeen.....	14
5.2	Begrotingsrechtmatigheid	14
5.3	Administratievoering en ander administratief beheer	15
5.4	Opmerkingen jaarverslaggeving.....	15
5.4.1	De jaarrekening en de BBV	15
5.4.2	Programmarekening en informatiewaarde.....	16
5.4.3	Programmarekening van baten en lasten.....	16
5.4.4	Balans en financiële positie	17
5.4.5	Reserves en voorzieningen	18
5.4.6	Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid.....	19
6	SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)	20
6.1	Algemeen.....	20
6.2	Toenemend aantal regelingen	20
6.3	Projectverantwoordelijkheid in relatie met SiSa.....	21
6.4	Tabel van fouten en onzekerheden.....	21



INHOUDSOPGAVE

PAGINA

7	OVERIGE BEVINDINGEN.....	22
7.1	Wet Normering Topinkomens (WNT)	22
7.2	Fraude.....	22
7.3	Fraude en continuïteit onderwerp in de verklaring	22
7.4	Automatisering en informatiebeveiliging	23
7.5	Doelmatigheidsonderzoeken.....	23
7.6	Rechtmatigheidsverklaring.....	24
8	CONCLUSIE	25
8.1	Geconstateerde fouten en onzekerheden	25
8.2	Samenvatting van de aanbevelingen in dit rapport	25
8.3	Controleverklaring	25

BIJLAGE

Tabel met fouten en onzekerheden betreffende de SiSa-bijlage 2021

2



Henk Schijvenaarstraat 1
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, 24 mei 2022

Betreft : rapport van bevindingen 2021
Reg.nr. : 103985/215/473/881

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2021 van de gemeente Schagen gecontroleerd. In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer.

In dit voorwoord haken we aan bij de samenvatting van het raadsvoorstel bij de programmabegroting 2022. Daarin geeft het college aan dat de organisatie momenteel onvoldoende in staat is om alle ambities en wettelijke taken goed uit te kunnen voeren. Een duidelijke boodschap die gebaseerd is op het onderzoek en het organisatie-ontwikkeltraject dat door de interim gemeentesecretaris is ingezet. Met het raadsvoorstel zijn u de eerste acties voorgelegd die nodig zijn om de organisatie op orde te krijgen. De voorgestelde adviezen moeten ertoe leiden dat Schagen:

- in control komt binnen het sociaal domein,
- de wettelijk verplichte taken kan uitvoeren,
- de eerste stappen zet in het kwalitatief en kwantitatief op orde brengen van de organisatie,
- besparingsmogelijkheden gebruikt om de organisatie op orde te brengen.

Een van de acties die is uitgevoerd, is extern onderzoek naar de omvang en samenstelling van de gemeentelijke organisatie, gelet op de aarde van de gemeente en de taken die Schagen (zelf) uitvoert. We hebben begrepen dat de rapportage over dit onderzoek eerdaags beschikbaar zal zijn.

De ontwikkelingen in de organisatie raken ook Financiën nadrukkelijk. Niet alleen omdat veel ontwikkelingen en verbeteringen feitelijk stilliggen. Personele mutaties (afscheid en ziekte van medewerkers) hebben in het najaar geleid tot achterstanden in de financieel-administratieve verwerking; die vervolgens met kunst en vliegwerk hersteld zijn. In het rapport komen we hierop meerdere keren terug.



Intern zijn de ontwikkelingen bij Financiën nadrukkelijk onderkend: in het najaar is er door de interim-teamleider onderzoek gedaan naar het taakveld Financiën. Het januari jl. gepresenteerde verbeterplan laat zien dat de bezetting van het taakveld, zowel in kwantitatieve en kwalitatieve zin, aanvulling nodig heeft. Deze verbetering is ook nodig om Financiën te transformeren naar de ondersteunende en adviserende businesspartner voor bestuur, directie en uitvoerende teams.

Daarnaast is er een 213a-onderzoek bij Financiën in voorbereiding gericht op de beheersing van de P&C-rapportages en of het financiële beheerssysteem flexibel genoeg is om zich aan te passen aan nieuwe risico's en veranderingen.

Kortom: er is de komende tijd aandacht nodig voor de financieel-administratieve processen en het werkveld Financiën. In dit rapport geven we hieraan, bij de verschillende onderwerpen, vanuit onze rol verder uitwerking. Natuurlijk leidt dit tot een aantal concrete aanbevelingen, die gegeven de omstandigheden dit jaar, wat uitgebreider en stelliger zijn; we verwijzen u hiervoor naar de afsluiting, par. 8.2 van dit rapport.



1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Met uw besluit van 14 mei 2018 heeft u ons de opdracht gegeven tot de accountantscontrole voor uw gemeente. Het boekjaar 2021 is het vierde controlejaar binnen deze opdracht, het achtste jaar voor de huidige gemeente Schagen.

Met deze controle eindigt onze controle-opdracht bij uw gemeente. We danken u voor het vertrouwen dat u al die jaren in ons heeft getoond en voor de immer plezierige samenwerking, zowel op bestuurlijk niveau als in de ambtelijke organisatie.

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 2021 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 in hoofdlijnen 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.
5.1	Financieel en administratief beheer	Borging is niet goed	Directe aandacht nodig voor borging van financieel-administratieve basisprocessen.
3	Verbijzonderde interne controles	Goed	Inmiddels goede, a tempo uitgevoerde VIC. Is goede basis voor 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.	Onderzoek uitgesteld	Het voor 2021 geplande onderzoek voor 2021 is uitgesteld naar 2023. Onderzoek voor 2022 is wel in voorbereiding.
7.3	ICT	Voldoende	Uitvoering ENSIA met (na herstel) positief oordeel IT-auditor



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 2021 is vastgelegd in 'Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening over de jaren 2018-2022', 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 op 8 februari 2022 door het college is vastgesteld.

Het geheel van het controleprotocol 2018-2022 en het normenkader is uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening en het jaarverslag 2021.

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	Oordeelonthouding	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 2021 van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1,45 miljoen en een totaal van onzekerheden van circa € 4,34 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.



3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES EN INTERIMCONTROLE

3.1 De opzet van de verbijzonderde interne controle

De basis voor de interne controle is het Jaarplan Verbijzonderde Interne Controle 2021. 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 2021 voldoende kwalitatief waardoor wij er in het kader van de jaarrekeningcontrole 2021 goed op kunnen steunen.

In het Jaarplan VIC 2021 zijn in totaal 36 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 medio maart plaats, de laatste procesrapportages en het afsluitende Verslag interne controle 2021 werden eind maart opgeleverd.

Ontwikkeling van de interne controle

De interne controle heeft de laatste jaren goede stappen gezet:

- de timing van de interne controles is, zowel in planning als uitvoering, goed. Alle primaire processen worden op de voet gevolgd;
- de rapportage-structuur sluit daar goed op aan: er is 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;
- en naast de reguliere onderzoeken wordt door de adviseurs AO/IB ook bijzondere onderzoeken gedaan of snelle specifieke beoordelingen uitgevoerd. 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.

Het VIC-huis is daarmee stevig gestut. Een goede basis om de verdere ontwikkelingen rondom VIC (invoering van het 'three lines of defense'-model en het bieden van een degelijke onderbouwing van het rechtmatigheidsverklaring) vorm te kunnen geven.

Met name de laatste ontwikkeling heeft al op korte termijn invloed. Het onderbouwen van het rechtmatigheidsoordeel van het college, waarin met een norm (1% van de lasten) wordt aangegeven dat er (al of niet) rechtmatig is gehandeld vergt een kwantitatieve systematiek van meten, wegen, tellen en beoordelen van alle VIC-bevindingen over een jaar. Deze benadering is nieuw en de implementatie ervan vergt nog aandacht.

Borging onafhankelijkheid

De adviseurs AO/IB zijn eind 2021, als taakveld Audit ondergebracht bij het team Financiën. Met deze wijziging kan de concerncontroller zich volledig richten op de control-taak: concernbrede advisering aan de directie.



Omdat hierdoor de vraag terugkomt of de onafhankelijkheid en objectiviteit van de interne controle voldoende is geborgd, is er eind 2021 de notitie Inrichting en borging van de onafhankelijke control(e)functie bij de gemeente Schagen door de directie vastgesteld. Daarin wordt op heldere wijze weergegeven hoe in de visie van Schagen onafhankelijkheid en objectiviteit niet specifiek bepaald wordt door de plek in het organogram, maar door een combinatie van factoren: structuren, cultuur, formele aspecten en persoonlijke kenmerken. Wij kunnen ons in deze benadering vinden.

Maar daar past een kanttekening. De krappe bezetting bij Financiën in de maanden is mede opgevangen door de adviseurs AO/IB sterker betrokken te laten zijn bij de afronding van de financiële administratie en het jaarrekeningtraject. Alhoewel uit praktisch oogpunt heel verklaarbaar, doet zich dan direct de praktische vraag voor of de afspraken in de notitie (er staat onder meer “zij hebben daarbij in de organisatie geen taak bij de uitvoering van de processen (functiescheiding)”) wel goed kunnen worden nagekomen.

3.2 Conclusies uit de interne controle

Op 31 mei is de eerste periode van de VIC afgesloten met deelverslagen, 14 september is de interne controle over de 2^e periode afgerond met een afsluitend verslag; de laatste periode is op 23 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.

In het afrondende verslag maken de VIC medewerkers voor hun bevindingen en aanbevelingen nadrukkelijk een tweedeling: enerzijds de aanbevelingen rondom de basisregistraties in beheer bij Financiën en daarnaast de aanbevelingen voor de andere processen. Het accent dat daarmee wordt gelegd op de financiële processen delen we volledig.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de VIC zijn:

Aanbevelingen basisregistraties

- 1 De aanbeveling om de onderdelen rondom financieel beheer uit het ontwikkelplan team Financiën met prioriteit uit te voeren (direct doen). Zorg dat de basisregistraties die nodig zijn om een administratie te voeren en die leiden tot producten zoals een tussenrapportage actueel zijn. Voorbeelden voor ontwikkeling:
 - **Verwerking facturen en crediteurenadministratie:** onderzoek of de mogelijkheden van de automatisering optimaal worden gebruikt in het crediteurenproces. Beoordeel of de handmatige handelingen, aanvullende registraties, noodzakelijk zijn. Kijk ook naar de mogelijkheden van het gebruik van e-facturen bij de grote aanbieders.
 - **Memorialen en mogelijkheden iFinanciën beoordelen:** Vanwege personele mutaties in het team Financiën is het nog niet gelukt om de aanbevelingen uit 2021, toevoegen bijlagen bij de memoriaalboekingen, op te pakken. De aanbeveling om het proces en gebruik van iFinanciën onderdeel boeken memorialen in 2022 te evalueren en, indien nodig, aan te passen.



- **Structuur en automatiseren proces debiteuren:** breng structuur aan in het proces en draai volgens een jaarkalender op vaste data herinneringen/aanmaningen. Beoordeel en bespreek de mogelijke vereenvoudigingen/automatiseringen van het proces. Bijvoorbeeld een format voor de aanlevering van de factuuropdracht, een workflow en fiattering van de factuur voor verzending en digitaliseren van verzenden facturen en herinneringen/aanmaningen.
- **Aansluitingen en tussenrekeningen deeladministraties:** borg de kennis en kwaliteit voor de inrichting van (nieuwe) journaalposten bij de deeladministraties aan de voorkant van het proces. Een verbinding, samenwerking tussen adviseur beleid deeladministratie, applicatiebeheerder deeladministratie en de nog aan te wijzen financiële functie conform het ontwikkelplan taakveld financiën

Overige aanbevelingen

- 2 **213a onderzoek inkoop- en aanbestedingsbeleid:** de aanbeveling om het aspect rechtmatigheid op te nemen in het 213a onderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid dat voor 2023 op de agenda staat. Rechtmatigheid raakt de doelmatigheid. Bij inkoop is de kans op rechtmatigheidsfouten aanwezig/groot. Vaak gaat het dan om grote bedragen. Als dit onderdeel van het proces onvoldoende is geborgd, dan raakt het de doelmatigheid. Achteraf herstellen of constateren van rechtmatigheidsfouten kost geld en kans op imagoschade.
- 3 **Verantwoording ontvangen subsidies en SiSa-regelingen:** plan in het najaar 2022 een bijeenkomst met de proceseigenaren voor de verantwoording van de SiSa regelingen. Spreek met de proceseigenaren af, dat zij in januari hun dossiers opleveren voor de verantwoording. Vul de 1^{ste} week van februari het verantwoordingsformulier in. Aansluitend kan de 1^{ste} helft van februari een steekproefsgewijze controle op tijdige, juiste en volledige aanlevering van de gegevens plaatsvinden.
- 4 **Fiscaliteit grondexploitaties:** Tijdens het onderzoek werd door de betrokkenen aangegeven dat bij grondexploitaties het onderdeel fiscaliteit (extra) aandacht nodig heeft. De aanbeveling, om de beheersmaatregelen rondom het proces grondexploitatie op het onderdeel fiscaliteit aan te scherpen. Ter voorkoming van financiële risico's door onjuiste toepassing van de geldende regels voor de BTW en Vennootschapsbelasting. De aanbeveling om bij elke exploitatie een fiscaal expert te betrekken.
- 5 **Procedure rondom afstorting kaskgeld:** Bij de uitgevoerde controles zijn geen bijzonderheden geconstateerd. Sinds de corona is de locatie van de afstorting tijdelijk gewijzigd van de lokale bank in Schagen naar de bank in Heerhugowaard of Alkmaar. Inmiddels is de locatie weer in Schagen. De aanbeveling om naar aanleiding van deze wijziging de procedure rondom de afstorting met de teamleider en een medewerker door te nemen. Is de veiligheid van de medewerker voldoende geborgd in het proces?

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 2021.

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



3.3.1 Overgang naar iFinanciën

In 2020 is voor de financiële administratie overgegaan naar het pakket iFinanciën van PinkRocCADE. In essentie veranderde er toen niet veel; wat er wel wijzigde was de technische verwerking en het platform. Het nieuwe systeem draait niet meer lokaal op een server, maar 'in de cloud': dus op een server beschikbaar gesteld door PinkRocCADE.

Doel van de ingezette ontwikkeling was niet (alleen) het technische beheer van de financiële administratie; de intentie was een transitie van het financieel beheer zodat Financiën meer en in brede zin de gehele organisatie in financiële zin zou kunnen ondersteunen. Mede daarom is er in 2020 ervoor gekozen inhoudelijke veranderingen door te voeren door aparte modules in te voeren voor (deel)administraties: een begrotingsmodule, een activamodule, een module voor reserveringen en voorzieningen en een module voor verplichtingen- en budgetinformatie.

Voor de gehele invoering werd een ruim tijdsplan gekozen; terecht gelet op eerdere ervaringen bij de invoering van systemen en de invloed van de coronacrisis. Maar desondanks zijn geplande ingangsdata voor de nieuwe modules meermalen niet gehaald, onder meer door het verloop van medewerkers.

Naar ons idee kunnen er met de invoering van deze modules een aantal kwaliteitsstappen gezet worden. Zeker als er voor wordt gezorgd dat de inrichting en het gebruik van deze modules aansluit bij de eisen en verwachtingen die de laatste jaren zijn vastgelegd in een aantal nota's (zie de diverse onderzoeken en rapportages over budgetbeheer; de voornemens tot het (meer integraal) registreren en bewaken van verplichtingen en de onderzoeken naar onroerend goed en kapitaal-goederen).

Ons advies is eenduidig: maak een nieuwe, haalbare planning en koers expliciet op feitelijke invoering van de modules.

3.3.2 Tax Control Framework

In 2018 heeft de belastingdienst een boekenonderzoek gedaan naar de toepassing omzetbelasting bij de gemeente in het jaar 2016. Op basis van het onderzoek heeft de fiscus in april 2020 een naheffingsaanslag neergelegd van € 457.000. Deze claim wordt momenteel door de gemeente, ondersteund door externe fiscaal adviseurs, bestreden; daarvoor zijn er dit voorjaar onder meer hoorzittingen gehouden. Een aantal van de bevindingen van de fiscus wordt niet bestreden, de belangrijkste vraag (of keukentafelgesprekken in het kader van de WMO en Jeugdhulp en het vaststellen van indicaties zijn voorbehouden aan de gemeente) wel. Het bezwaar van de gemeente is eind 2021 door de belastingdienst afgewezen; medio maart heeft de gemeente beroep aangetekend. Op dit moment is er nog geen duidelijkheid wanneer hierop uitspraak komt.

Mede in overleg met de belastingdienst heeft de gemeente dit voorjaar integraal onderzoek laten doen naar de btw-verwerking over 2017. De externe onderzoekers rapporteren dat bij deze controle is gebleken dat ca 1 op de 10 facturen bij de gemeente voor de btw onjuist is verwerkt; ze noemen dit zeer zorgelijk. Mede ook omdat voor de fiscus in de omzetbelasting nul fouten een vereiste is. Overigens constateren de onderzoekers dat gemeenten complexe organisaties zijn, waardoor een nulfoutenverwachting niet realistisch is. Ze merken op dat de organisatie kijkt naar de omvang van posten (in termen materialiteit), in plaats van het aantal fouten; een gedachtegang die ze logisch noemen, maar in het licht van de verwachtingen van de fiscus niet terecht. Deze bevindingen zijn inmiddels ook met de fiscus gedeeld.



Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de gemeente in 2020 software heeft aangeschaft voor het inrichten van een tax control framework. Met dit framework worden een aantal zaken nastreefd:

- het bundelen van alle kennis en kunde over fiscaliteit in één informatiesysteem (niet gefragmenteerd in de organisatie);
- het vergroten van aandacht en bewustwording voor fiscale onderwerpen (breder dan enkele medewerkers van de financiële administratie);
- het optuigen en faciliteren van concrete detailcontroles op de fiscale aspecten van mutaties.

Onlangs is begonnen met het feitelijk inrichten van het framework, hiervoor is formatie vrijgemaakt; de feitelijke uitvoering van de detailcontroles moet nog opgestart worden.

3.3.3 Sociaal domein

De reguliere processen in het sociaal domein verlopen inmiddels beheerst. Omdat de jaarrekening dit jaar, evenals de laatste jaren, is opgesteld voordat de definitieve productieverantwoordingen van de zorginstellingen -waar nodig vergezeld van controleverklaring- worden ontvangen, 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 aantal 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.

3.4 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 2021 aan het college zijn wij op deze processen uitgebreid ingegaan. Wij hebben de bevindingen van de managementletter 2021 ook met de leden van de Auditcommissie besproken. Kortheidshalve verwijzen wij naar de betreffende rapportage.

omschrijving proces	2019	2020	2021
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	✓	✓	✓

omschrijving proces	2019	2020	2021
12. Participatiewet (Buig, Bbz, Tozo)	✓	✓	✓
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. Administratievoering, analyse tussenrekeningen	!	✓	!

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.	
!	Verbeterpunt. Geen materiële risico's / tekortkomingen, op onderdelen zijn verbeteringen nodig.	
✓	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 7 oktober 2021 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 team Financiën, Belastingen & Audit, 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 2022
1	Rond P&C-plannen en -ontwikkelingen die momenteel lopen feitelijk af.	Ontwikkeling van de basis, onder meer het verbeterplan Financiën krijgen nu prioriteit.
2	Pas processen en instrumenten aan op de nieuwe omstandigheden (organisatie-opzet, personele bezetting, corona)	Krijgt invulling zodra de basis, zie hiervoor, op orde is.
3	Onderbouw het rechtmatigheidsoordeel vanuit de (detail)bevindingen uit de VIC, met een toetsing aan de normen die de raad heeft gesteld	De kaders zijn klaar en aan het bestuur gepresenteerd. Het is nu wachten op de besluitvorming bij het rijk.
4	Hervat de bedrijfsvoeringgesprekken	Begin 2022 opnieuw opgepakt in de vorm van directie reviewgesprekken.



nr.	aanbeveling	voortgang medio maart 2022
5	Borg ontwikkelingen bij P&O voor wat betreft aansluitingen, tussenrekeningen, invulling functies en beschrijving en standaardisatie van processen.	Er is nog blijvend aandacht nodig om administratieve zaken te ontwikkelen en te borgen.
6	Zorg voor een goed onderbouwd WNT-dossier.	Afgerond
7	Overweeg expliciete, jaarlijkse afrekening met zorgverleners, zolang in de afrekening veel componenten een rol spelen.	Wordt niet gevolgd. Formele afrekening vindt alleen plaats als er verschillen blijken tussen productieverantwoordingen en de betalingen.
8	Zorg voor inrichting van het Tax Control Framework.	Het Framework staat, een trainee is onlangs gestart met de inrichting.
9	Hou vaart in de doorontwikkeling van iFinanciën en de invoering van diverse modules.	Doorontwikkeling is gestrand. Heeft nieuwe opstart nadrukkelijk nodig.
10	Borg nakoming van afspraken door de Recreatiehaven Schagen.	Er is weer afstemming met de stichting Recreatiehaven. Nakoming van alle afspraken moet nog invulling krijgen.
11	Neem in de (uitgestelde) nota Grondbeleid de BBV- en Bado-adviezen mee.	De nota grondbeleid 2017 wordt, met huidige verwachtingen, eind 2022 geactualiseerd en dan wordt waar nodig regelgeving verwerkt; inzichten van de toepassing van de (ook schuivende) Omgevingswet worden daarin meegenomen.
12	Beoordeel de verwerking faciliterend grondbeleid in het licht van de BBV.	Zie hierboven, krijgt eveneens invulling bij ontwikkeling van de nieuwe nota grondbeleid.
13	Rond de Tozo-beoordelingen 2020 binnenkort formeel af.	Alle Tozo-onderzoeken (Tozo 1 tot 5) zijn uitgevoerd en worden naar verwachting in het voorjaar afgerond. De terugvorderingsverzoeken dienen, volgens de planning, voor juni verzonden te zijn.
14	Pak de actiepunten uit de BIO en Ensia-beoordelingen op.	Centric heeft de bevinding hersteld en Logius heeft de herstelactie akkoord bevonden.
15	Geef concreet invulling aan bevindingen rondom de rechten van medewerkers in de relevante financiële applicaties.	Ontwikkelingen op dit vlak zijn er nu nog niet. Nieuwe aanpak op basis van functieprofielen wordt eind 2022 verwacht.
16	Bekijk de jaarrekeningplanning in het licht van de personele ontwikkelingen.	Jaarrekening in projectmatig opgepakt en volgens plan gerealiseerd.



4 CORONACRISIS

4.1 Effecten Corona crisis

De Coronacrisis had ook in 2021 nog op vele fronten invloed op het gemeentelijk handelen. Natuurlijk de lock-down in de eerste maanden van het jaar en de beperkende maatregelen die met het begin van de winter werden ingevoerd. Maar ook omdat veel in 2020 door het rijk ingezette steunmaatregelen voortgezet werden; evenals het doorzetten van de gemeentelijke steunmaatregelen waarmee de raad in september 2021 akkoord ging.

Andere expliciete effecten van de crisis, zoals het thuiswerken, leken in 2021 minder invloed te hebben op het functioneren van de gemeente; de organisatie heeft er zich inmiddels op ingesteld.

In de jaarrekening wordt er in de inleiding kort stilgestaan bij de invloed van de crisis voor de burgers en de effecten ervan op het handelen van de gemeente. In de paragraaf Covid-19 wordt uitgebreid verslag gedaan van de financiële gevolgen van de crisis, weergegeven voor elke maatregel waartoe door de raad en het college besloten is.

Uit de tabellen blijkt dat de omvang van de maatregelen, in aantal en aard, maar zeker ook in euro's nog best groot was: tot eind 2021 was het totaal aan apart te onderkennen uitgaven voor de corona-maatregelen ca € 2,6 mln. Natuurlijk is het lastig om alle corona-kosten apart zichtbaar te maken, vele extra-uitgaven zitten verweven in de reguliere processen; desondanks geeft de paragraaf een goede inkijk. Uit het overzicht blijkt ook dat, in elk geval voor 2021, de uitkeringen en compensaties van het rijk voor een veelheid van de maatregelen vooralsnog de extra lasten (ongeveer) afdekken: per saldo heeft de gemeente € 42.000 zelf bijgelegd.

Wij gaan hieronder in op enkele specifieke corona-maatregelen.

4.2 De Tozo-regeling

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) was een van de belangrijkste maatregelen van het kabinet om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. De regeling is voor zelfstandig ondernemers, waaronder Zzp'ers, en kende meerdere versies. In het verslagjaar golden respectievelijk Tozo 3, 4 en Tozo 5; de laatste tranche werd in oktober afgesloten. De doelstelling van de regeling veranderde niet in achtereenvolgende versies, de voorwaarden waaronder gebruik gemaakt kon worden van de regeling wel.

De uitvoering van de Tozo ging met grote bedragen gepaard: uit de rekening blijkt dat de totale Tozo-uitgaven in 2021 nog ca € 1,2 bedroegen, bijna de helft van de gemeentelijk corona-uitgaven. Het rijk draagt deze lasten, de gemeente heeft van het rijk meer dan voldoende voorschotten ontvangen om de uitkeringen te kunnen financieren. Verder ontvangt de gemeente ter dekking van de uitvoeringskosten een vaste vergoeding per dossier.

Toekenningen rechtmatig

Bij de opzet van de regeling door het rijk woog zwaar dat de regeling snel ingevoerd kon worden en de gemeente snel de ondernemers die ondersteuning nodig hadden, deze konden toekennen en uitkeren. Er werden wel degelijk eisen gesteld aan de aanvraag en de aanvrager, maar in meerdere gevallen volstond een zgn. eigen verklaring. Uit de controle van de VIC-medewerkers van Tozo-aanvragen blijkt dat de in dit kader door Schagen afgegeven toekenningen geheel voldeden aan deze eisen en derhalve rechtmatig zijn.



Beoordeling daarna

De beoordeling of de uitkering rechtmatig was vond dus (deels) later plaats. Om hieraan concreet invulling te geven heeft het college in het voorjaar het Controleplan Tozo Gemeente Schagen vastgesteld. Daarmee geeft ze concreet invulling aan de systematiek in de regeling tot 'beoordeling later'. In het plan is door het college expliciet weergegeven dat er bij de uitvoering van het controleplan uitgegaan wordt van de menselijke maat. Naar ons idee is het controleplan zorgvuldig van opzet en vormt een goede basis voor het door het rijk gevraagde M&O-beleid.

Resultaten van beoordelingen

Met het Controleplan Tozo wordt geregeld dat de gemeente mede gebruik maakt van signalen die het Inlichtingenbureau geeft. Het rijk heeft in het najaar 2020 het Inlichtingenbureau gevraagd een digitaal vraagpunt te ontwikkelen om via data-vergelijking met bestanden van verschillende rijksinstellingen (RvIG, UWV, belastingdienst, KvK, DJI, CJIB, Duo) te signaleren of er mogelijke aandachtspunten en/of belemmeringen zijn voor de rechtmatige verstrekking van de Tozo-uitkering.

Deze signalen heeft de gemeente gebruik bij haar actieve beoordeling van de uitkeringen.

De eerste helft van 2021 is gebruikt om deze beoordelingen op te zetten en de toekenningen in 2020 te beoordelen. Deze inhaalslag koste veel ambtelijke inzet, maar we hebben begrepen dat eind 2021 alle Tozo-toekenningen beoordeeld zijn. Op dit moment vindt de afronding plaats: nader onderzoek op een aantal dossiers en in een aantal gevallen het terugvorderen van ten onrechte uitgekeerde Tozo-gelden.

Afwikkeling mag ook in 2022 (of later)

Het rijk heeft ingezien dat de materie complex is en de uitvoering van beoordelingen door allerlei oorzaken pas laat op gang kwam. Daarom werd er gelegenheid gegeven om toezicht, controles etc. op de verstrekkingen uit 2020 ook in 2021 uit te voeren; en overeenkomstig is het toegestaan om de afwikkeling van uitkeringen uit 2021 nog in 2022 vorm te geven. De verantwoording over 2021 is dus niet de definitieve opgave, correcties kunnen ook in de verantwoording over 2022 worden meegenomen.

4.3 Overige regelingen

We hebben u in ons rapport over 2020 geïnformeerd over andere rijksregelingen rondom de Corona-crisis:

- De tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK)
- De compensatie omzetverlies en meerkosten zorgverleners
- De compensatie omzetverlies en meerkosten doelgroepenvervoer

De uitvoering van deze regelingen en afspraken bleek ook in 2021 lastig, het zijn met grote snelheid ontwikkelde regelingen waardoor niet alle aspecten in een regeling eenduidig zijn. En de uitvoering ervan is eveneens snel opgezet en ad-hoc van karakter. Maar ondanks deze omstandigheden, bleek uit beoordeling door de verbijzonderde interne controle de uitvoering ervan adequaat te zijn.



5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

5.1 Algemeen

Het jaarrekeningtraject is dit jaar niet materieel veranderd. Wel zijn er, door de veranderingen in de bezetting bij de team Financiën, een aantal medewerkers gericht ingezet op het samenstellen van de jaarrekening. Gegeven de omstandigheden een verstandige keuze; natuurlijk is het raadzaam voor het volgende document in de P&C-cyclus weer een vast team en aanspreekpunt te hebben. De samengestelde jaarrekening is van voldoende kwalitatief niveau. Wel is het zaak om volgend jaar weer te werken aan de verdere ontwikkeling van de jaarrekening; daarvoor is dit jaar feitelijk geen aandacht geweest.

5.2 Begrotingsrechtmatigheid

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

Uit de jaarstukken 2021 blijkt dat er bij één domein op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden

domein	overschrijding van de lasten
Domein ruimte en economie	€ 124.000

Het college heeft in de rekening deze overschrijdingen 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:

- Een onterechte raming van een dotatie opbrengsten tafelzilver ad € 1 mln.
- Een dotatie voor Structuurvisie Petten van € 0,5 mln. vanwege een onverwachte positieve afrekening door de provincie

Ramen van dotaties aan reserves en voorzieningen

We hebben vorig jaar al aandacht besteed aan (het ramen van) mutaties in vermogensposten (reserves en voorzieningen). Want, hoe bijzonder toevoegingen aan het vermogen ook kunnen zijn, ze zijn best te ramen als ze tijdig van te voren bekend zijn. En ze kunnen dan, anders dan nu het geval is, meegenomen worden in een begrotingswijziging. Zo waren zowel de omissie in de begroting rondom de opbrengsten tafelzilver en de onverwacht positieve subsidieafrekening van de provincie in de Structuurvisie al in het verslagjaar bekend. Verwerk deze kennis in begrotingswijzigingen: daarmee wordt de raad, ook via de financiële documenten, eerder geïnformeerd en worden overschrijdingen beperkt.

Budgetbeheer

De ontwikkelingen rondom het budgetbeheer liggen, na een aantal onderzoeken en rapportages in 2018 en 2019 -waaruit expliciete adviezen naar voren kwamen- al weer geruime tijd stil. Alhoewel verklaarbaar vinden wij dat het door-ontwikkelen van het budgetbeheer prioriteit moet krijgen. Het budgetbeheer in brede zin is (een van) de kernprocessen in de gemeente.



Laat daarom vaart zetten achter het actualiseren van het budgetbeheer (incl. verplichtingenbeheer), vervang de budgethouders regeling uit 2015 en voer van de nieuwe modules van iFinanciën voor budgettering, verplichtingen en vermogensbeheer in.

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

5.3 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 hiervoor al weergegeven dat de financieel administratieve verwerking, met name in het najaar, onder de maat is geweest door flinke ontwikkelingen in de bezetting bij team Financiën.

Voor een aantal concrete punten verwijzen we naar de bevindingen en adviezen van de VIC (zie par. 3.2) waar ze concreet ingaan op de verwerking bij de crediteuren, de debiteuren, de memoria-len en de bewaking van aansluitingen tussen diverse applicaties. Neem deze aanbevelingen ter harte!

Om deze adviezen kracht bij te zetten nog enkele waarnemingen:

- Er was eind 2021 een grote achterstand in de verwerking van ingekomen facturen (interne raming: ca 500 facturen). Met bijzondere inzet is deze achterstand weggewerkt om de jaarrekening goed te kunnen opstellen. Maar tijdens onze controle was de achterstand in de verwerking al weer opgelopen.
- Bij de afsluitende controle op aansluiting van applicaties op iFinanciën signaleerde de VIC beperkte verschillen bij 3 applicaties. Geen materiele verschillen voor het jaarrekeningtraject. Maar dat de verschillen niet nader geanalyseerd en opgelost zijn typeert het actuele financieel beheer.
- Bij het inlopen van achterstanden en invullen van de werkzaamheden rondom het jaarrekeningtraject is bijgesprongen door diverse medewerkers, waardoor functiescheidingen tijdelijk niet ingevuld zijn. Overigens een risico dat door team VIC onderkent is; zij hebben enkele specifieke controles uitgevoerd op de verwerking.

Voldoende argumenten om het voor Financiën opgestelde verbeterplan met gepaste snelheid door te voeren.

5.4 Opmerkingen jaarverslaggeving

5.4.1 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. Vorig jaar is de rekening op een aantal aspecten aangevuld om aansluiting te blijven houden met de wettelijke voorschriften. Die ontwikkeling zou dit jaar voortgezet worden, maar dat is -we gaven het al aan- door de omstandigheden niet gerealiseerd. Daarmee voldoet de jaarrekening in hoofdlijnen aan de formele aspecten van het BBV. Wel vragen we aandacht voor nog specifieke vereisten die de BBV stelt aan opbouw, volgorde en presentatie.



5.4.2 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 240 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 hard 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 meerdere jaren ervaring is opgedaan met de digitale rekening verdient deze ontwikkeling nadrukkelijk 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.

5.4.3 Programmarekening van baten en lasten

Het negatieve resultaat over 2021 bedraagt na het verwerken van de mutaties in de reserves € 1.905.000,- ten opzichte van een bijgestelde begroot resultaat van (negatief) € 2.946.000,-. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren:

(in € 1.000,-)	begroting na wijziging	realisatie	afwijking
Resultaat voor mutatie reserves	- 2.579	483	3.062
Saldo mutatie reserves	- 366	- 2.388	- 2.022
Resultaat na mutatie reserves	- 2.945	- 1.905	1.040

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 fiscus de conclusies deelt.

5.4.4 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2021, inclusief het resultaat na bestemming, in totaal € 62,8 miljoen. Hiervan heeft € 59,5 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie gespecificeerd.

(in € 1.000)	begin 2021	eind 2021	toe/afname
Algemene reserve	4.615	5.233	618
Bestemmingsreserve	56.752	59.530	2.778
Saldo rekening	<u>1.007</u>	<u>- 1.904</u>	<u>- 2.911</u>
Totaal eigen vermogen	<u>62.375</u>	<u>62.860</u>	<u>485</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 geïventariseerde risico's worden gekwantificeerd weergegeven. De vaste inventarisatie en analyse van risico's is dit jaar aangevuld met een kwalitatieve analyse. Daarmee is een aanzet gegeven tot een nieuwe benadering van het risico-beleid en wordt er invulling gegeven aan een wens van de auditcommissie uit 2019. Naar aanleiding van een onderzoek adviseerde de commissie toen tot 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), het onderkennen van ook niet-financiële risico's en risico's van grote projecten en het transparanter maken en beter toelichten van de onderkende risico's

Op basis van de inventarisaties en analyses, en de norm die daarvoor in de nota vermogensbeleid is ontwikkeld, is berekend dat zowel het structurele weerstandvermogen als het incidentele weerstandvermogen ultimo 2021 voldoende is. Maar in de paragraaf weerstandvermogen is ook de waarschuwing opgenomen dat, als we vooruitkijken, de incidentele weerstandscapaciteit onder de vastgestelde streefwaarde zakt als rekening gehouden wordt met de effecten van de primaire begroting 2022 en het rekeningresultaat 2021.

Vermogensbeleid

Eind 2019 is de nota Vermogensbeleid 2019 in raad vastgesteld; waarmee, 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. Voor twee aspecten uit de nota vragen we aandacht:

- er is vastgelegd dat er twee maal per jaar (bij begroting en rekening) de vermogensplanning wordt geactualiseerd. Daaraan is nog geen verdere invulling is gegeven.
- en een onderdeel uit het doel van de notitie, het vermogen uitwerken 'in relatie met de lange termijndoelen van de gemeente', blijkt nog lastig te operationaliseren.

Naar ons idee onderwerpen die met bij uitstek rondom het opstellen van de meerjarenbegroting een nader invulling moeten krijgen.

5.4.5 Reserves en voorzieningen

Bestemmingsreserves

De gemeente heeft aan haar eigen vermogen, in totaal € 62,8 mln. voor een groot deel een bestemming gegeven: € 59,5 mln. is opgenomen onder de bestemmingsreserves. Een verstandige werkwijze, want zo is duidelijk dat het vermogen niet zonder doel wordt aangehouden, maar dat er beleidskeuzes aan ten grondslag liggen. Het vermogen dat op deze wijze een bestemming gekregen heeft is opgenomen in 25 bestemmingsreserves, die sterk variëren in doel, omvang en karakter. Daar is niets mis mee, het is bij uitstek het recht van de raad om bestemming te geven aan vermogen.

Toch willen we aandacht vragen voor de verschillen in de diverse bestemmingsreserves en de presentatie daarvan.

Onder de bestemmingsreserves zijn een drietal reserves opgenomen waaruit de afschrijvingslasten van investeringen worden gedekt. Het betreft:

- bestemmingsreserve Financiering Investerings Economisch Nut (€ 3,2 mln.),
- bestemmingsreserve Financiering Investerings Maatschappelijk Nut (€ 24,2 mln.),
- bestemmingsreserve Gebouwen Basisonderwijs (€ 14,2 mln.).

Deze bestemmingsreserves hebben, door de doelstelling die eraan gegeven is, een bijzonder karakter. De gelden zijn beklemd, omdat daarmee toekomstige afschrijvingen gedekt worden, waarvoor in de reguliere begroting geen ruimte meer is. Deze reserves (in omvang totaal € 41.8 mln., 66,6% van het eigen vermogen) zijn dus niet vrij inzetbaar door de raad. Gelet op de omvang van deze reserves (en de verwachting is dat die de komende jaren nog zal stijgen) adviseren we om hier in de toelichting of indeling van de bestemmingsreserves nadere aandacht te besteden.

Gebruik bestemmingsreserves financiering investeringen

In de notitie vermogensbeleid wordt de doelstelling en werkwijze van bestemmingsreserves toegelicht. Zo is voor de bestemmingsreserves financiering investeringen vastgesteld dat het beschikbaar gestelde krediet voor investeringen in de reserve wordt gestort. En dat de jaarlijkse afschrijvingslasten in mindering worden gebracht op de bestemmingsreserve.

We hebben bij onze controles geconstateerd dat deze werkwijze niet altijd gevolgd wordt. Er zijn in het verslagjaar ook bijdragen en subsidies aan derden (voor ca € 0,8 mln.) ten laste van de bestemmingsreserve gebracht. Alhoewel deze bijdragen door derden werden aangewend voor investeringen, is dat niet conform de doelstelling van de bestemmingsreserves; en derhalve in formele zin niet juist verwerkt.



Onderhoudsreserves en -voorzieningen

Aan het op orde krijgen van het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen is de laatste jaren gewerkt via het project 'Basis op orde'. Daarvoor is een gegevensbeheersysteem (Obsurv) ingericht, zijn nieuwe werkwijzen geïntroduceerd en zijn de financiële gevolgen in kaart gebracht. Omdat daarbij geconstateerd werd dat het noodzakelijke jaarlijkse budget (€ 11,5 mln.) substantieel hoger is dan het beschikbare budget (€ 7,8 mln.), is in 2019 besloten deze achterstanden in ca 15 jaar (geleidelijk, via een ingroeimodel) in te lopen.

Het nieuwe beleid heeft geleid tot ontwikkelingen op allerlei fronten: het aanpassen van (meerjaren-)beheersplannen per soort kapitaalgoed, het uitwerken van onderhoud in onderhoudsprogramma's en de vertaling naar noodzakelijke onderhoudsramingen. De ambitie is om deze uitwerking tot op het niveau van de jaarlijkse onderhoudsbudgetten vast te leggen, jaarlijks uit te werken en te confronteren met het werkelijke onderhoud. Deze nauwgezette monitoring is van belang om de grote, stapsgewijze (budget)veranderingen uit het 'ingroeimodel' goed te bewaken.

Tijdens de jaarrekeningcontrole hebben we onder meer gekeken naar de feitelijke uitwerking, de wijze van verantwoorden in de rekening en toelichting in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de -eventuele- vorming van reserve en voorzieningen. Duidelijk blijkt dat, onder meer uit de toelichting in de paragraaf, onderhoud aandacht heeft. Dat is zeker ook van belang voor de provincie, die als toezichthouder groot belang hecht aan het in stand houden van de activa.

Maar wij vinden wel dat het feitelijk operationaliseren nog een zet moet krijgen, zodat concrete financiële bewaking mogelijk wordt. Als voorbeeld: er worden een zevental reserves c.q. voorzieningen aangehouden voor onderhoud, maar dat een duidelijke correlatie met de onderhoudsramingen ontbreekt vooralsnog.

5.4.6 Grondexploitaties en paragraaf grondbeleid

In de gemeente Schagen hebben de grondexploitaties en woningbouw een aanzienlijke omvang en een divers karakter; met een boekwaarde van € 8,1 mln., waar tegenover voor ca. € 4,1 mln. (verlies)voorzieningen zijn getroffen. In 2021 is er een nieuwe grondexploitatie (Warmenhuizen Remmerdel – Landsheer) geopend en zijn er twee exploitaties afgesloten, waardoor er eind 2021 nog zes actieve exploitaties waren.

Het beheer rondom de grondexploitaties is de laatste jaren in stabielere vaarwater gekomen, niet in het minst omdat voor de grootste exploitaties, Lagedijk en Makado, verliesvoorzieningen getroffen zijn. En er zijn de laatste jaren feitelijke verkopen bij Lagedijk, alhoewel er ook jaarlijks een (vaak beperkte) toevoeging aan de verliesvoorziening nodig is. Blijvende bewaking van de verkopen is onverkort van belang.

Ontwikkeling nieuw grondbeleid

De kaders van het grondbeleid van de gemeente zijn vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2017. In 2019 zijn rondom grondbeleid een tweetal notities uitgebracht: de commissie BBV bracht de notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving uit en de commissie BADO publiceerde haar Notitie Grondexploitaties. In het huidige grondbeleid zijn deze notities nog niet verwerkt. De voorbereidingen om de Nota Grondbeleid te actualiseren lopen al geruime tijd. En omdat de intentie is de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet mee te nemen, waarvan de invoering weer vertraagd is, is onduidelijk wanneer het nieuwe grondbeleid gepresenteerd wordt. We hebben het al eerder geadviseerd: implementeer bij deze actualisatie ook de (veranderingen in de) BBV- en BADO-notities.



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.

De verantwoording over de uitvoering van specifieke regelingen en de besteding van de specifieke subsidies blijkt in de praktijk (blijvend) een complex proces. Niet alleen wij merken dat in onze praktijk, ook de Rijksoverheid ziet dat bij de aanlevering van gegevens. Daarom brengt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naast de nota Procedure aanlevering verantwoordingsinformatie en de nota Verwachtingen accountantscontrole ook dit jaar weer de Invulwijzer SiSa 2021 uit, een uitgebreid document om het invullen van de SiSa-bijlage goed te begeleiden.

6.2 Toenemend aantal regelingen

Er zijn dit jaar enkele wezenlijke veranderingen, die er mede toe leiden dat het aantal subsidieregelingen waarover Schagen zich moet verantwoorden flink groeit; in twee jaar tijd van 6 naar 18 regelingen.

Ad-hoc regelingen

De Corona-crisis en de Toeslagen-affaire bij de kinderopvang zorgden in 2020 al voor 3 extra regelingen, dit jaar komen daar nog 5 rijksuitkeringen aan gemeenten bij: de regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen, de kwijtschelding publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvangaffaire, de regeling inhalen Covid-19 gerelateerde onderwijsvertragingen, de specifiek uitkering ijsbanen en zwembaden en de ondersteuning naleving controle coronatoegangsbewijzen (de laatste is via de Veiligheidsregio toegekend).

Ook dit jaar geldt dat een aantal van deze regelingen snel is ingevoerd, en deze snelheid gaat deels ten koste van zorgvuldigheid. De wijze van verantwoorden is bij de opzet van de regelingen nog niet uitgewerkt en leidt deels tot nadere toelichting of interpretatie achteraf.

Minder decentralisatie-uitkeringen

De Algemene Rekenkamer heeft op rijksniveau kritiek geuit op de wijze waarop het rijk decentralisatie-uitkeringen beschikbaar stelt aan onder meer gemeenten. Aan decentralisatie-uitkeringen horen door het rijk, zeer beperkt of geen voorwaarden gesteld te worden, want ze zijn deel van de algemene uitkering. Nu het rijk toch vaak aanvullende eisen stelt aan besteding van deze gelden, krijgen ze het karakter van subsidies en worden ze ondergebracht in de Sisa-systematiek.

Onder meer door deze ontwikkeling moet de gemeente zich dit jaar specifiek verantwoorden over de Regeling huisvesting aandachtsgroepen en de specifieke uitkering lokale preventieakkoorden of preventieaanpakken.

Niet voor alle regelingen die nu onder de SiSa-systematiek geplaatst zijn nu al bestedingsgegevens in de SiSa-bijlage opgenomen. Het omzetten van rijksregelingen in gemeentelijk beleid vergt tijd, daarom zijn niet voor alle nieuwe regelingen al prestaties en bestedingen verantwoord.



6.3 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.

6.4 Tabel van fouten en onzekerheden

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringtoleranties overschrijden. De hiervoor genoemde aspecten hebben geen effect op de juistheid van de gepresenteerde SiSa-gegevens voor die regelingen. 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, dit jaar aanzienlijk uitgebreid door de nieuwe regelingen en de uitgebreidere meldingen rondom de Tozo, 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 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.

7.2 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. In aanvulling hierop hebben we dit jaar ook expliciet stilgestaan bij het M&O-beleid (geheel van beleid en beleidsregels ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke middelen). Met name het M&O-beleid rondom de Tozoregeling is hierbij specifiek bekeken (zie ook par. 4.2).

7.3 Fraude en continuïteit onderwerp in de verklaring

Onze beroepsorganisatie NBA heeft vorig jaar aan de tweede kamer toegezegd dat accountants expliciet toelichting gaan geven over hun werkzaamheden voor en bevindingen over de onderwerpen fraude en continuïteit. Achtergrond bij deze ontwikkeling is dat de rijksoverheid, en breder het maatschappelijk verkeer, verwacht dat de accountant – naast zijn controle van de jaarrekening en het oordeel daarover – bij zijn controlewerkzaamheden ook altijd deze onderwerpen in zijn controle betreft en daarbij bevindingen heeft die nuttig/nodig zijn voor de gebruiker van de controleverklaring.

De toezegging is afgelopen tijd uitgewerkt en leidt ertoe dat accountants verplicht gaan rapporteren over fraude en continuïteit in de controleverklaring. Het streven is dat deze verplichting bij gemeentelijke controles wordt ingevoerd voor het boekjaar 2022. Voor zover nu bekend krijgen beide onderwerpen een alinea in de verklaring. Voor elk onderwerp dient de accountant (kort) uiteen te zetten hoe hij bij de controle-aanpak inspeelt op risico's rondom respectievelijk fraude en continuïteit en welke werkzaamheden hij daarvoor heeft verricht. De uitkomsten van de werkzaamheden en belangrijke waarnemingen rapporteert hij zonder specifieke (fraude)zaken te melden. Nadere uitwerking van de wijze van rapporteren moet nog plaatsvinden.



Bij overheden is continuïteit (bijna) geen issue. Het effect van rapporteren hierover zal beperkt zijn. Fraude daarentegen is wel een belangrijk onderwerp. Zeker ook omdat fraude breed geïnterpreteerd kan worden: van misbruik en oneigenlijk gebruik van regeling, via financiële fraude tot corruptie. Dus zowel met financiële als niet-financiële aspecten; en zowel door handelen van burgers, maar ook van medewerkers en bestuur. Beide onderwerpen zijn trouwens niet nieuw in de controle: ze hadden al een prominente plaats in onze controle en we besteedden al jaarlijks aandacht aan fraude in het accountantsrapport. Nieuw is dat er nu over gerapporteerd moet worden in de controleverklaring.

7.4 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 2021

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. Hiervoor geldt sinds dit jaar de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) als norm (tot vorig jaar was dit de BIG). De ENSIA-vragenlijsten over 2021 (BIG, Suwinet, BRP/PUN, BAG, BGT, DigiD en AVG) zijn inmiddels ingevuld en waar nodig beschikbaar voor toezichthouders, de collegeverklaring en het vervolg (de controle door de RE, zijn oordeel en de raadsinformatiebrief ENSIA 2021) waren bij afronding van deze brief nog in behandeling.

Afwikkeling ENSIA-bevindingen 2020

De ENSIA-vragenlijsten en de toets door de EDP-auditor over 2020 leverden een aantal aandacht- en actiepunten op. Vanwege deze bevindingen heeft de toezichthouder namens het rijk, Logius, aangedrongen op een verbeterplan en een her-assessment. Deze acties zijn in het najaar uitgevoerd waarna de EDP-auditor een positief oordeel gaf, tot tevredenheid van de toezichthouder.

7.5 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 hun functioneren. Op grond van artikel 213a van de gemeentewet dient het college onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. Voor 2021 was een onderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid voorzien. Zoals in de paragraaf bedrijfsvoering is weergegeven is dit onderzoek in overleg met de auditcommissie uitgesteld tot 2023. In de begroting 2022 zijn er voor 2022 twee onderzoeken gepland: een onderzoek naar de accommodatiebeleid en een onderzoek naar de P&C-rapportages en of het financiële systeem daarvoor adequaat genoeg is. Welke onderwerpen betrokken worden in 213a-onderzoeken is aan het college. Het is verstandig om te bewaken dat het onderzoek naar inkoop- en bestedingsbeleid invulling krijgt; het is nuttig om dit voor de gemeente kritisch proces periodiek goed door te lichten.



7.6 Rechtmatigheidsverklaring

Met ingang van 2022 dient het college een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. Althans, dat is de intentie van het rijk; maar omdat de besluitvorming door het rijk nog niet is afgerond, is er een gereede kans dat de invoering nog eens een jaar wordt uitgesteld.

Door concept-publicaties is de door het rijk beoogde uitwerking al grotendeels duidelijk. Schagen heeft daarvan gebruik gemaakt om zich tijdig voor te bereiden. Eind 2020 is een implementatieplan opgesteld, dat in maart 2021 door uw raad is vastgesteld. Daarmee geeft Schagen tijdig invulling aan de belangrijkste kaders die door raad en college hiervoor moeten worden gezet:

- het vaststellen van de verantwoordingsgrenzen en rapportagetoleranties,
- de rapportagemomenten in de P&C-cyclus en de rapportagewijze in de rekening (het oordeel in de jaarrekening en de uitwerking en toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf).

Zoals ook weergegeven in het implementatieplan, is het streven van Schagen om beheerst en gestaag door te groeien naar een bredere rechtmatigheidsverklaring of een In-control-statement.

Op rijksniveau worden inmiddels ook hulpmiddelen ontwikkeld. Van belang in dit kader is de in het najaar 2021 verschenen Kadernota rechtmatigheid 2022 van de commissie BBV. Deze nota, die voorheen gericht was op accountants, is nu duidelijk gericht op de gemeenten. Hoofdzakelijk voor de vakspecialisten, maar er is ook een hoofdstuk dat ze specifiek richt op bestuur en raadsleden. Een nuttige nota om ook bestuur en raad, wellicht via de auditcommissie, meer concreet te betrekken bij de verschillende aspecten van de rechtmatigheidscontrole en -verantwoording.

Nu de beleidsmatige kaders neergezet zijn, is het verstandig om te bezien hoe een aantal meer praktische aspecten vorm te geven. Want momenteel is de team Audit goed geëquipeerd voor het doen van basiscontrole en detailwaarnemingen en het daarover, in verbale zin intern rapporteren.

Nu er bij de afsluiting van het jaar ook moet worden gewogen en getoetst aan een norm in euro's (1% van de totale lasten) moeten er ook structuren voor deze toetsing worden ontwikkeld. Het ontwikkelen van praktische hulpmiddelen hiervoor is nodig om uiteindelijk op jaarrekening-niveau een totaaloordeel te hebben; en dus het college onderbouwd een uitspraak te kunnen laten doen.



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 bleken, behalve de gerapporteerde punten, nog enkele bevindingen –in omvang ruim onder de rapporteringstolerantie – waarvan met Financiën is afgesproken dat ze in 2022 gecorrigeerd worden.

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.

8.2 Samenvatting van de aanbevelingen in dit rapport

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Schagen betreffen:

- ontwikkel instrumentarium om het rechtmatigheidsoordeel te onderbouwen (par. 3.1);
- zorg ook in de praktijk voor onafhankelijkheid van de VIC-medewerkers (par. 3.1);
- borg de kennis en kwaliteit rondom aansluiting deeladministraties en beheer van tussenrekeningen (3.2);
- geef concrete invulling aan het tax control framework (3.3.1);
- maak een nieuwe haalbare planning voor de ontwikkeling van aparte modules in iFinanciën en koers op feitelijke invulling (par. 3.3.2);
- verwerk dotaties aan reserves en voorzieningen, hoe bijzonder ze ook zijn, waar mogelijk via een begrotingswijziging (5.2)
- zet (weer) vaart achter de ontwikkeling van het budgetbeheer in brede zin (par. 5.2);
- voer het voor Financiën opgestelde verbeterplan met gepaste snelheid door (par. 5.3);
- zorg ervoor dat de jaarrekening ook voldoet aan de specifieke vereisten van de BBV (5.4.1);
- 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 (5.4.2);
- geef invulling aan de ontwikkeling van de risico-inventarisatie (5.4.4);
- geef invulling aan in de nota Vermogensbeleid vastgelegde afspraken (par. 5.4.4);
- overweeg om de indeling van en toelichting op de bestemmingsreserves te verduidelijken (par. 5.4.5);
- gebruik de bestemmingsreserves financiering investeringen alleen voor hun doel: dekking van afschrijvingslasten (par. 5.4.5);
- stel vast dat de onderhoudsreserves (of -voorzieningen) aansluiten op de meerjaren-onderhoudsramingen van de kapitaalgoederen (par 5.4.5);
- implementeer bij de actualisatie van de Nota Grondbeleid ook de aangepaste BBV-regels en BADO-adviezen (par 5.4.6).
- leg verantwoordelijkheid voor uitvoering rijkssubsidiereregelingen bij de beleidsafdelingen, ook de financiële verantwoording daarvan via de Sisa-tabel (par. 6.3).

8.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2021 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 2021

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2021				
 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties				
Berichtgeverinformatie				
Type overheidslaag:	gemeente			
Naam berichtgever:	Schagen			
Berichtgevercode:	0441			
Rapportage-periode:	2021			
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:	27			
Fouten en onzekerheden 2021				
nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
A12B	Incidentele bijdrage ondersteuning naleving controle op coronatoegangsbewijzen			geen opmerkingen
B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek			geen opmerkingen
C1	Regeling specifieke uitkering Reductie Energieverbruik			geen opmerkingen
C7C	Investering Stedelijke Vernieuwing (ISV) II			geen opmerkingen
C56	Regeling huisvesting aandachtsgroepen			geen opmerkingen
C62	Specifieke uitkering kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van gedupeerden door de toeslagenaffaire			geen opmerkingen
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)			geen opmerkingen
D14	Regeling specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen			geen opmerkingen
E27B	Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer			geen opmerkingen
F9	Regeling specifieke uitkering Extern Advies Warmtetransitie			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden gebundelde uitkering Participatiewet - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2021



Fouten en onzekerheden 2021 (vervolg)

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden levensonderhoud BBZ (excl. BOB) - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekingen BBZ (excl. BOB) - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden en achterstallige betalingen kapitaalverstrekingen BOB - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vanaf 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekingen - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	- Tozo 1: fundamentele rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Tozo 1: belangrijke rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Tozo 2			geen opmerkingen
	- Tozo 3			geen opmerkingen
	- Tozo 4			geen opmerkingen
	- Tozo 5			geen opmerkingen
	- gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden levensonderhoud			geen opmerkingen
	- gederfde baten a.g.v. kwijtschelden van achterstallige betalingen op kapitaalverstreking			geen opmerkingen
G12	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Bijzondere bijstand			geen opmerkingen
	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Wet Inburgering			geen opmerkingen
	Aantal gedupeerden compensatie kosten a.g.v. kwijtschelden van publieke schulden binnen het SZW-domein van de kinderopvangtoeslagaffaire			geen opmerkingen
H4	Specifieke uitkering stimulering Sport			geen opmerkingen
H8	Regeling Sportakkoord			geen opmerkingen
H12	Regeling specifieke uitkering lokale preventieakkoorden of preventieaanpakken			geen opmerkingen
H16	Regeling Specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden			geen opmerkingen