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 TEXEL

INHOUDSOPGAVE **PAGINA**

1 INLEIDING 1
1.1 Algemeen 1
1.2 Samenvatting bevindingen 2

2 CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, NORMEN EN TOLERANTIES 3
2.1 Controleplan en -protocol 3
2.2 Risicoanalyse 3
2.3 Controletoleranties 3

3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES 4
3.1 Stand van zaken interne controle en rechtmatigheidsbeheer 4
3.2 Ontwikkeling verbijzonderde interne controle 4
3.3 Naar de rechtmatigheidsverklaring van het college 4
3.4 De bevindingen uit de VIC in hoofdlijnen 6
3.5 Voortgezette procescontroles 6
3.5.1 Inkoop en aanbesteden 6
3.5.2 Jeugdwet en WMO 7
3.6 Opvolging aanbevelingen 8

4 CORONA 10
4.1 Effecten Corona crisis 10
4.2 De Tozo-regeling 10
4.3 Overige regelingen 11

5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE 12
5.1 Algemeen 12
5.2 Begrotingsrechtmatigheid 12
5.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden 14
5.4 Opmerkingen jaarverslaggeving 14
5.4.1 Algemeen 14
5.4.2 Rekening van baten en lasten 14
5.4.3 Balans en financiële positie 15
5.4.4 Grondexploitaties 16

6 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA) 18
6.1 Algemeen 18
6.2 Toenemend aantal regelingen 18
6.3 Projectverantwoordelijkheid in relatie met SiSa 19
6.4 Tabel van fouten en onzekerheden 19

INHOUDSOPGAVE **PAGINA**

7 OVERIGE BEVINDINGEN EN ACTUALITEITEN 20
7.1 Wet Normering Topinkomens (WNT) 20
7.2 Fraude 20
7.3 Fraude en continuïteit onderwerp in de verklaring 20
7.4 Doelmatigheidsonderzoeken 21
7.5 ENSIA - informatiebeveiliging 21

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 22
8.1 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen op grond van de controle 22
8.2 Samenvatting aanbevelingen in dit rapport 22
8.3 Controleverklaring 23

BIJLAGE

Sisa-tabel van fouten en onzekerheden 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

Aan de raad van de gemeente Texel
Postbus 200
1790 AE DEN BURG

Haarlem, 22 juni 2022

Reg.nr.: 101781/215/473/898
Betreft: accountantsrapport 2021

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2021 van de gemeente Texel gecontroleerd. Bij de jaarrekening 2021 hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt; wij hebben de originele controleverklaring reeds separaat toegezonden.

De programmarekening 2021 sluit met een gerealiseerd resultaat (dus na verwerking van de mutaties in de reserves) van € 4.957.000,- (positief). Het saldo van het totale eigen vermogen bedroeg ultimo december 2021 € 39.126.000,-.

In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer, op basis van onze controle van de financiële administratie en de jaarrekening over 2021. Onze bevindingen en aanbevelingen hebben wij -in concept- afgestemd met de verantwoordelijke medewerkers binnen uw gemeente.

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Met uw besluit tot verlenging van de controle-opdracht van 21 februari 2018 hebben wij opdracht tot de controle van de jaarrekening van uw gemeente voor de jaren 2018 tot en met 2021. Wij zijn u erkentelijk voor het vertrouwen dat daaruit blijkt.

Onze controleaanpak bestaat in hoofdlijnen uit drie fasen: de planning van de controle met daarin opgenomen een risicoanalyse, de interim-controle die in belangrijke mate is gericht op de processen binnen de gemeente en de jaarrekeningcontrole.
Het controleplan komt aan bod in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 gaan wij kort in op de uitvoering van de verbijzonderde interne controle (VIC) en presenteren wij de belangrijkste bevindingen uit de interim-controle. Wij hebben de interim-bevindingen reeds aan de hand van de managementletter in de Auditcommissie met de leden besproken. In hoofdstuk 4 belichten we enkele specifieke onderwerpen naar aanleiding van de corona-crisis. De bevindingen van de eindejaarscontrole zijn opgenomen in hoofdstuk 5. In het hoofdstuk 6 stellen wij de bevindingen in het kader van de SiSa aan de orde. Na de actualiteiten m.b.t. wet- en regelgeving sluiten wij het rapport af met de conclusies.

1.2 Samenvatting bevindingen

In deze paragraaf geven wij onze 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	Geen overschrijding	Gegevens zijn deugdelijk tot stand gekomen.
5.4	Naleving BBV	Voldoende	BBV-wijzigingen zijn (grotendeels) doorgevoerd.
3.2	Verbijzonderde interne controles	Voldoende	De opzet, kaders en uitvoering staan. Aandacht nodig voor opvolging aanbevelingen en zorg voor verdere doorontwikkeling, als basis voor de interne rechtmatigheidscontrole.
3.5	Opvolging aanbevelingen managementletter	Pragmatisch aanpak	Aanbevelingen worden op een praktische wijze opgepakt, deels door ze mee te nemen in toekomstige ontwikkelingen.
5.2	Begrotingsrechtmatigheid	Overschrijding, maar telt niet mee in oordeel	Een overschrijding op vijf programma's. Formeel onrechtmatig, maar de overschrijdingen tellen niet mee in ons oordeel.
3.4.1	Sociaal domein – Wmo en Jeugdzorg	Inmiddels goed op orde	Interne beheersing inmiddels op orde, nog afhankelijk van adequaat beheer bij enkele derden.

2 CONTROLEPLAN, RISICOANALYSE, NORMEN 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 de getrouwheid- als de rechtmatigheidaspecten. Tijdens de eindejaarscontrole richten wij onze controle met name op de jaarrekeningposten 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 het Controleplan rechtmatigheid en controleprotocol 2019 t/m 2021, vastgesteld door uw raad op 16 oktober 2019. Het bijbehorend normen- en toetsingskader wordt jaarlijks geactualiseerd en is 15 december 2021 door het college vastgesteld. Deze documenten zijn uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 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, bij het raadsbesluit van 16 oktober 2019 ter vaststelling van het controleprotocol, opgedragen om onze oordeelsvorming uit te gaan van de minimumeisen die in het Bado zijn opgenomen. Schematisch zijn deze toleranties:

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

Op basis van de programmarekening 2021 (de lasten, inclusief mutaties in de reserves) van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 804.000,- en een totaal van onzekerheden van circa € 2.412.000,- de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De rapporteringstolerantie voor zowel elke fout als elke onzekerheid is door uw raad vastgesteld op € 25.000,-.
In onze conclusie (par. 8.1) geven wij in een tabel specifiek weer welke bevindingen qua omvang boven de door u gestelde grenzen uitgaan.

3 UITVOERING VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES

3.1 Stand van zaken interne controle en rechtmatigheidsbeheer

Bij de controle beoordelen wij de maatregelen van interne beheersing die relevant zijn om te komen tot een getrouwe jaarrekening. Op basis van onze controle zijn wij van oordeel dat in algemene zin de financieel-administratieve organisatie en interne beheersing op toereikende wijze is opgezet en dat hiermee de basis aanwezig is voor een adequate informatievoorziening.
Wij hebben tijdens onze controle in 2021 geen fundamentele tekortkomingen geconstateerd die een belangrijk effect hebben op de jaarrekening 2021. Wel zijn er enkele bevindingen die we graag met u delen.

3.2 Ontwikkeling verbijzonderde interne controle

Texel voert zelf de verbijzonderde interne controle (VIC) uit op haar interne processen; een verstandige keuze omdat de organisatie dan direct kan leren van de bevindingen en resultaten uit de VIC.
De ontwikkeling van de VIC naar een meer procesgerichte beoordeling is jaren geleden ingezet. Daarbij worden de detailbeoordelingen en formele controles onderbouwd met een analyse van de processen. Alleen door de VIC te richten op de processen en daar een visie en een (op controle gebaseerd) oordeel over te hebben, is het mogelijk om de VIC te laten bijdragen aan de monitoring en (indien nodig) feitelijke verbetering van processen.

De uitvoering van de interne controle heeft zich de laatste jaren geleidelijk, maar consequent verder ontwikkeld. De controles worden systematisch gepland, de controlestappen worden vastgelegd, onderbouwende documentatie vastgelegd en bevindingen, conclusies en adviezen worden uitgewerkt in een rapportage. En over de bevindingen wordt direct teruggekoppelde met de procesverantwoordelijke en er wordt gerapporteerd (afgelopen jaar twee keer) aan het MT.
Aandachtspunt is wel dat de VIC-werkzaamheden meer gedurende het jaar moeten worden uitgevoerd. Hoe meer de processen ‘direct’ gevolgd worden, des te actueler zijn bevindingen en aanbevelingen

Opvolging aanbevelingen
Bewaking van de opvolging van aanbevelingen is een vast onderdeel van de VIC-werkzaamheden en van de rapportage over de VIC aan het MT: deze borging is trouwens wel nodig. Ook in het VIC-verslag wordt concreet gesignaleerd dat de aanbevelingen nog steeds onvoldoende opgevolgd worden, dan wel geen prioriteit hebben in de organisatie.
Voor een deel is een na-ijleffect logisch: de stappen signaleren, analyseren, oppakken en effect meten kosten gewoon tijd. Maar in het VIC-eindverslag wordt ook geconstateerd dat bij enkele processen (bij sociaal domein en de uitkeringen Participatiewet en bij inkoop en aanbesteden) de verbeterstappen pas laat (en soms niet) worden opgepakt. En verder lijkt het alsof ontwikkelingen en verworvenheden snel teloor gaan bij tegenwind, zoals bij de corona-crisis. Het mag duidelijk zijn dat verbeteringen ook zo geborgd moeten worden in processen of de organisatie dat ze structureel stand houden.

3.3 Naar de rechtmatigheidsverklaring van het college

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 gerede kans dat de invoering nog eens een jaar wordt uitgesteld.

Door concept-publicaties is de door het rijk beoogde uitwerking al grotendeels duidelijk. En er zijn door diverse organisaties (BVV, BADO, NVG) richtlijnen en 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.

Nieuw controlplan?

De formele kaders voor de VIC zijn al langere tijd in ontwikkeling in de vorm van het controlplan. Met de overgang van rechtmatigheid is er een expliciete reden om hieraan een expliciet invulling te geven. Want, zodra de wetgeving rond is, zullen raad en college ten minste over een vijftal aspecten afspraken moeten maken, die in een controlplan nader kunnen worden uitgewerkt:

- de controlematerialiteit: met welke diepgang wordt gecontroleerd;
- de rapportagematerialiteit: met welke diepgang wordt gerapporteerd;
- het normen- en toetsingskader: welke gemeentelijke regelingen horen tot de controle, welke niet;
- een controleprotocol en/of controleplan: of nemen we aspecten op in de financiële verordening;
- een rapportage-model: vaste opzet/structuur voor het rapporteren in de jaarrekening en de paragraaf bedrijfsvoering.

Doorontwikkeling van de VIC

Naast de beleidsmatige kaders moet bekeken worden hoe de VIC vorm te geven dat deze een goede basis vormt voor het jaarlijkse rechtmatigheids-statement van het college. Tot dusverre is het doel van de VIC om processen te beoordelen, aspecten te signaleren, eventueel zaken te adviseren en zo de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Nu de VIC ook gebruikt gaat worden ter onderbouwing van een jaarlijks oordeel is het nodig om te bekijken of:

- alle relevante processen (zowel uit financieel oogpunt als vanuit een risico-benadering) jaarlijks in de VIC worden betrokken;
- naast de dossierscontroles er ook andere controlewerkzaamheden nodig zijn om de doelstelling te halen.

En nu er bij de afsluiting van het jaar ook moet worden gewogen en getoetst aan een norm in euro's (een % van de totale lasten) moeten er ook structuren voor deze toetsing worden ontwikkeld:

- het uitdrukken van een gevonden fout in euro's (omvang, foutenmarge);
- het duiden van fouten (eenmalig, incidenteel, structureel) en het wegen ervan (soort/aard, frequentie, voorkomen);
- het analyseren van de massa en het extrapoleren van fouten c.q. vertalen van bevindingen naar de massa (het proces, de totale stroom, de vermogenspost).

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.

Er is inmiddels besloten om mede in deze aspecten te voorzien door het pakket Naris (momenteel in gebruik ter ondersteuning van het risicomanagement) uit te breiden waardoor ook de VIC ondersteund wordt.

3.4 De bevindingen uit de VIC in hoofdlijnen

De concerncontroller stelt voor de VIC een tussenrapportage op en een slotrapportage. De eindrapportage is 11 mei jl. in het MT behandeld. In de conclusie neemt de concerncontroller haar belangrijkste bevindingen op:

- Bij het sociaal domein ontbreekt bij een aantal processen nog steeds de collegiale toets; verder blijven de vele (detail)bevindingen bij de dossiercontrole een punt van aandacht.
- Het niet juist toepassen van aanbestedingsregels bij de inhuur van medewerkers. Een aantal dossiers zijn naar aanleiding van de constateringen alsnog voorgelegd aan het college, waarmee de werkwijze alsnog bekrachtigd en dus rechtmatig is.
- De inhuur van ingenieursdiensten voor de begeleiding van het bouwteam Nieuwlanderweg was, gelet op de omvang, niet te repareren en is dus onrechtmatig.
- De organisatie en medewerkers zijn meer betrokken bij de verbijzonderde interne controle; dat is in de organisatie positief ontvangen. Aandachtpunt blijft wel de spreiding van de interne controle, deze vind nu aan het eind van het jaar plaats.

3.5 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.
Tijdens de eindejaarscontrole doen we, naast de jaarrekeningcontrole, nog een enkele, voortgezette procescontrole op belangrijkste financiële processen om vast te stellen dat interne beheers- en controlemechanismes ook de laatste maanden onverkort gefunctioneerd hebben. Twee onderwerpen brengen we, deels in herhaling, onder uw aandacht.

3.5.1 Inkoop en aanbesteden

De laatste jaren hebben we aandacht gevraagd voor het inkoop- en aanbestedingstraject, zeker ook omdat er naar aanleiding van de controlebevindingen vorig jaar aan het college achteraf bekrachtiging moest worden gevraagd voor de gevolgde procedure. Dit was mede aanleiding voor de controller om dit jaar nader te kijken naar een aantal inhuurdossiers; een verstandige keuze om vinger aan de pols te houden als dat nodig is.

De belangrijkste bevindingen uit deze beoordeling:

- dossiers zijn in een aantal gevallen incompleet, waardoor beoordeling lastig is (niet alleen bij de VIC, ook in de reguliere processen)
- een reële inschatting van de termijnen waarvoor inhuur plaats zal vinden ontbreekt vaak.
- verlenging kan alleen binnen de inkoopregels, maar alleen met een geldige onderbouwing, die vaak ontbreekt.

Meer in algemene zin wordt geconcludeerd dat er onvoldoende wordt gestuurd op de naleving van de regelgeving en interne procedures rondom inkoop en aanbesteding.

Het managementteam heeft de adviezen uit deze beoordeling overgenomen:

- een aantal bevindingen kan worden ondervangen door een raamovereenkomst aan te gaan; waarbij dan natuurlijk bij het stuiten van deze overeenkomst de inkoopspelregels moeten worden toegepast,

- dat er vooraf helder afspraken gemaakt moeten worden en een goede onderbouwing voor de inhuur c.q. dienst moet zijn,
- er gewerkt moet gaan worden in de geest van de regelgeving.

Inhuur niet volgens de inkoopregels

Uit de controle bleek dat een aantal besluiten tot (verlenging van) de afspraak tot inhuur van medewerkers niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. Alhoewel elk dossier zijn eigen karakteristiek heeft is de kern: geen goede inschatting van de lengte/duur van inhuur of raming van de omvang van een opdracht vooraf. Vervolgens worden afspraken stilzwijgend voortgezet of een contract zonder deugdelijke onderbouwing verlengd.
Met deze werkwijze zijn de gemeentelijke inkoopregels overschreden. De betreffende dossiers zijn eind maart 2022 alsnog aan het college ter bekrachtiging voorgelegd; waardoor de besluiten alsnog rechtmatig zijn. Het mag duidelijk zijn dat het niet de bedoeling is dat dergelijke voorstellen achteraf aan het college worden voorgelegd; het is het bekrachtigen van een voldongen feit.

Inhuur begeleiding bouwteam Nieuwlanderweg onrechtmatig

Van een inhuurtraject is geconstateerd dat deze onrechtmatig is. Dit betreft de inhuur van ingenieursdiensten voor de begeleiding van de renovatie van de Nieuwlanderweg heeft een dergelijke omvang dat er volgens de aanbestedingsregels Europees had moeten worden aanbesteed. Omdat hiermee wetgeving (de Aanbestedingswet 2015) is overschreden zijn de betreffende besluiten onrechtmatig en merken we een bedrag van € 338.000 als onrechtmatig aan.

Nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid

Overigens is er juist de laatste jaren nadrukkelijk aandacht besteed aan professionalisering van de inkoopfunctie. Er is in het verslagjaar nieuw beleid voor het gehele inkooptraject ontwikkeld en het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Texel 2022 is begin dit jaar door de raad vastgesteld.
Omdat inkoop overal in de organisatie voorkomt, is er gekozen voor een decentrale inrichting van de inkoopfunctie. Onder meer door een maandelijks inkoopoverleg met vertegenwoordigers uit alle domeinen die de inkoopstrategieën toetsen (intern ook aangeduid als de ‘tenderboard’).
De nieuwe insteek is minder gebaseerd op drempels en richtlijnen, er komt een sterkere nadruk om de formulering van een inkoopstrategie per aanbesteding. Een benadering die ook goed zou passen voor de hierboven behandelde inhuurdossiers; maar ook binnen het nieuwe beleid blijft wel een kwestie van gewoon toepassen.

3.5.2 Jeugdwet en WMO

De overdracht van de rijkstaken in het kader van de Jeugdwet en de WMO heeft inmiddels bijna vijf jaar geleden plaatsgevonden. De invoering de eerste jaren ging met horten en stoten, de laatste jaren is nadrukkelijk gewerkt aan de ontwikkeling van de processen en we concluderen dat de processen binnen het Sociaal domein nu beheerst verlopen.

Bevindingen uit de VIC
De door de verbijzonderde interne controle uitgevoerde dossiercontroles leveren bevindingen op die relevant zijn, mede omdat sommige opmerkingen al jaren worden gerapporteerd. Het goed borgen van enkele ontwikkelingen en verworvenheden uit 2019 (onder meer altijd een collegiale toets, tijdig versturen beschikkingen, goede dossiervorming) blijkt nog steeds lastig. We geven in overweging om hier verscherpt op toe te laten zien.

Levering van zorg door (kleinere) leveranciers
Begin 2020 is de beoordeling van de levering van zorg door de kleinere zorgleveranciers concreet opgepakt door bij enkele aanbieders na te gaan (twee jeugd en twee WMO) of de zorg is geleverd. Deze aanzet heeft, onder meer door corona, geen vervolg meer gekregen. Beoordeling van de levering van zorg vindt op dit moment onder meer plaats met een klanttevredenheidsonderzoek.

We dringen er op aan de enkele jaren geleden ontwikkelde ideeën nu concreet uit te voeren. Het is verstandig om daarbij aan te haken bij de reeds lopende processen (aanvraag van voorzieningen, periodieke herbeoordeling, reguliere keukentafelgesprekken met cliënten; contractgesprekken met zorgverleners) en bij concrete signalen feitelijke controle (ter plekke) toe te passen. Sluit waar mogelijk ook aan bij regionale initiatieven.

SVB
De Sociale Verzekeringsbank (SVB), die voor de gemeente de persoonsgebonden budgetten administratief beheert, had haar organisatie over 2021 –evenals de jaren daarvoor- nog niet op orde: de accountant gaf voor de getrouwheid een verklaring met beperking; voor de rechtmatigheid was het oordeel afkeurend. Wij nemen deze oordelen (financiële omvang is beperkt) mee in onze afweging rondom ons oordeel.

3.6 Opvolging aanbevelingen

In ons rapport doen wij jaarlijks aanbevelingen, waarvan wij de belangrijkste bij de afronding van het rapport puntsgewijs samenvatten. In onze managementletter van 8 januari jl. hebben we onze bevindingen uit de interimcontrole opgenomen, en in de samenvatting daarvan onze adviezen ter verbetering van de kwaliteit van de interne beheersing opgenomen.
In de tabel hieronder nemen we de belangrijkste bevindingen uit beide rapportages over en geven we de voortgang c.q. opvolging ervan kort weer.

Overigens houdt de controller, ter bewaking van de voortgang, een actielijst bij waarmee de ontwikkelingen rondom de aanbevelingen uit de interne en de externe controle worden bewaakt. De hieronder gemelde status/voortgang per aanbeveling uit onze management-letter, is ontleend aan de VIC-rapportage van de controller aan het MT medio mei 2022.

	adviezen	stand van zaken
1.	Geef invulling aan de zelfstandige controlfunctie door de ontwikkeling van een concern controlplan	Het concept controlplan is nog niet gereed.
2.	Betrek de financiële kernprocessen (factuurcontrole, betalingen, budgetbeheer) meer in de VIC	Processen zijn beschreven en vanaf het jaar 2021 opgenomen in de VIC (vanaf de start van de factuur tot en met de betaling).
3.	Borg dat de collegiale toets bij de behandeling van dossiers sociaal domein en uitkeringen integraal toegepast wordt	Voor één proces nu opgenomen in procedure binnen Mozard. Voor de andere processen nog niet. Vergt extra aandacht in 2022, om dit nu daadwerkelijk voor de overige processen ook in richten.
4.	Bewaak de ontwikkelingen bij de uitvoering van de WOZ	In 2021 is inzet geweest op de herwaardering voor 2022 en vooral op de punten waar de Waarderingskamer aandacht voor heeft gevraagd. Het proces loopt goed in de pas met de WOZ tijdlijn. Vanuit Texel is er regelmatig overleg geweest over de voortgang. De indruk is positief.
5.	Beoordeel of en hoe expliciete documentatie van ‘prestatie akkoord’ nodig is	Bij de controle VIC is voor een aantal leveringen de prestatieverklaring opgevraagd. Deze prestatieverklaringen zijn niet opgenomen bij de factuur en/of financieel pakket. Dit is een aandachtpunt/verwachting om door te voeren in het nieuwe financiële pakket.
6.	Beperk de diepgang van financiële verschillen in de programmarekening en leg accent op de inhoudelijke analyse	Deze aanbeveling is meegenomen bij de programmarekening 2021
7.	Saldeer de voorziening voor grondexploitaties met de betreffende grondexploitatie	Deze aanbeveling is niet opgevolgd bij de programmarekening 2021. Overleg met de accountant om af te wijken van de BBV. In de paragraaf grondbeleid is dit overzicht wel opgenomen.
8.	Treed in overleg met het rijk om de gelden voor verkeersveiligheidsmaatregelen rechtmatig te kunnen inzetten	Er is overleg geweest met rijk. Daaruit volgend is een overzicht gemaakt waaraan de toegekende subsidie per project wel of niet voldoet. Bij de verantwoording van de gelden via de SiSa-bijlage is met deze indeling rekening gehouden.
9.	Zet stappen in de ontwikkeling naar de rechtmatigheidsverklaring en denk als raad na over het normenkader	In december is overleg geweest met de auditcommissie op welke wijze o.a. afspraken raad-college ingezet kunnen worden; dit krijgt nog een vervolg in de auditcommissie.

4 CORONA

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 werden voortgezet in 2021 en de uitvoering c.q. lokale invulling daarvan de nodige inzet vergden.
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.

Gedurende de Corona-crisis bent u met raadsinformatiebrieven periodiek geïnformeerd door het college over de gevolgen van de crisis, de getroffen maatregelen en de effecten ervan.
In de jaarrekening wordt er in de inleiding kort stilgestaan bij de effecten van de crisis. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt nader ingegaan op de effecten van de crisis het functioneren van de organisatie en op de extra inkomsten en bijzondere lasten van de gemeente vanwege de crisis..

Vanwege de grote impact op de financiële huishouding als geheel, de omvang van het aantal maatregelen en de grote verwevenheid daarvan met de reguliere processen is het lastig een helder beeld te geven van financiële effecten van de crisis. In de paragraaf bedrijfsvoering wordt door het vermelden van de financiële omvang van een aantal regelingen wel het totale effect duidelijk: ook in 2021 ging het totaal van de corona-lasten nog meer dan € 2 mln.

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 € 1.592.000 bedroegen, ongeveer driekwart van de gemeentelijk corona-uitgaven. Het rijk draagt deze lasten, de gemeente heeft van het rijk voorschotten ontvangen om de uitkeringen te kunnen financieren. Verder ontvangt de gemeente ter dekking van de uitvoeringskosten een vaste vergoeding per dossier.

Uitvoering en controle
De uitvoering van de Tozo is neergelegd bij Haltewerk in Alkmaar; en de controle daarbij bij de huisaccountant van Haltewerk. 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 veel gevallen volstond een zgn. eigen verklaring.
Beoordeling van de uitkeringen vond daarom pas plaats nadat de toekenning en de uitkering ervan al was geweest. Voor deze behoordeling heeft Haltewerk specifiek beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld.

Uit de ontvangen controledocumentatie en collegiale afstemming met de huisaccountant van Haltewerk bleek dat het M&O-beleid concreet invulling gekregen heeft, dat ontvangen signalen nagetrokken zijn en de beoordeelde uitkeringen rechtmatig zijn.

Afwikkeling mag ook in 2022 (of later)

Zoals al aangegeven, 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 Coronacrisis:

- de tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK);
- compensatie van omzetverlies en vergoeding meerkosten voor zorgverleners en voor doelgroepenvervoer.

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

5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

5.1 Algemeen

De controle van de jaarrekening is medio april 2022 uitgevoerd; deze controle kon voor het eerste sinds de interim-controle in het najaar van 2019 weer ter plekke plaatsvinden.
De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2021, inclusief de SiSa-verantwoording, was voldoende om onze controle te starten. De dossiervorming van de jaarrekeningposten was adequaat en beschikbaar bij de start van de controle. Verder hebben wij de volledige medewerking ontvangen van uw medewerkers bij het uitvoeren van de controle.
De op grond van de jaarrekeningcontrole afgegeven goedkeurende controleverklaring hebben wij separaat aan u toegestuurd en is in de definitieve versie van de jaarrekening opgenomen. De definitieve jaarrekening was op tijd beschikbaar voor behandeling in het college en in de auditcommissie van uw raad.
In dit hoofdstuk rapporteren wij u de belangrijkste bevindingen uit de jaarrekeningcontrole 2021.

5.2 Begrotingsrechtmatigheid

Voor de rechtmatigheidscontrole gaan wij onder meer na of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad geautoriseerde programmabegroting.
Daarbij gebruiken wij zowel de budgetspelregels die u, via de Financiële verordening (art. 4), met het college heeft afgesproken, als ook de rechtmatigheidscriteria die de commissie BBV heeft vastgelegd.

Uit de programmarekening blijkt dat er bij vijf programma's op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden. Omdat deze overschrijdingen uitgaan boven de door u gestelde rapporteringsgrens van € 25.000,-, presenteren wij ze:

Omschrijving programma		overschrijding van de lasten
1.	Voor en door bewoners	€ 331.000,-
2.	Zorg voor elkaar, veiligheid op orde	€ 1.238.000,-
4.	Texel werkt!	€ 11.988.000,-
5.	Toekomst voor de jeugd	€ 275.000,-
8.	Goed wonen, goede bereikbaarheid	€ 708.000,-

Het college heeft in de jaarrekening de overschrijdingen op de lasten geanalyseerd op rechtmatigheid en de overschrijdingen op de investeringskredieten beoordeeld en waar nodig toegelicht (zie blz. 143 - 144 van de rekening).
Meer dan de helft van de programma's zijn overschreden. En hoewel ze niet meetellen in het oordeel, want de overschrijdingen zijn niet verwijtbaar, worden de budgetten wel overschreden. Daarom het appél om, ondanks soms moeilijk voorspelbare ontwikkelingen, te trachten budgetontwikkelingen zoveel mogelijk tijdig te signalen en de begroting waar mogelijk bij te stellen. Zorg ervoor dat de begroting en de onderliggende budgetsystemen hun bewakende en signalerende rol kunnen blijven vervullen.

De overschrijding op programma 1 Voor en door bewoners en op programma 2 wordt grotendeels verklaard door de effecten van de corona-crisis; de extra uitgaven hiervoor zijn (bijna) volledig gedekt door bijdragen van het rijk.

De overschrijding op programma 4 Texel werkt! wordt veroorzaakt door de ontvangst in december van de afkoopsom van Rijkswaterstaat voor de Haven Oudeschild; die direct na ontvangst grotendeels is gestort in de onderhoudsreserve voor de haven.

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.

Kredietoverschrijdingen
Naast de budgetoverschrijdingen neemt het college ook jaarlijks een analyse op van de overschrijdingen van kapitaalkredieten (blz. 145). Uit de analyse blijkt dat de overschrijdingen dit jaar beperkt waren (in aantal 4), waarvan een marginaal in omvang. Twee overschrijdingen zijn, naar ons oordeel terecht, gekwalificeerd als overschrijdingen die niet meetellen bij de oordeelsvorming.
Eén overschrijding, op het krediet voor de herinrichting van het terrein gemeentewerken is wel onrechtmatig. De omvang van de overschrijding (€ 27.000) is beperkt, maar wel boven de rapportagenorm. En in formele zin telt deze onrechtmatigheid mee bij onze oordeelsvorming.

Toelichting op verschillen in de rekening
De verschillen op de resultaten per programma en product ten opzichte van de begrote baten en lasten zijn door het college in de toelichting op het programma op meerdere plaatsen toegelicht:
- een analyse en specifieke toelichting op de begrotingsrechtmatigheid en de kredietoverschrijdingen (blz. 141 - 145),
- een analyse van het rekeningsaldo met de onder- en overschrijdingen (blz. 146 – 148),
- een specificatie van de budgetten waarvan het college voorstelt om ze over te hevelen naar 2022 (blz. 149 - 150).

Verder wordt in elk programma van de programmarekening nog een analyse opgenomen van de verschillen tussen raming en werkelijkheid op productniveau. Deze analyses zijn heel gedegen en uitgebreid. Wij kunnen ons voorstellen dat (relatief) kleine verschillen niet meer apart worden vermeld of toegelicht en dat de analyse zich beperkt tot de verschillen boven de € 25.000,- (de rapportagegrens die u ook met ons heeft afgesproken). Ook dan nog komen een 80-tal posten in aanmerking voor toelichting en verklaring; posten waarvan de analyse en toelichting dan net een slag inhoudelijker kan worden.

Autorisatie overschrijdingen
Bij het vaststellen van de jaarrekening worden, naast de genoemde specifieke voorstellen, alle overige overschrijdingen en eventueel daarmee samenhangende onttrekkingen uit reserves door de raad geautoriseerd.
Wij zijn er bij het vormen van ons rechtmatigheidsoordeel van uitgegaan dat u conform het voorstel van het college besluit.

5.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden

Vast onderdeel van de accountantscontrole is de beoordeling van de kwaliteit van de financiële administratie, alsmede die van de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2021 de stand van zaken ten aanzien van tussenrekeningen en overlopende activa en passiva (transitoria), alsmede de mutaties in kredieten, reserves, voorzieningen en memoriaalboekingen beoordeeld.
Wij hebben geconstateerd dat er geen materiële achterstanden zijn in de financiële administratie. Balansposten, inclusief memoriaalboekingen, zijn in het algemeen adequaat onderbouwd met onderliggende specificaties.
Goed om te melden dat de VIC bij haar controles inmiddels ook kijkt naar de administratieve basisprocessen en daarover waar nodig rapporteert. Ook hun oordeel over deze processen is positief.

5.4 Opmerkingen jaarverslaggeving

5.4.1 Algemeen

Het jaarverslag (de programmaverantwoording, de paragrafen en de jaarrekening) dient 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 zowel de begroting als de jaarstukken van gemeenten de wettelijke kaders aan. Bij onze controle toetsen wij of de jaarrekening (het financiële verantwoordingsdocument) voldoet aan de formele bepalingen van het BBV.
De laatste jaren zijn meerdere aanpassingen aan het BBV doorgevoerd, deels gericht op de versterking van de kwaliteit en transparantie van de begroting en meerjarenraming, deels gericht op de invoering van de vennootschapsbelasting voor medeoverheden.
Ook zijn de aanpassingen bedoeld om de informatiewaarde van de begroting en jaarrekening te versterken. Wij hebben vastgesteld dat de jaarrekening 2021 van de gemeente Texel voldoet aan de bepalingen zoals opgenomen in het BBV.

5.4.2 Rekening van baten en lasten

Het resultaat over 2021, na de verwerking van dekking uit de reserves, bedraagt € 4.957.000,- (positief) ten opzichte van een (na bijstelling) sluitende begroting. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren.

(In € 1.000)	begroting	realisatie	Afwijking
Gerealiseerde totaal van baten en lasten	- 2.230	14.468	16.698
Saldo mutatie reserves	2.230	- 9.511	- 11.741
Gerealiseerde resultaat	0	4.957	4.957

Zoals al in par 4.2 weergegeven worden de budgetverschillen in de rekening goed toegelicht. Verder wordt in het jaarverslag, in elk programma, naast de financiële cijfers op productniveau, ook een analyse van de voordelige en nadelige verschillen per product gepresenteerd. In samenhang is het geheel naar ons idee een adequate toelichting op de financiële resultaten over 2021.

Vennootschapsbelasting
Per 1 januari 2016 is de belastingplicht voor de vennootschapsbelasting voor gemeenten (en andere decentrale overheden) ingevoerd. 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.
De aangiften vennootschapsbelasting voor de jaren 2018, 2019 en 2020 zijn door Texel wel ingediend, maar moeten nog door de belastingdienst nog worden beoordeeld en vastgesteld.

Horizontaal toezicht belastingdienst en fiscaal self assessment
In 2009 heeft Texel een convenant gesloten met de belastingdienst in het kader van horizontaal toezicht. Een van de pijlers in dat convenant was dat de gemeente zelf haar (fiscaal) beheer op orde heeft en daar, onder meer door de VIC, ook effectief op toetst. De belastingdienst heeft daar, alvorens het convenant te sluiten, destijds ook op getoetst en komt daar in het periodiek overleg dat ze met de gemeente voert op terug.
De fiscus heeft vorig jaar aangekondigd dat ze, bij al haar klanten, de afspraken rondom het horizontaal toezicht wil vernieuwen. Een van de aangescherpte voorwaarden in een nieuw convenant is een 'volledig self-assesment', waarmee een organisatie laat zien dat ze voldoet aan de criteria van de belastingdienst.
Momenteel wordt bekeken of en hoe de gemeente aan de nieuwe eisen van de fiscus invulling kan geven. Elementen die de belastingdienst in haar nieuwe leidraad schaart onder self-assesment zijn onder meer een fiscaal statuut en een risico-analyse, die samen met administratieve beheersmaatregelen en feitelijke interne controlewerkzaamheden een stelsel van maatregelen vormen (ook wel aangeduid als Tax Control Framework). Het nieuwe regime voor horizontaal toezicht zou begin 2023 ingaan; de gemeente heeft dus nog ruim een jaar om hieraan invulling te geven

5.4.3 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2021, inclusief het rekeningsaldo 2021, in totaal € 39,1 miljoen. Hiervan heeft € 22,7 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie samengevat.

(In € 1.000)	2021	2020	2019
Algemene reserve	11.450	8.360	5.292
Bestemmingsreserve	22.719	12.518	13.303
Saldo rekening	4.957	3.882	2.304
Totaal vermogen	39.126	24.760	20.899

Risicoanalyse
De omvang van de algemene reserve kan uiteraard niet los worden gezien van de risico's. Daarvoor wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing een analyse gemaakt van enerzijds het weerstandsvermogen (het vermogen en stille reserves, voor zover vrij inzetbaar, en de onbenutte belastingcapaciteit in de exploitatie) en anderzijds een overzicht gegeven van de bekende risico's die de gemeente loopt.
Gegeven de corona-crisis is het verstandig om ook de financiële effecten van de crisis voor de komende jaren in de beoordeling te betrekken.

Grosso modo is de gemeente in het verslagjaar goed gecompenseerd (in financiële zin) door het rijk. Of en in hoeverre dit ook voor de komende jaren zal gelden, mocht de pandemie weer de kop op steken, is nu nog niet te zeggen. Mede daarom is de corona-crisis ook als onderwerp opgenomen in de risico-paragraaf in de jaarrekening.

Nadat in 2015 het beleid voor risicomanagement werd vastgesteld is daarna de implementatie ervan geleidelijk doorgevoerd. In de paragraaf Weerstandsvermogen zijn een tiental risico's gepresenteerd; ze worden niet alleen benoemd en omschreven, maar er is ook een begin gemaakt met het karakteriseren van het risico door inschatting van de impact, de kans en de mogelijke financiële hoogte van het risico. Uit de analyse volgt dat de actuele weerstandscapaciteit van de gemeente ruim voldoende is om de onderkende risico's af te vangen.
Nu de risico-inventarisatie is afgerond is verdere ontwikkeling van het risicomanagement (aan de hand van de nota uit 2015) aan de orde: onder meer waar nodig inhoudelijke risico-afwegingen maken, algemene en specifieke risico-beheersing uitwerken en waar nodig concrete maatregelen treffen.

Haven Oudeschild
Rondom de haven Oudeschild waren er in het verslagjaar diverse ontwikkelingen. De meest in het oog springend is dat Rijkswaterstaat de afkoopsom ter compensatie van de jaarlijkse exploitatievergoeding die tot 2018 werd ontvangen, in december feitelijk heeft uitbetaald. Van het in totaliteit ontvangen bedrag (€ 16,1 mln.) was een deel (€ 2,1 mln.) een afkoopsom voor wegenonderhoud en is een deel verrekend met de niet door Rijkswaterstaat exploitatiebijdragen 2019 en 2020. De resterende afkoopsom (€ 12,5 mln.) is vooralsnog gestort in de bestemmingsreserve voor langdurig onderhoud (> 5 jaar) van de haven.

De bestemming is 'voorlopig' omdat de afkoopsom is uitgekeerd zonder dat de afspraken tussen rijk en gemeente geheel uitgewerkt waren c.q. daarover overeenstemming is. Nadere afstemming zou dus nog tot nadere inzichten kunnen leiden. Verder heeft de gemeente de afgelopen jaren voor de haven een exploitatieplan met meerjaren-onderhoudsplan (tot 2057) ontwikkeld; maar mede gelet op alle onzekerheden is deze aan de raad aangeboden, echter nog niet behandeld. Ook hieruit kunnen nadere inzichten volgen.
Kortom, dit dossier blijft complex, ondanks de ontvangst van de afkoopsom. Er is dus zeker nog blijvend aandacht voor nodig: streef gestaag en doelgericht werken aan helder afspraken met het rijk en meerjarenbeleid voor de haven, met heldere financiële kaders.

5.4.4 Grondexploitaties

Grondbeleid
Het grondbeleid bij Texel is in beweging. Dat komt mede door de (uitgestelde) komst van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie die de gemeente momenteel opstelt wordt het nieuwe ruimtelijk beleid van de gemeente vastgelegd. En in het kielzog daarvan wordt ook de Nota Grondbeleid geactualiseerd; het voornemen is om deze nog dit jaar aan de raad voor te leggen.
Daarmee wordt de nu nog geldende nota grondbeleid uit 2009 vervangen. En daarmee is er ook een goede gelegenheid om de ontwikkelingen en nieuwe regelgeving rondom grondexploitaties van de laatste jaren (de invoering van de vennootschapsbelasting, de nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving van de commissie BBV en de notitie Grondexploitaties van de commissie BADO) te verwerken in de beleidsnotitie.

Grondexploitaties
Ook in praktische zin zijn er ontwikkelingen. Na jaren van relatieve stabiliteit en wat grotere, langdurende grondexploitaties zijn nu (in 2020 een tweetal en in 2021 een viertal) beperktere projecten opgezet. Voor alle nieuwe exploitaties zijn projectplannen en projectramingen opgesteld en heeft de raad ingestemd met het instellen ervan. En voor alle nu lopende exploitaties wordt verwacht dat ze uiterlijk eind 2024 zullen zijn afgerond.
Naast de toelichting in de balans wordt er over de grondexploitaties verantwoording afgelegd in de paragraaf Grondbeleid in de programmaverantwoording. Verder krijgt de raad nu jaarlijks met twee separate rapportages over de grondexploitaties, in samenhang een goede wijze van informeren.

Verliesvoorziening
Volgens de in de paragraaf grondbeleid opgenomen toelichting is de prognose dat drie exploitaties met een per saldo negatief slot zullen worden afgesloten. Er is daarom ook nu reeds rekening gehouden met de verwachte verliezen, en er is voor het gehele verwachte tekort ad € 2.465.000 een voorziening gevormd en gepresenteerd onder de voorzieningen op de balans.
Omdat deze voorziening specifiek betrekking heeft op een activa-post, had deze – bij een zuivere toepassing van de BBV-regels – in mindering gebracht moeten worden op de betreffende exploitatie. We adviseren u deze post komende jaar conform de verslaggevingsregels te laten verwerken.

Tussentijdse winstneming
De huidige verslaggevingsregels gaan ervan uit dat feitelijk gerealiseerde baten in een grondexploitatie, mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, al tussentijds als resultaat worden aangemerkt, De voorwaarden die, vanuit de BBV, worden gesteld moet voorzichtigheid borgen: alleen als de opbrengsten feitelijk gerealiseerd zijn en de risico's beperkt mag er winst worden genomen.
Het restant van de exploitatie Den Burg West had hiervoor kunnen kwalificeren: de stand van de exploitatie is op het einde van het boekjaar per saldo € 132.000,- positief; en er worden geen baten en lasten meer verwacht, zo blijkt uit de paragraaf Grondbeleid.
Overigens wordt met het raadsvoorstel Herberekening grondexploitaties (eind mei 2022 in de raad) deze exploitatie afgesloten en valt het verwachte resultaat in 2022 vrij.

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 de laatste jaren enkele grote ontwikkelingen, die er mede toe leiden dat het aantal subsidieregelingen waarover Texel zich moet verantwoorden flink groeit; in twee jaar tijd van 4 naar 19 regelingen.

Ad-hoc regelingen
De Corona-crisis en de Toeslagen-affaire bij de kinderopvang zorgden in 2020 al voor 2 extra regelingen, dit jaar komen daar nog 6 rijksuitkeringen aan gemeenten bij: de Uitkering tijdelijke ondersteuning toezicht en handhaving, Uitkering kwijtschelding gemeentelijke belastingen, de kwijtschelding publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvangaffaire, de regeling inhalen Covid-19 gerelateerde onderwijsvertragingen, de specifieke uitkering Ventilatie in scholen, de specifiek uitkering ijsbanen en zwembaden en de Bijdrage 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 Reductie energieverbruik woningen, de regeling Extern advies warmtetransitie 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.
En in enkele gevallen heeft de gemeente er ook bewust voor gekozen om geen gebruik te maken van de beschikbare gelden, deels omdat communicatie over de nieuwe regelingen op een heel laat moment plaatsvindt, deels omdat de uitvoering van de regelingen zo bewerkelijk is dat ervan gebruik maken niet doelmatig geacht wordt (‘administratieve lastendruk’).

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 er voor de verantwoording sterk geleund wordt op de deskundigheid van de afdeling Financiën; 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 projectleider.

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 EN ACTUALITEITEN

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 ministerssalaris 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 bij de jaarrekening ontvangen dat er intern geen onregelmatigheden zijn geconstateerd. Daarnaast hebben wij bij de interim-controle en eindejaarscontrole zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd op de werking van interne beheersingsmaatregelen, memoriaalboekingen, 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.

7.3 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 betrekt 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 Doelmatigheidsonderzoeken

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet dient het college periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door haar gevoerde bestuur. Op basis van de verordening ex art 213a wordt jaarlijks in de begroting aangegeven of en zo ja welke onderzoeken worden uitgevoerd; in de begrotingen 2021 en 2022 heeft dit invulling gekregen door te verwijzen naar afspraken die met de auditcommissie worden gemaakt.
In 2021 is het onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet afgerond; uw raad is daarover met een raadsinformatiebrief geïnformeerd. Het onderzoek naar integriteit, in eerste aanleg gepland in 2019, werd aangehouden omdat elementen uit het onderzoeksplan al werden meegenomen in het integriteitsbeleid dat in december 2019 door de raad werd vastgesteld. Dit onderzoek staat opnieuw op de rol voor 2022. In overleg met de auditcommissie heeft het college er in 2020 voor gekozen twee nieuwe onderzoeken uit te voeren, een gericht op de afvalstoffenheffing (hiervoor is een onderzoeksplan opgesteld) en een naar het minimabeleid dat naar verwachting in 2023 zal worden uitgevoerd.
Het goed en tijdig uitvoeren van deze onderzoeken kost tijd; de ambities lijken groter dan wat er feitelijk te realiseren valt. Het is raadzaam om onderzoekstrajecten realistisch te plannen. En als resultaten van onderzoeken op korte termijn wenselijk zijn, is het verstandig om daarvoor capaciteit (al of niet extern) beschikbaar te stellen.

7.5 ENSIA - 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. Wel betrekken wij in onze controle op de processen de wijze waarop de digitale gegevensverwerking verloopt

ENSIA
ENSIA (“eenduidige normatiek single information audit”) is een gezamenlijk project van enkele ministeries en de VNG/gemeenten. Het project heeft tot doel het ontwikkelen en implementeren van een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid. Hiervoor geldt sinds dit jaar de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) als norm (tot vorig jaar was dit de BIG). Uitgangspunt binnen ENSIA is dat aangesloten wordt op de gemeentelijke P&C-cyclus. Idee daarbij is dat het bestuur meer inzicht krijgt in de stand van zaken van de informatieveiligheid en hier ook beter op kan sturen.

De aanpak van ENSIA door Texel is praktisch: de stappen die worden genomen zijn overeenkomstig de landelijke planning. De ENSIA-vragenlijsten over 2021 (BIG, Suwinet, BRO, BAG, BGT, DigiD) zijn inmiddels ingevuld en waar nodig beschikbaar voor toezichthouders. De controle door de RE op de onderdelen DigiD en Suwinet is onlangs afgerond. De beoordeling van de RE resulteerde in een positief oordeel en de beoordeling leverde geen bevindingen op die nadere actie van de gemeente vergen.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen op grond van de controle

De controle heeft primair tot doel een oordeel te geven over getrouwheid en rechtmatigheid. De expliciete bevindingen in dit kader zijn:

- het inhuren van een dienst zonder de verplichte Europese aanbesteding van de dienst (een rechtmatigheidsfout; par 3.5.1);
- overschrijding van een investeringskrediet (een rechtmatigheidsfout; par. 5.3).

Gemeten aan deze met u afgesproken normen voor onze controle (zie par. 2.3), komen zowel de fouten als de onzekerheden niet uit boven de afgesproken toleranties.

8.2 Samenvatting aanbevelingen in dit rapport

De belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Texel (met een verwijzing naar de paragraaf in dit rapport):

- voer de VIC meer gedurende het jaar uit (par. 3.2);
- blijf opvolging van VIC-bevindingen actief bewaken (par 2.3);
- stel als raad de kaders voor de rechtmatigheidscontrole vast (par. 3.3);
- ontwikkel bij de VIC de specifieke analyse en meting van fouten en onzekerheden (par. 3.3);
- borg een heldere onderbouwing en reële raming bij de inkoop van diensten (par. 3.5.1);
- borg nakoming van het nieuwe inkoopbeleid en handel in de geest van het beleid (par. 3.5.1);
- borg dat de collegiale toets bij de behandeling van dossiers sociaal domein en uitkeringen integraal toegepast wordt (par 3.3);
- tracht budgetontwikkelingen zoveel mogelijk tijdig te signaleren en de begroting bij te stellen (par. 5.2);
- beperk de diepgang van financiële verschillen in de programmarekening en leg accent op de inhoudelijke analyse (par. 5.2);
- overweeg of en hoe invulling te geven aan de nieuwe eisen voor horizontaal toezicht door de belastingdienst (par. 5.4.2);
- geef verder invulling aan heldere financiële kaders voor de Haven Oudeschild (par. 5.4.3);
- saldeer de voorziening voor grondexploitaties met de betreffende grondexploitatie (par. 5.4.4);
- plan doelmatigheidsonderzoeken realistisch en voer ze in een afzienbare periode uit (par. 7.4).

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 accountantsverklaring zijn als volgt:

Oordeel	Strekking
De getrouwheid	Goedkeurend
De rechtmatigheid	Goedkeurend

Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de raad de nu overlegde 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.

Wij hebben niet gecontroleerd op de in het jaarverslag opgenomen kengetallen en toelichtingen. 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.

Was getekend: mr. drs. J.C. Olij RA

Bijlage: tabel van fouten en onzekerheden Sisa 2021

Bijlage: Tabel van fouten en onzekerheden Sisa 2021

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2021

Berichtgeverinformatie

Type overheidslaag:	gemeente
Naam berichtgever:	Texel
Berichtgevercode:	0448
Rapportage-periode:	2021

Controleverklaring

Strekking controleverklaring rechtmatigheid	goedkeurend
Strekking controleverklarnig getrouwheid	goedkeurend

Vindplaats

Deze tabel is in het rapport van bevindingen van de accountant te vinden op pagina: 24

Fouten en onzekerheden 2021

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
A7	Specifieke uitkering tijdelijke ondersteuning toezicht en handhaving			geen opmerkingen
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
C32	Regeling specifieke uitkering Ventilatie in scholen			geen opmerkingen
C43	Regeling reductie energieverbruik woningen			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
E20	Regeling stimulering Verkeersmaatregelen 2020 - 2021			geen opmerkingen
F9	Regeling specifieke uitkering Extern Advies Warmtetransitie			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet			geen opmerkingen
	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden gebundelde uitkering Participatiewet - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen

Vervolg



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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 kapitaalverstrekkingen BBZ (excl. BOB) - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden en achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen BOB - gemeentedeel 2021			geen opmerkingen
	BBZ vanaf 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen - 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 kapitaalverstrekking			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	Specfifieke 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