ASSURANCE &
OVERHEIDSACCOUNTANTS

ACCOUNTANTSRAPPORT 2022

GEMEENTE TERSCHELLING

INHOUDSOPGAVE **PAGINA**

1 INLEIDING....1

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

3 ONTWIKKELING INTERNE CONTROLE....3
3.1 Controleplan 2022....3
3.2 Stappen naar de rechtmatigheidsverantwoording....3
3.3 Randvoorwaarden....4
3.4 Uitvoering van de verbijzonderde interne controle....4

4 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE....5
4.1 Controleproces....5
4.2 Begrotingsrechtmatigheid....5
4.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden....6
4.4 Sociale domein....7
4.5 Opmerkingen jaarverslaggeving....8
4.5.1 Algemeen....8
4.5.2 Rekening van baten en lasten....9
4.5.3 Balans en financiële positie....9
4.5.4 Reserves en voorzieningen....10
4.5.5 Grondexploitaties....11
4.6 ENSIA - informatiebeveiliging....11
4.7 Onderwijs....12

5 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)....13
5.1 Algemeen....13
5.2 Toenemend aantal regelingen....13
5.3 Projectverantwoordelijkheid in relatie met SiSa....14
5.4 Tabel van fouten en onzekerheden....15

6 OVERIGE CONTROLEBEVINDINGEN....16
6.1 Wet Normering Topinkomens (WNT)....16
6.2 Fraude....16
6.3 Fraude en continuïteit onderwerp in de verklaring....16

INHOUDSOPGAVE **PAGINA**

7 ACTUELE ONTWIKKELINGEN 17
7.1 Handreiking Uniform Control Framework 17
7.2 Invoering Omgevingswet is een feit 17
7.3 Aanpassingen in Notitie Overhead 17
7.4 Duurzaamheidsverslaggeving komt eraan 17
7.5 Adviesrapport ‘Elke regio telt’ 18

8 CONCLUSIE 19
8.1 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen op grond van de controle 19
8.2 Aanbevelingen 19
8.3 Controleverklaring 19

BIJLAGE

Sisa-tabel van fouten en onzekerheden 2022

ASSURANCE &
OVERHEIDSACCOUNTANTS

Aan de raad van de gemeente Terschelling
Postbus 14
8880 AA WEST-TERSCHELLING

Haarlem, 21 juni 2023

Betreft : accountantsrapport 2022
Reg.nr : 1003521/215/474/1171

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2022 van de gemeente Terschelling gecontroleerd. Bij deze jaarrekening hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt. Deze verzenden we separaat aan het college om op te nemen in de definitieve jaarrekening.
In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer, op basis van onze controle van de financiële administratie en de jaarrekening over 2022. Wij hebben onze concept-bevindingen afgestemd de afdeling Financiën.

1 INLEIDING

Met uw besluit tot inhuur van accountantsdiensten van 7 januari 2011 hebben wij een opdracht voor de controle van de jaarrekening. Eind 2017 heeft u besloten tot een continuering van de controleopdracht voor de periode 2018 – 2023. Wij zijn u erkentelijk voor het vertrouwen dat daaruit blijkt.

Onze controleaanpak is ten opzichte van het voorgaande boekjaar niet gewijzigd en bestaat uit 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 gaan wij in op de ontwikkelingen rondom rechtmatigheid. De belangrijkste bevindingen uit de eindejaarscontrole staan in hoofdstuk 4. Vervolgens gaan wij apart in aparte hoofdstukken nog in op de SiSa-bijlage, enkele algemene controle-onderwerpen en actualiteiten. Wij sluiten in hoofdstuk 8 af met een samenvatting van onze bevindingen en onze conclusie.

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 rechtmatigheidsaspecten. 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 2022 is vastgelegd in de Controleverordening artikel 213 gemeente Terschelling die op 20 februari 2019 door de raad is bekrachtigd. Verder maken we bij de planning van onze controle gebruik van het normenkader, dat inmiddels jaarlijks wordt geactualiseerd en recentelijk op 21 december 2022 door de raad is vastgesteld..

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

Zoals verwoord in uw controleverordening zijn de bij de jaarrekeningcontrole te hanteren goedkeuringstoleranties opgenomen in het programma van eisen bij de aanbesteding van de accountantscontrole. Uit de Offerteaanvraag accountantsdiensten VAST van 16 juli 2010 blijkt dat de gemeente ons opdraagt om bij onze oordeelsvorming uit te gaan van de in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) opgenomen minimumeisen. 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 in de programmarekening 2022 opgenomen lasten (inclusief mutaties reserves) van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 275.000,- en een totaal van onzekerheden van circa € 825.000,- 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 ONTWIKKELING INTERNE CONTROLE

Na flinke vertraging heeft dit najaar ook de eerste kamer de wetgeving heeft bekrachtigd en wordt het college in 2023 verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring.
In voorbereiding daarop heeft Terschelling in 2021 al nagedacht over de kaders die daarvoor nodig zijn en dit boekjaar is een start gemaakt met de feitelijke vormgeving en uitvoering van interne controle.

3.1 Controleplan 2022

In december 2021 is door de raad het Controleplan 2022 gemeente Terschelling vastgesteld, samen met het geactualiseerd normenkader.

In het controleplan wordt ingegaan op de uitgangspunten die Terschelling kiest voor haar interne controle, worden de kaders gesteld die de raad meegeeft aan de rechtmatigheidsverklaring van het college en wordt de interne controle meer praktische uitgewerkt (met onder meer de begrotingsrechtmatigheid en de procesgewijze aanpak).
Bij de uitgangspunten die voor de interne controle zijn geformuleerd is opgenomen dat de controle laag in de organisatie plaatsvindt (dus concreet en zichtbaar), risico-gestuurd is (dus effectief inzetten van controles), zowel financieel en strategische aspecten raakt (er wordt terecht onderkend dat ook niet financiële processen kritisch kunnen zijn) en dat de interne controle gericht is op leren en verbeteren (zorgen voor direct effect voor de organisatie).

De kaders die raad meegeeft aan het college komen onder meer tot uitdrukking in de zgn. verantwoordingsgrens. Het rijk stelt deze grens op maximaal 3% van de totale lasten van de gemeente. Met het controleplan kiest Terschelling voor een verantwoordingsgrens van 2% (en in de komende jaren aflopend naar 1%), dus wat strakker dan het rijk in haar opzet voor ogen heeft. Verstandig om na afronding van het eerste jaar 2023, als er ervaring is opgedaan met de controle en de rechtmatigheidsverantwoording, de gekozen kaders te evalueren.

3.2 Stappen naar de rechtmatigheidsverantwoording

Voor de verdere ontwikkeling en invulling van de interne controle is het verstandig om gebruik te maken van de hulpmiddelen die momenteel worden ontwikkeld. Van belang in dit kader is de in augustus 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 zich specifiek richt op bestuur en raadsleden. Een nuttige nota om ook college en raad, wellicht via de auditcommissie, meer concreet te betrekken bij de verschillende aspecten van de rechtmatigheidscontrole en -verantwoording.
Naast deze nota zijn ook notities van de commissies BADO en BBV en handreikingen van de VNG verschenen. En zeer recent zijn door de VNG aangepaste modellen voor de financiële verordening, en de controleverordening verschenen, waarmee de verordeningen in lijn met de nieuwe wetgeving kunnen worden gebracht.
De commissie BBV heeft nog een notitie over opzet en inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering in ontwikkeling; verstandig om voor het rapporteren over de VIC en de bevindingen aan te haken bij dit model.

Naast de beleidsmatige kaders moet bekeken worden hoe de VIC zo vorm te geven dat deze een goede basis vormt voor de jaarlijkse rechtmatigheidsverklaring van het college. Borg dat alle relevante processen (zowel uit financieel oogpunt als vanuit een risico-benadering) jaarlijks in de VIC worden betrokken. En zorg dat er naast de dossiercontroles ook de andere controlewerkzaamheden nodig zijn om de doelstelling te halen (bijv. verbandscontroles, aansluitingen, cijferbeoordelingen) invulling krijgen.

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 jaarrekeningniveau een totaaloordeel te hebben; en dus het college onderbouwd een uitspraak te laten doen.

3.3 Randvoorwaarden

Aan controlewerkzaamheden in algemene zin, en dus ook aan VIC-werkzaamheden, worden randvoorwaarden gesteld; kortweg aangeduid met onafhankelijk, deskundig en kwalitatief. Natuurlijk nemen we bij het duiden van deze voorwaarden bij de VIC van Terschelling de aard en omvang van de organisatie in beschouwing.
Op dit moment wordt aan de voorwaarden mede invulling gegeven doordat de opzet van de VIC, zowel het plan als de eerste uitvoering dit jaar, wordt ingevuld door een ingehuurde medewerker. We hebben begrepen dat het voornemen is komend jaar een controller te werven, de interne controle wordt dan uitgevoerd door (of onder verantwoordelijkheid van) deze controller. Naar ons idee een goed plan. Niet alleen omdat daarmee aan de genoemde randvoorwaarden wordt voldaan, maar ook omdat de uitvoering van de interne controle tijd vergt. Door het aantrekken van deze medewerker wordt daarin mede voorzien.

3.4 Uitvoering van de verbijzonderde interne controle

De uitvoering van de intern controle is verdeeld over twee perioden. Over de interne controle van het eerste halfjaar is gerapporteerd aan het directieteam. En de opzet en bevindingen zijn op 26 september gepresenteerd aan en besproken met het DT.
Goed dat de feitelijke uitvoering en de concrete bevindingen worden gedeeld met de directie. We adviseren om over de adviezen of bevindingen die uit de rapportage van de interne controle blijken concrete besluiten te nemen en concrete vervolgstappen op te nemen in een actielijst.
Want alleen als er naar aanleiding van de interne controle concreet (wellicht in kleine stapjes) actie wordt ondernemen heeft de VIC effect: continue bijsturing van processen zodat de organisatie in control blijft.
De interne controle wordt gedocumenteerd door het gebruik van korte checklists. We adviseren deze checklists op een aantal aspecten aan te vullen, zodat conclusies specifiek onderbouwd worden. Verder is het verstandig om per gecontroleerd item het oordeel vast te leggen: of de verwerking getrouw en rechtmatig was.

Na een goede opzet en uitvoering van de VIC medio 2022 lijkt de uitvoering in het najaar en bij afsluiting van het jaar wat beperkt te zijn. Komend jaar, als het college zelf verantwoordelijk is voor de rechtmatigheidsverantwoording heeft de afronding (laatste beoordelingen, weging en rapportage) natuurlijk expliciete aandacht nodig.

4 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

4.1 Controleproces

De controle van de jaarrekening is eind maart 2023 gestart. De kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2022 was voldoende. Daarin waren, zoals hiervoor weergegeven, de conceptcijfers van de sociale dienst van medio februari verwerkt. In dit hoofdstuk rapporteren wij u de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de jaarrekeningcontrole 2022. Bij onze controle hebben wij de volledige medewerking ontvangen van uw medewerkers, dank daarvoor.

4.2 Begrotingsrechtmatigheid

Voor de rechtmatigheidscontrole gaan wij onder meer na of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door de raad geautoriseerde programmabegroting.
Daarbij gebruiken wij zowel de budgetspelregels die u, via de financiële verordening ex art 212, met het college heeft afgesproken, als ook de rechtmatigheidscriteria die de commissie BBV heeft vastgelegd.
Uit het jaarverslag 2022 blijkt dat er bij vijf programma's op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden. De overschrijdingen die uitgaan boven de door u gestelde rapporteringsgrens van € 25.000,-, presenteren wij ze hieronder.

Omschrijving programma		overschrijding van de lasten
0.	Burger en ondersteuning	€ 138.000,-
1.	Veiligheid	€ 43.000,-
4.	Onderwijs	€ 465.000,-
7.	Volksgezondheid en milieu	€ 286.000,-

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 par. 2.5 en 2.6 van de rekening). 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.

Evenals vorig jaar zijn er een viertal programma's 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.

Kredietoverschrijdingen
Naast de budgetoverschrijdingen neemt het college ook jaarlijks een analyse op van de overschrijdingen van kapitaalkredieten (par 2.6).

Uit de analyse blijkt dat er dit jaar slechts één beperkte overschrijdingen was (aanleg zonnepanelen op de Driemaster, overschreden met € 9.000), in omvang onder de met u afgesproken rapporteringstolerantie.

Toelichting op verschillen per taakveld
Het college geeft in de toelichting op de programmaverantwoording bij elk programma, per taakveld, een nadere toelichting op de belangrijkste verschillen tussen begroting en werkelijkheid (bij afwijkingen meer dan € 25.000,-). Naast een financiële analyse van de overschrijding wordt ook de aard en reden van de overschrijdingen op productniveau toegelicht. Kortheidshalve verwijzen wij naar het jaarverslag en de daarin opgenomen analyses.

Reserve budgetoverheveling
Voor een aantal in 2022 niet of deels bestede budgetten, waarvan het college het van belang acht dat de besteding in een later jaar wel plaatsvindt, wordt u via de reserve budgetoverheveling gevraagd in te stemmen met het overhevelen van een 4-tal budgetten (in totaal € 240.000,-) van 2022 naar 2023. Daarmee dalen de over te hevelen budgetten in aantal en omvang ten opzichte van vorige jaren.

Naar onze mening wordt u in de huidige opzet van de rekening goed en specifiek geïnformeerd over de budget-realisatie bij de gemeente. 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.

4.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden

Vast onderdeel van de accountantscontrole is de beoordeling van de kwaliteit van de financiële administratie alsmede van de overige administratieve vastleggingen. Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2022 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 achterstanden zijn in de financiële administratie. Balansposten, inclusief memoriaalboekingen, zijn in het algemeen onderbouwd met onderliggende specificaties.

Nieuw financieel systeem
Het financiële pakket dat de gemeente in het verslagjaar nog gebruikte, Decade, wordt met ingang van 2024 niet meer door de leverancier ondersteund. Daarom is er, al in 2022, gestart met het traject om te komen tot een nieuw financieel informatiesysteem. Daarbij is bewust bekeken of er, net als bij Decade, samengewerkt zou worden met de gemeente Texel. Maar daar is vanaf gezien omdat deze samenwerking steeds lastiger werd door de strenge ICT-beveiligingseisen. Er is gekozen voor een pakket dat al ondersteund wordt door het ICT-SSC (shared service-center) van de gemeente Leeuwarden: Key2Financiën van Centric.

Samen met het nieuwe boekhoudpakket is gekeken naar opties om de P&C-cyclus in specifieke software te beheren: daarvoor is LIAS aangeschaft. Een pakket met verschillende modules waarin onder meer doelen kunnen worden opgenomen en beheerd, resultaten kunnen worden geanalyseerd en bewaakt en rapportages voor de verschillende P&C-stappen kunnen worden opgesteld.

Er is medio 2022 gekozen voor een snelle invoering van het nieuwe systeem: het boekhoudpakket per 1 januari, LIAS per 1 maart. Dat heeft de laatste maanden best veel inzet gevergd van de medewerkers van Financiën.
We adviseren om de komende tijd de meerwaarde van het nieuw systeem verder te verkennen en verbeteringen ook feitelijk mogelijk te maken. We denken daarbij aan aspecten als het vastleggen en documenteren van geleverde prestaties bij inkoop- en aanbestedingen; het borgen van aansluiting tussen diverse pakketten (financiële pakket met de belastingmodules en met de salarispersoneelsadministratie) en het ontwikkelen van een projectadministratie (bijv. voor rijkssubsidie voor woningbouw).

Nieuwe contracten voor inhuur flexibele arbeidskrachten
De gemeente gebruikt voor het vervullen van de functies in de organisatie zowel personeel in eigen loondienst, maar ook medewerkers die ingehuurd worden. Deze zogenaamde flexibele schil was een bewuste keuze: in 2010 werd besloten tot een vacaturestop en het uitsluitend op tijdelijke basis en uitsluitend bij noodzakelijkheid invullen van vacatureruimte. Dit beleid is in 2019 herzien: medewerkers die naar verwachting hun functie voor langere tijd gaan vervullen, worden (vaak na een eerste tijdelijk contract) weer een directe arbeidsovereenkomst met de gemeente aangeboden.

Alhoewel afgenomen in omvang blijft het in huren van externe medewerkers, zowel in de vorm van detachering als payrolling, een belangrijk instrument in het organisatie- en personeelsbeleid. Daarom is verstandig dat dit jaar de inhuur van flexibele arbeidskrachten opnieuw aanbesteed is en de contractafspraken rondom inhuur zijn geactualiseerd en opnieuw zijn vastgelegd. De aanbesteding heeft ertoe geleid dat voor de inhuur in de vorm van payrolling één nieuwe partij als leverancier is gekozen en dat voor het beschikbaar stellen van medewerkers in de vorm van detachering met drie partijen een overeenkomst is gesloten.
De lopende afspraken het de leverancier voorheen, BAN Personeelsdiensten, worden nog gerespecteerd, maar bij afloop ervan worden eventuele verlenging ingebracht in de nieuwe contracten.

4.4 Sociale domein

Uitvoering en verantwoording door de Sociale Dienst
De gehele zgn. backoffice van het sociaal domein wordt uitgevoerd door de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (de Dienst). Tot het takenpakket van de Dienst hoort het sociale domein in brede zin: de Participatiewet (met name de oude Wsw), de inkomensvoorzieningen (bijstand, Bbz, Ioaw, Ioaz), financiële vangnetregelingen (de bijzondere bijstand), de Jeugdwet (voorzieningen in natura en Pgb's) en de Wmo (huishoudelijke hulp, Pgb's, materiele voorzieningen). En dit jaar vallen daaronder, zoals hiervoor al weergegeven, ook de Tozo-regelingen en de TONK.

Met ingang van 2022 is deze gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de ondersteunende processen en de uitvoeringstaken. Als handleiding voor de Dienst om zich te verantwoorden over haar taken en de controle daarop door haar accountant is er een protocol, het Controle- en verantwoordingsprotocol De Dienst Noardwest Fryslân 2022, opgesteld.

Tozo

De coronacrisis is, maatschappelijk gezien, voorbij. Vanuit beheersmatig oogpunt nog niet helemaal. Zo vergde de afwikkeling van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) het afgelopen jaar nog wel inzet. Ook de uitvoering van de Tozo was neergelegd bij de Sociale dienst en de controle daarop bij de huisaccountant van Haltewerk.
Voor de uitvoering heeft de Dienst specifiek beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld. Uit de ontvangen controledocumentatie en collegiale afstemming met de huisaccountant van de Dienst bleek dat het M&O-beleid concreet invulling gekregen heeft, dat ontvangen signalen nagetrokken zijn en de beoordeelde uitkeringen rechtmatig zijn.

Verantwoordingstermijnen

In het nieuwe controleprotocol zijn dit jaar een expliciete termijn opgenomen voor het overleggen van verantwoordingen en controleverklaringen: 15 mei. Als deze termijn wordt nagekomen is dat een duidelijke vervroeging ten opzichte van de oplevering voorheen (de definitieve jaarstukken waren voorheen pas begin juli beschikbaar); ook omdat deze dan beschikbaar zijn voorafgaande aan de vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening door de raad. Overigens zouden de jaarstukken op grond van de nieuwe wet op de gemeenschappelijke regelingen al voor 1 mei beschikbaar moeten zijn; aan deze termijn wordt door de Dienst nog niet voldaan.

Afstemming met accountant van de Dienst

Door het ontbreken van definitieve jaarcijfers van de Dienst is er ook geen definitief oordeel van haar accountant beschikbaar. Zoals elk jaar hebben we daarom afstemming gehad met de accountant van de Dienst over de voortgang en eventuele bevindingen bij zijn controle. Daaruit bleek dat de accountant al ver gevorderd is met zijn controle en er vooralsnog geen noemenswaardige uit zijn controle waren gebleken. Verder krijgt de Dienst de laatste jaren een goedkeurende verklaring bij haar jaarrekening.

4.5 Opmerkingen jaarverslaggeving

4.5.1 Algemeen

De jaarrekening en het jaarverslag dienen te worden opgemaakt in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Wij hebben vastgesteld dat de jaarrekening 2022 van de gemeente Terschelling in voldoende mate voldoet aan de bepalingen zoals opgenomen in het BBV.

In de systematiek van het BBV wordt in de gemeentelijke jaarverslaggeving aan het (meer) inhoudelijk (jaar)verslag, de programmaverantwoording en de paragrafen, een meer centrale rol toebedeeld dan aan de jaarrekening. Wij kunnen ons voorstellen dat u de onderdelen in uw jaarrekening eveneens in deze volgorde gaat presenteren.

Wij zijn van mening dat, met inachtneming van de huidige inrichting van de jaarrekening, de rekening een voldoende inzicht geeft in het over 2022 gerealiseerde resultaat en de financiële positie per 31 december 2022. Tevens wordt duidelijk inzicht gegeven in de over- en onderschrijdingen die ten opzichte van de door de raad goedgekeurde programmabegroting hebben plaatsgevonden. In de toelichting op de rekening is het resultaat nader geanalyseerd, waarbij per product is aangegeven wat de verschillen zijn met de geraamde baten en lasten.

4.5.2 Rekening van baten en lasten

Het resultaat over 2022, na de verwerking van dekking uit de reserves, bedraagt € 1.302.000,- (positief) ten opzichte van een (bijgestelde) begroot resultaat van € 485.000,- (positief). Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren.

	begroting	realisatie	afwijking
Resultaat voor bestemming	- 259.000	764.000	1.023.000
Saldo mutatie reserves	744.000	538.000	- 206.000
Resultaat na bestemming	485.000	1.302.000	817.000

Zoals al in par 4.3 weergegeven worden de budgetverschillen in de jaarrekening goed toegelicht. Verder wordt in de inleiding van de jaarrekening het resultaat ten opzichte van de begroting geanalyseerd: er worden heldere, adequate toelichtingen gegeven op alle belangrijke verschillen en de belangrijkste incidentele baten en lasten worden apart gepresenteerd.

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.
Voor de beoordeling van de gemeentelijke activiteiten op de vennootschapsplicht en het doen van de aangiften heeft de gemeente een fiscaal adviesbureau ingehuurd. Mede op hun advies is het standpunt ingenomen dat de grondexploitaties geen structureel resultaat opleveren en derhalve geen belastbare activiteit vormen. Op dit moment zijn de aangiftes tot en met 2021 ingediend.

De belastingdienst heeft in gemeenteland nog geen standpunt ingenomen over de keuzes die gemeenten (in algemene zin) gemaakt hebben in de eerste jaren na invoering van de belastingplicht. Ook de aangiften die Terschelling ingediend heeft zijn daarom nog niet vastgesteld.

4.5.3 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2022, inclusief het rekeningsaldo 2022, in totaal € 10,0 miljoen. Hiervan heeft € 5,4 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie samengevat.

(in € 1.000)	2022	2021	2020
Algemene reserve	4.487	4.157	3.847
Bestemmingsreserves	4.971	5.359	5.444
Saldo rekening	1.302	481	534
Totaal vermogen	10.760	9.997	9.825

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 stelselmatig een analyse gemaakt van het vermogen en de risico's (voor zover niet in bedragen gewaardeerd en opgenomen in de balans) waarmee de gemeente mogelijk te maken krijgt.
Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en risico's is eind 2019 met het vaststellen van de nota reserves en voorzieningen 2019 - 2023 opnieuw vastgelegd. Dat is de basis voor de heldere weergave van de belangrijkste risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen.

Ontwikkeling oude Campus
In 2017 is het complex van de voormalige campus van het Maritiem Instituut teruggekocht van de Woningstichting De Veste. En op de balans opgenomen tegen de 'terugkoopwaarde' van € 2,9 mln., het bedrag waarvoor de panden eerder aan de woningstichting waren verkocht. Om een goede inschatting te hebben van de marktpositie van een dergelijk, redelijk bijzonder object is het complex in de zomer 2018 getaxeerd. De taxaties laten zien dat de huidige boekwaarde (die geen relatie heeft met de marktwaarde, maar met historische afspraken uit 2011) de actuele waarde redelijk weerspiegelt; maar ook dat de uiteindelijke waarde sterk afhangt van de bestemming en doel dat uiteindelijk aan het complex gegeven wordt.

De afgelopen jaren is, in wisselende samenstelling, meermalen overleg geweest met een aantal maatschappelijke organisaties die interesse hebben om de panden van de voormalige campus in gebruik te nemen. Dit jaar is de casus voorgelegd aan een externe deskundige met het verzoek om de (verschillende) ideeën met de gebouwen van de campus te beoordelen en door te rekenen. Met de in de uitgebrachte rapportage opgenomen conclusies en aanbevelingen in de hand worden momenteel meerdere varianten verkend. We begrijpen dat college en raad eerdaags over de mogelijkheden worden geïnformeerd.
In de uitgebrachte rapportage worden kanttekeningen gezet bij mogelijkheid tot rendabel exploiteren van het complex, zowel met de gemeente als eigenaar; maar ook bij exploitatie door derden. Duidelijk is dat bij het afwegen van de alternatieven de financieel-economische haalbaarheid ervan een kritisch aspect is. Want mocht uit de plannen blijken dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dan zou dit een correctie op de boekwaarde tot gevolg moeten hebben.

4.5.4 Reserves en voorzieningen

Het uitgangspunt van de verslaggevingsvoorschriften (BBV) is dat alle baten en lasten worden verantwoord in het resultaat. Rechtstreekse mutaties in het eigen vermogen zijn derhalve onder het regime van de BBV niet meer toegestaan, tenzij natuurlijk de raad de mutaties heeft goedgekeurd en deze in de begroting zijn verwerkt. Hierop zijn wel uitzonderingen, namelijk niet-materiële bedragen met betrekking tot open-einde-regelingen, zoals de Wmo. Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat de mutaties in alle reserves zijn goedgekeurd door de raad.

Programma Waddeneilanden
In 2020 en 2021 is door het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden een integraal programma opgezet om de leefbaarheid op de Waddeneilanden te behouden en te werken aan een duurzaam en vitaal toekomstperspectief voor de Waddeneilanden. In februari 2022 is het integrale uitvoeringsprogramma in de raad vastgesteld: het totale programma omvat projecten die in totaal ca € 36 mln. kosten en die volgens de planning uitgevoerd worden in de periode 2022 – 2026.

Onlangs, medio november zijn de plannen ingediend bij de rijksoverheid in het kader van de Regiodeal. Anders dan bij het woningbouwprogramma, wordt in het kader van regiodeals een eigen bijdrage verwacht: de rijksoverheid betaalt 50%, de provincie 25% en de gemeenten 25%. Ondanks een aanzienlijke steun van de medeoverheden moeten de Waddeneilanden dus ook zelf substantiële bijdragen leveren. Daarom is het verstandig dat Terschelling besloten heeft om voor de bijdrage die ze naar verwachting zelf moet leveren een bestemmingsreserve van € 1,8 mln. te vormen. Dan is duidelijk dat dit deel van het vermogen geoormerkt is. Aandachtspunt is vervolgens wel de omvang en ontwikkeling van het weerstandsvermogen: deze nadert de kritische (door de raad bepaalde) ondergrens.

4.5.5 Grondexploitaties

Veranderende regelgeving
De regelgeving rondom grondexploitaties staat niet stil. Na fundamentele veranderingen in de BBV-richtlijnen in 2016, mede in verband met de invoering van de vennootschapsbelasting, zijn afgelopen jaren rondom grondbeleid een tweetal nieuwe notities verschenen. De commissie BBV bracht een nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving uit, de commissie BADO publiceerde haar notitie Grondexploitaties. En inmiddels werkt de commissie aan een actualisering van de Notitie grondbeleid vanwege de invoering van de Omgevingswet per 1-1-2024.

Plannen voor Dellewal
Sinds december 2003 is de gemeente eigenaar van de grond waar voorheen de dancing Dellewal stond. De grond is opgenomen onder de grondexploitaties, en heeft een boekwaarde van € 2,2 miljoen. In 2017 werd nadere uitwerking gegeven aan scenario's voor de ontwikkeling van Dellewal en in december 2017 koos de raad voor de bouw van een 13-tal appartementen. Daarna is gewerkt aan de ontwikkeling van de plannen, met begin 2022 nog een haalbaarheidsstudie en een doorrekening van de economisch-financiële uitvoerbaarheid.
Deze ontwikkeling is in het voorjaar een halt toegeroepen door het nieuwe coalitieakkoord, waarin is vastgelegd dat de opties rond Dellewal worden heroverwogen, waarbij de ontwikkeling van dertien wooneenheden wordt uitgesloten.
Hoewel in het collegeakkoord staat dat er rekening wordt gehouden met de financiële positie van de gemeente, vragen we nadrukkelijk aandacht voor de onderbouwing van de boekwaarde van € 2,2 mln. in de jaarrekening. Met de huidige voornemens lijkt de realisatie van deze waarde onzeker.

4.6 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 2021 de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) als norm.

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 Terschelling is praktisch: de stappen die worden genomen zijn overeenkomstig de landelijke planning. De ENSIA-vragenlijsten over 2022 (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 loopt momenteel. Overigens resulteerde de beoordeling in het voorjaar 2022 (over 2021) in een positief oordeel en leverde geen bevindingen op die nadere actie van de gemeente vergden.

4.7 Onderwijs

Afgelopen voorjaar bleek, bij het opstellen van de jaarrekening 2021, onduidelijkheid over de wijze van verwerken van de financiële cijfers van het OOT (Openbaar onderwijs Terschelling) in de jaarrekening van de gemeente. Op grond van de specifieke onderwijs-regelgeving wordt er voor het openbaar onderwijs jaarlijks al een aparte jaarrekening opgesteld. De concrete vraag was of consolidatie van deze gegevens in de gemeentelijke rekening nodig was. Ook over 2022 zijn de onderwijsgegevens opgenomen in de gemeentelijke jaarrekening.
We geven in overweging nader te bekijken of dit de juiste wijze van verantwoorden is. Met de gemeentelijke rekening legt het college verantwoording af over het beleid en de baten en lasten waarvoor het college als dagelijkse bestuur de verantwoordelijkheid heeft. Als deze eindverantwoordelijkheid bij een bestuurscommissie ligt, ligt het in de rede om deze commissie met de jaarstukken van het OOT zelfstandig verantwoording te laten afleggen in de raad.

4.8 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 is gewijzigd. De wetswijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden te versterken. Een aantal van deze wijzigingen is op 1 juli 2022 direct in werking getreden, maar een ander deel zal binnen twee jaar na inwerkingtreding geïmplementeerd moeten worden in alle gemeenschappelijke regelingen. De raad krijgt door deze wijziging meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden. De verschillende aanpassingen en aanvullingen kunnen als volgt worden verwoord:

- versterking van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen;
- de introductie van aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden;
- het verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Wij adviseren u om voor de implementatie van de nieuwe Wgr in regionaal verband samen te werken. Want de gemeenschappelijke regelingen zijn natuurlijk niet gebaat bij verschillen in beleid of benadering van de in de GR deelnemende gemeenten.

5 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)

5.1 Algemeen

De verantwoording van ontvangen specifieke uitkeringen is als bijlage opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor is een specifiek verantwoordingsmodel voorgeschreven. De bijlage is door ons conform de gegeven aanwijzingen van het Rijk gecontroleerd. Voor de hierbij eventueel geconstateerde bevindingen gelden op grond van artikel 5, lid 4 van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zwaardere rapporteringstoleranties dan de tolerantie, welke wij met uw raad zijn overeengekomen voor de controle van de jaarrekening.

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 2022 uit, een uitgebreid document om het invullen van de SiSa-bijlage goed te begeleiden.

5.2 Toenemend aantal regelingen

Er zijn dit jaar enkele wezenlijke veranderingen, die er mede toe leiden dat het aantal subsidieregelingen waarover Terschelling zich moet verantwoorden flink groeit; in enkele jaren tijd van 8 naar 21 regelingen.

Ad-hoc regelingen
De Coronacrisis en de Toeslagen-affaire bij de kinderopvang zorgden in 2020 en 2021 al voor extra regelingen. Het afgelopen jaar zorgden de Oekraïne- en energiecrises ervoor dat het aantal kortlopende regelen nog niet afneemt. In 2022 kwamen er voor Terschelling 4 ad-hoc rijksuitkeringen bij: de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, de Aanpak energiearmoede; de Wet inburgering en de Onderwijsroute voor asielstatushouders

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.
Mede daarom is nog 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 voor sommige nieuwe regelingen nog geen prestaties en bestedingen verantwoord.

Evaluatie
Overigens wordt de gehele werkwijze rondom SiSa, nu blijkt dat de groei van het aantal Sisa-regelingen voor een deel structureel is, ook op rijksniveau (door de commissie Bado) nader bekeken. Zowel de feitelijke handwijze rondom afzonderlijke regelingen (zijn de regelingen en instructies bij met name de ad-hoc regelingen wel kwalitatief genoeg) als de systematiek als geheel (is SiSa op deze wijze, gecombineerd met de jaarrekening, nog wel uitvoerbaar).

5.3 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 Financien, maar nadrukkelijk neergelegd worden bij de beleidsafdelingen.

5.4 Regeling C84: versnellen woningbouw op de Waddeneilanden

Voor het versnellen van de woningbouw op de Waddeneilanden heeft de minister van VRO een bedrag van € 5 mln. toegezegd. Belangrijkste doel is het versnellen van de bouw van ten minste 200 woningen op de eilanden in de komende 10 jaar, waarbij de rijksbijdrage bedoeld is voor de bekostiging van de onrendabele top van de woningen.
De totale bijdrage wordt door het rijk beschikbaar gesteld aan Terschelling, die vervolgens de middelen verdeeld over de vijf eilanden ter realisatie van de woningbouwprojecten. De afspraken rondom deze rijksbijdrage zijn afgelopen najaar onder tijdsdruk gemaakt, want het ministerie wil de gelden nog dit boekjaar aan de gemeente beschikbaar stellen.
Voor de integrale verantwoording aan het rijk is ervoor gekozen de bijdrage onder te brengen in de SiSa-systematiek: een maal per jaar verantwoorden over de voortgang in de SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Over de wijze waarop Terschelling de rijksbijdrage de collega-eilanden overmaakt en zij zich over voortgang en realisatie (inhoudelijk en financieel) verantwoorden is al overleg gevoerd tussen financiële adviseurs, Het is raadzaam om de afspraken - zodra ze definitief zijn - vast te leggen. Want het is een grote bijdrage en de looptijd van het programma, 10 jaar, is lang: duidelijk documenteren is nodig om ook in de toekomst de werkwijze helder te hebben. We hebben begrepen dat er momenteel wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk document.

5.5 Specifieke attentiepunten

Met de toename van het aantal SiSa-regelingen blijken ook een aantal specifieke onderwerpen weer actueel te worden:

- **het bestedingsbegrip**. Gelden van de gemeente worden pas aangemerkt als besteed als de prestatie die met de gelden wordt beoogd feitelijk geleverd is. Een juiste toepassing hiervan is in een aantal gevallen kritisch als de uitvoering van een regeling wordt neergelegd bij een derde partij, veelal een gesubsidieerde instelling. Als de subsidie op jaarbasis wordt gegeven komt het voor dat de jaarverantwoording van de instelling nog niet beschikbaar is bij het opstellen van de SiSa-bijlage, en dus de besteding daarmee niet aangetoond kan worden. Er zal dan ander, aanvullend bewijs moeten worden verzameld om de juiste besteding van de gelden te kunnen aantonen. Dit vraagstuk speelde dit jaar onder meer bij de OAB-regeling 2019-2022, een subsidieregeling die dit jaar na een looptijd van 4 jaar ‘afgerekend’ moet worden.
- **het opnemen van eigen uren in de kosten**. In een aantal regelingen is het toegestaan kosten van de inzet van eigen personeel op te nemen in de SiSa-verantwoording. Maar dat stelt

we eisen aan de registratie van deze uren: a-tempo vastleggen van de uren, onafhankelijke beoordeling en adequaat verzamelen van de registraties is nodig. Alhoewel tijdschrijving bij gemeenten ver verleden tijd is, zijn elementen daarvan expliciet nodig willen we op betrouwbare wijze kosten van de eigen organisatie toerekenen aan rijkssubsidies. Dit onderwerp kwam dit jaar aan de orde bij de Oekraïne-regeling, waar het toegestaan was om in het kader van de voorbereiding de inzet van eigen medewerkers aan te merken als subsidiabele kosten.

5.6 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 bij een aantal regelingen, hebben wij als bijlage bij dit rapport toegevoegd. Dit format dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli a.s. elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

6 OVERIGE CONTROLEBEVINDINGEN

6.1 Wet Normering Topinkomens (WNT)

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

6.2 Fraude

De accountant is wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudes te melden aan het bestuur. De accountant is verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht, waarbij moet worden opgemerkt dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. Wij hebben zowel binnen het controleteam ('pre-auditgesprek') als met uw directie overleg gevoerd waarbij nadruk is gelegd op eventuele mogelijkheden van materiele 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 interim-controle en eindejaarscontrole zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd op de werking van interne beheersingsmaatregelen, memoriaalboekingen en schattingen en is gelet op significante en/of ongebruikelijke transacties in de financiële administratie. Wij hebben hierbij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

6.3 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.

Dit heeft ertoe geleid dat de controlestandaarden op deze gebieden zijn uitgebreid en in de controleverklaring bij de jaarrekening van uw gemeente twee nieuwe secties zijn opgenomen, te weten:

- Controleaanpak frauderisico's;
- Controleaanpak veronderstellingen inzake financiële risico's in relatie tot de financiële positie.

In deze secties wordt ingegaan welke risico's wij zien ten aanzien van beide onderwerpen, alsmede welke controlewerkzaamheden wij hebben uitgevoerd om deze risico's af te dekken. Waar nodig hebben wij in onze controleverklaring verwezen naar toelichtingen over deze onderwerpen in het jaarverslag en/of de jaarrekening.

7 ACTUELE ONTWIKKELINGEN

7.1 Handreiking Uniform Control Framework

Veel gemeenten zijn bezig om de interne beheersing binnen de organisatie verder te ontwikkelen en uit te bouwen. Een vorm waarin dit gedaan kan worden is het 'control framework'. De directe aanleiding om het control framework verder te ontwikkelen is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per 2023.

Om gemeenten meer richting te geven aan de inrichting van het control framework en de keuzes die hierbij gemaakt kunnen worden, heeft de commissie BADO een handreiking opgesteld voor het ontwikkelen van interne controle frameworks bij gemeenten. De handreiking geeft gemeenten op hoofdlijnen inzicht in hoe ze kunnen nadenken over het voor hen meest passende interne controleraamwerk. De notitie is downloaden op de website van de Commissie BADO.

De Commissie BADO zal naar aanleiding van deze notitie bezien of een inventarisatie van best practices kan worden gemaakt, zodat aan hand van praktijkvoorbeelden meer diepgang gegeven kan worden aan de verdere uitwerking en toepassing van een control framework.

7.2 Invoering Omgevingswet is een feit

Na een invoeringsproces dat enkele jaren heeft geduurd, is de Omgevingswet dan toch een feit. Op 14 maart 2023 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Hiermee is er duidelijkheid gekomen over de invoeringsdatum en ook geborgd dat gemeenten voldoende voorbereidingstijd hebben. Om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de Omgevingswet, heeft de VNG een zogenaamde self-assessment gelanceerd onder de naam Klaar voor de Start. Aan de hand van een aantal stellingen langs negen thema's krijgt u inzicht waar uw gemeente staat richting inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar ook voor de periode daarna. Het self-assessment kunt u vinden op www.omgevingswet.vng.nl.

7.3 Aanpassingen in Notitie Overhead

De notitie Overhead van de commissie BBV is geactualiseerd. Een belangrijke aanpassing is de definitie van het begrip overhead zelf. Ook zijn er voorbeelden toegevoegd die antwoord geven op actuele vraagstukken. Het concept van de notitie is inmiddels voorgelegd ter consultatie via de website van de commissie BBV. De definitieve versie van de notitie verschijnt naar verwachting eind juni 2023 en wordt van toepassing met ingang van de begroting 2024.

7.4 Duurzaamheidsverslaggeving komt eraan

Het thema duurzaamheid wordt steeds belangrijker in de jaarverslagen van overheden en organisaties. Hierbij speelt het begrip ESG een belangrijke rol. Hierbij staat ESG voor Environment, Social en Governance.

Voor uw gemeente kunnen bijvoorbeeld ESG-normen worden gebruikt om te meten hoe duurzaam en maatschappelijk verantwoord uw gemeente is. Dit kan bijvoorbeeld omvatten hoe de gemeente omgaat met klimaatverandering, hoe ze de leefkwaliteit verbetert voor haar inwoners, hoe transparant en effectief de gemeentelijke bestuursstijl is, en hoe ze omgaat met diversiteit en inclusie.

Duurzaamheidsinformatie in jaarverslagen van bedrijven met meer dan 250 medewerkers moet vanaf 2025 zelfs verplicht getoetst worden door accountants (op basis van de zogeheten Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)). Het door de accountant gecontroleerde en goedgekeurde jaarverslag moet helderheid geven over doelstellingen, strategie en voortgang op de belangrijkste prestatie-indicatoren van haar ESG-doelen. Verder moeten de bedrijven inzicht geven in hun toekomst op het vlak van duurzaamheid.
Het is onze verwachting dat de CSRD binnen afzienbare tijd ook van toepassing wordt voor maatschappelijke organisatie, zoals gemeenten.

7.5 Adviesrapport 'Elke regio telt'

Drie adviesraden, te weten de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hebben een adviesrapport uitgebracht onder de naam 'Elke regio telt'. Dit rapport staat stil bij regionale verschillen in welvaart en welzijn en de rol die de overheid daarbij speelt.
Om de onwenselijke brede welvaartsverschillen in Nederland tegen te gaan, adviseren de raden het volgende:

- Herijk de reguliere beleids- en investeringslogica van het rijk, door het rijksbeleid te richten op brede welvaart in álle regio's en het mogelijk maken om budgetten te bundelen.
- Investeer in langjarige en substantiële programma's voor regionale ontwikkeling, door regio's kansenagenda's te laten ontwikkelen voor een grotere brede welvaart en als rijksoverheid langjarige investeringsbudgetten beschikbaar te stellen.
- Werk aan een vitale relatie tussen regio's en de rijksoverheid door te werken aan een modern spreidingsbeleid en het realiseren van vertegenwoordiging van regio's bij het Rijk en van de rijksoverheid in regio's.

De uitkomsten van dit adviesrapport kunnen mogelijk een belangrijk effect hebben op uw regio en de herziening van de financiële verhoudingen vanaf 2026. Het kabinet heeft aangegeven om nog voor het zomerreces een reactie naar de Kamer te sturen.

8 CONCLUSIE

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. Hierna zijn de relevante bevindingen ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid opgenomen, voor zover die niet hebben geleid tot aanpassing van de jaarrekening en die afzonderlijk groter zijn dan de goedkeuringstoleranties zoals opgenomen in het controleprotocol 2010.

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 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Terschelling (met een verwijzing naar de paragraaf in dit rapport) zijn:

- evalueer de gekozen verantwoordingsgrenzen na het eerste jaar (par. 3.1);
- ontwikkel hulpmiddelen voor het wegen, duiden en extrapoleren van IC-bevindingen (par. 3.2);
- ontwikkel een standaard rapportage over rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering; in lijn met de BBV-modellen (par 3.2);
- borg dat bevindingen uit de IC concrete vervolgstappen krijgen (par 3.4);
- gebruik het nieuwe financiële systeem om het financieel beheer te ontwikkelen (vastleggen inkooprestatie, borgen aansluitingen, ontwikkeling projectadministratie (par. 4.3);
- bewaak het terugverdienen van de aankoopwaarde van de oude Campus (par 4.5.3);
- bewaak de boekwaarde van het Dellewal-terrein, nu er in het coalitieakkoord is vastgelegd, dat de bouw van 13 appartementen wordt uitgesloten (par 4.5.5);
- ga na of de wijze van verantwoorden over onderwijs plaatsvind in lijn met de bestuurlijke verantwoordelijkheden (par. 4.7);
- implementeer de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen door samen te werken in regionaal verband (par 4.8);
- leg eindverantwoordelijkheid voor de verantwoording van de afzonderlijke SiSa-regelingen neer bij de beleidsafdelingen (par. 5.1);
- stel voor de onderlinge verdeling van en rapportage over de gelden van het woningbouwprogramma De Wadden een gezamenlijk document op (par 5.4).

8.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2022 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.

De in 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,
ETL Assurance & Overheidsaccountants B.V.

Digitaal ondertekend door:
John Olij
21 juni 2023 13:56 +02:00...

mr.drs. J.C. Olij RA

bijlage: tabel van fouten en onzekerheden SiSa-bijlage 2022

Bijlage: Tabel van fouten en onzekerheden SiSa-bijlage 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2022

Berichtgeverinformatie

Type overheidslaag:	gemeente
Naam berichtgever:	Terschelling
Berichtgevercode:	0093
Rapportage-periode:	2022

Controleverklaring

Strekking controleverklaring rechtmatigheid	goedkeurend
Strekking controleverklarnig getrouwheid	goedkeurend

Vindplaats

Deze tabel is in het rapport van bevindingen van de accountant te vinden op de pagina's: 21-22

Fouten en onzekerheden 2022

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
A16	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraine			geen opmerkingen
B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek			geen opmerkingen
C55	Aanpak energiearmoede			geen opmerkingen
C62	Specifieke uitkering kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van gedupeerden door de toeslagenaffaire			geen opmerkingen
C84	Specifieke uitkering gemeente Terschelling voor het versnellen van de woningbouw op de Waddeneilanden			geen opmerkingen
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)			geen opmerkingen
D14	Regeling specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden gebundelde uitkering Participatiewet - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
G2A	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet - totaal 2021			geen opmerkingen
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden levensonderhoud BBZ (excl. BOB) - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen BBZ (excl. BOB) - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden en achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen BOB - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	BBZ vanaf 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2022

Fouten en onzekerheden 2022 (vervolg)

nr	Specifieke uitkering	fout of onzekerheid	financiële omvang (in €)	toelichting
G3A	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) - totaal 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden levensonderhoud BBZ (excl. BOB) - totaal 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen BBZ (excl. BOB) - totaal 2021			geen opmerkingen
	BBZ vóór 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden en achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen BOB - totaal 2021			geen opmerkingen
	BBZ vanaf 2020: gederfde baten a.g.v. kwijtschelden achterstallige betalingen kapitaalverstrekkingen - totaal 2021			geen opmerkingen
G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) - gemeentedeel 2022			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
G4A	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) - totaal 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
G10	Wet inburgering - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
G12	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Bijzondere bijstand - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Wet Inburgering - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
G12A	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Bijzondere bijstand - totaal 2021			geen opmerkingen
	Gederfde baten a.g.v. kwijtschelden schulden Wet Inburgering - totaal 2021			geen opmerkingen
	Aantal gedupeerden ingevolge de regeling kwijtschelden van publieke schulden binnen het SZW-domein van de kinderopvangtoeslag-affaire in 2021			
G13	Besteding - baten onderwijsroute - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
	Besteding - baten overige voorzieningen - gemeentedeel 2022			geen opmerkingen
H4	Specfifieke uitkering stimulering Sport			geen opmerkingen
H8	Regeling Sportakkoord			geen opmerkingen
H12	Regeling specifieke uitkering lokale preventieakkoorden of -aanpakken			geen opmerkingen
H25	Regeling specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden (ronde 3)			geen opmerkingen