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 2020

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 De bevindingen uit de VIC in hoofdlijnen 5
3.4 Voortgezette procescontroles 5
3.4.1 Jeugdwet en WMO 5
3.4.2 Gemeentelijke belastingen 6
3.4.3 Factuurcontrole 7
3.5 Opvolging aanbevelingen 8

4 EFFECTEN CORONACRISIS 10
4.1 De Tozo-regeling 10
4.2 Omzetverlies en meerkosten Jeugdwet en WMO 11
4.3 Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) 12
4.4 Thuiswerken 12

5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE 13
5.1 Algemeen 13
5.2 Begrotingsrechtmatigheid 13
5.3 Administratievoering en overige administratieve aangelegenheden 15
5.4 Opmerkingen jaarverslaggeving 15
5.4.1 Algemeen 15
5.4.2 Rekening van baten en lasten 15
5.4.3 Balans en financiële positie 16
5.4.4 Grondexploitaties 17

6 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA) 19
6.1 Algemeen 19
6.2 Toenemend aantal regelingen 19
6.3 Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 19
6.4 Tabel van fouten en onzekerheden 20

INHOUDSOPGAVE **PAGINA**

7 OVERIGE BEVINDINGEN EN ACTUALITEITEN 21
7.1 Wet Normering Topinkomens (WNT) 21
7.2 Fraude 21
7.3 Doelmatigheidsonderzoeken 21
7.4 Rechtmatigheidsverklaring 22
7.5 ENSIA - informatiebeveiliging 22

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

BIJLAGE

Sisa-tabel van fouten en onzekerheden 2020 25

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, 1 juni 2021

Reg.nr.: 101781/215/459/2502
Betreft: accountantsrapport 2020

Geachte leden van de raad,

Wij hebben de jaarrekening 2020 van de gemeente Texel gecontroleerd. Bij de jaarrekening 2020 hebben wij een goedkeurende controleverklaring verstrekt; wij hebben de originele controleverklaring reeds separaat toegezonden.

De programmarekening 2020 sluit met een gerealiseerd totaal saldo van baten en lasten van € 3.863.000,- (positief); het gerealiseerde resultaat (dus na verwerking van de mutaties in de reserves) bedraagt € 3.882.000,- (positief). Het saldo van het totale eigen vermogen bedroeg ultimo december 2020 € 24.760.000,-.

In dit accountantsrapport geven wij onze belangrijkste controlebevindingen weer, op basis van onze controle van de financiële administratie en de jaarrekening over 2020. 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. Het boekjaar 2020 is, als wij de vorige controleperiode meetellen, onze zesde controlejaar. 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 zgn. boardletter in de Auditcommissie met de leden besproken. In hoofdstuk 4 belichten wij enkele specifieke onderwerpen naar aanleiding van de coronacrisis. 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 2020 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 twee 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 2020 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 2020 door het college vastgesteld. Deze documenten zijn uitgangspunt geweest voor de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2020.

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 2020 (de lasten, inclusief mutaties in de reserves) van uw gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 678.000,- en een totaal van onzekerheden van circa € 2.034.000,- 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 2020 geen fundamentele tekortkomingen geconstateerd die een belangrijk effect hebben op de jaarrekening 2020.

3.2 Ontwikkeling verbijzonderde interne controle

De gemeente 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 is naar een meer procesgerichte beoordeling in 2015 gestart. 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.

Opzet en risicobenadering VIC
In 2015 is, als concept, een interne ‘notitie AO en IC gemeente Texel’ opgesteld, waarin de basis wordt gevormd voor de interne controle en onder meer de ‘aanleiding en doel, organisatie, aanpak, wijze van rapportage en planning’ wordt uitgewerkt. Nu de VIC inmiddels een goede basis heeft is het verstandig om de kaders van de interne controle vast te leggen door de notitie AO en IC definitief af te ronden.

Voor de planning van de VIC 2020 is een A3-Interne controleplan opgesteld. Een goede, strakke en heldere opzet, ingebed in het organisatie- en teamjaarplan. De keuze van de processen en de omvang van de deelwaarnemingen voor de VIC is gebaseerd op voorgaande jaren en komt (deels) voort uit analyses van processen en risico-inschattingen. Sinds 2018 zijn ook enkele niet/minder financiële processen (sleutelbeheer, verzekeringen) opgenomen; een verstandige aanvulling.
We geven in overweging om in de VIC ook de meer financiële processen te betrekken: de factuurcontrole, de betalingen, het geheel van budgetbeheer. En ook de kritische punten in de financieel – administratieve verwerkingen (alle vormen van aansluitingen, alle dataverkeer/gegevensoverdracht, beheer/analyse tussenrekeningen) verdienen een plek in de VIC.

Onafhankelijk
Verbijzonderde interne controle wordt in principe uitgevoerd voor of namens de ‘hoogste’ leiding van een organisatie. Dat wordt bereikt door de uitvoering zo onafhankelijk mogelijk te maken, dus buiten de primaire processen en buiten financiën (vaak betrokken bij primaire processen) om. Bij een kleinere organisatie is dit lastiger te realiseren, dat zien we ook bij de gemeente Texel: de VIC-werkzaamheden worden door medewerkers van Financiën uitgevoerd. Met name daarom is het van belang dat de aansturing en eindverantwoordelijkheid is neergelegd bij de concerncontroller.

Goede ontwikkeling in de uitvoering van VIC
De uitvoering van de interne controle heeft zich de laatste tijd 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.

Opvolging aanbevelingen
De opvolging van de 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 (sociaal domein met WMO en Participatiewet en inkoop en aanbesteden) de verbeterstappen pas laat worden opgepakt. En verder lijkt het alsof ontwikkelingen en verworvenheden snel teloor gaan bij tegenwind, zoals bij de coronacrisis in het afgelopen jaar. Het mag duidelijk zijn dat verbeteringen ook zo geborgd moeten worden in processen of de organisatie dat ze structureel stand houden.

3.3 De bevindingen uit de VIC in hoofdlijnen

De belangrijkste, door de concerncontroller gerapporteerde, bevindingen zijn:
- de collegiale toets bij de uitkeringen (Participatiewet, minimabeleid) en sociaal domein (Jeugdwet, Wmo) is eind 2019 ingevoerd; uit de steekproeven bleek echter dat nog niet op elk behandeld dossier een collegiale toetsing plaatsvindt.
- in twee beoordeelde dossiers Wmo-Jeugdwet (op 20 dossiers in steekproef) is de beschikking niet aanwezig;
- de VIC constateert samenvattend veel slordigheden bij de dossiers voor uitkeringen Participatiewet;
- bij de inhuur van medewerkers wordt geen VOG opgevraagd; bij de mandaten voor inhuur worden niet altijd de relevante documenten bijgevoegd (of verwijzing opgenomen);
- bij een inhuur is niet het geldende inkooptraject gevolgd en de andere aanpak is niet gemotiveerd (hiervoor is, na de constatering door de VIC, alsnog instemming van college gekregen).

3.4 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 wij, 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 wij, deels in herhaling, onder uw aandacht.

3.4.1 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 enkele jaren worden gerapporteerd. Het goed borgen van enkele ontwikkelingen en verworvenheden uit 2019 (onder meer altijd een collegiale toets, goede dossiervorming) blijkt nog best lastig.

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. Daarmee is start gemaakt voor deze beoordeling; we adviseren om hieraan een vervolg te geven zodra de corona-maatregelen dat mogelijk maken.
Verder zien wij dat in het VIC-eindverslag wordt geconstateerd dat de evaluatie van de zorg en het vastleggen hiervan nog niet of onvoldoende wordt toegepast en dat er (nog) geen (regionale) afspraken zijn gemaakt met zorgaanbieders ter controle of de zorg wordt geleverd conform beschikking of toewijzing van derden.
Wij adviseren de huidige ideeën en opgestarte controle verder uit te werken. 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.

SVB
De Sociale Verzekeringsbank (SVB), die voor de gemeente de persoonsgebonden budgetten administratief beheert, had haar organisatie over 2020 –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.

3.4.2 Gemeentelijke belastingen

Sinds 2018 is de uitvoering van de lokale heffingen neergelegd bij de gemeente Leeuwarden. Een groot deel van de taken (taxeren, opleggen, innen, bezwaar en beroep) is bij de gemeente Leeuwarden neergelegd; de afspraken daarover zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

Oordeel Waarderingskamer
Op het deel van het werkveld rondom belastingen, de waardering van onroerend goed, wordt toezicht uitgeoefend door de Waarderingskamer. Het toezicht bestaat overwegend uit beoordeling op afstand en administratieve bewaking van processen; elke paar jaar doet ze bij een gemeente specifieke controles. Een dergelijke specifieke controle bij voor de gemeente Texel afgelopen december 2020 plaatsgevonden.
Haar bevindingen rapporteert ze in periodiek brieven, onder meer met de jaarlijkse goedkeuring tot verzending van de aanslagen. De gemeente Texel heeft begin vorig jaar de jaarlijkse goedkeuring verkregen voor verzending van de aanslagen 2020, en onlangs is de goedkeuring voor de aanslagrun 2021 ontvangen. Daarmee brengt de Waarderingskamer tot uitdrukking dat de WOZ-bestanden van voldoende kwaliteit zijn. Ook de uitgebreide rapportage naar aanleiding van het

specifieke onderzoek had afsluitend positieve oordelen. Wel blijkt uit de rapportage dat op best een aantal onderdelen nog niet voldaan wordt aan de criteria die de Waarderingskamer stelt; waarbij wel steeds wordt aangegeven dat de gemeente de afwijking verklaart heeft.

Verder brengt de Waarderingskamer op haar website haar algemene oordeel samengevat in sterren tot uitdrukking. Met 3 sterren (‘voldoende’) drukt de Waarderingskamer daar uit dat ze verbeteringen ziet ten opzichte van haar eerdere oordeel (vorig jaar 2 van de maximaal 5 sterren, met als toelichting ‘moet op onderdelen verbeterd worden’).

Verbeterplan
De gemeente Leeuwarden heeft in 2019 een plan Controle en bijhouding objectkenmerken opgesteld. Dit plan geeft invulling aan de (algemene) eisen van de Waarderingskamer dat een gemeente zelf aantoonbaar onderzoek doet naar de objecten en werd aangevuld met een aantal extra acties die nodig bleken naar aanleiding van rapportages door de Waarderingskamer. Uit het oordeel van de Waarderingskamer blijkt dat deze acties inmiddels (geleidelijk) resultaat afwerpen. Overigens vinden wij dat een kwalificatie ‘goed’ (vier sterren) haalbaar moet zijn.

3.4.3 Factuurcontrole

Het inkoopproces van de gemeente Texel voorziet op een adequate wijze in het accorderen van de facturen. Essentieel onderdeel bij het verwerken van facturen is het vaststellen dat de prestatie die gefactureerd wordt ook feitelijk geleverd is.

De commissie BADO heeft deze zomer een notitie uitgebracht ‘vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties’ die hiervoor richtlijnen geeft. Deze notitie gaat in op de bewijsvoering en dossiervorming om (ook achteraf) vast te kunnen stellen of een prestatie daadwerkelijk is geleverd. En dat is niet in alle gevallen gemakkelijk. Bij bepaalde diensten of leveringen is het soms best lastig om te beoordelen en adequaat gedocumenteerd vast te leggen of een prestatie is geleverd. En los daarvan, het kost tijd en moeite.
Kern van de notitie is dat degene die belast is met de vastlegging van de prestatieakkoordverklaring, onafhankelijk van de bestelling, het budget en de betaling, de geleverde prestatie kan vaststellen. De informatie dient hierover in de organisatie beschikbaar te zijn. Over de diepgang van documentatie geeft de commissie BADO aan dat het soort/omvang van transacties, de interne risico analyse, de opzet van het proces/procesinrichting, als ook de VIC, bij de afweging moeten worden betrokken. Het eventuele fraudeperspectief speelt hierbij ook nog een rol.

Zoals weergegeven is de factuurverwerking bij de gemeente Texel op een adequate wijze ingericht; de budgethouders hebben hier een sleutelrol in. Maar daarmee is het, feitelijk gedocumenteerd vastleggen van de prestatie, nog niet in alle gevallen gemakkelijk of uitvoerbaar.

Overigens is er geen regelgeving die voorschrijft wat de diepgang is van de vastlegging c.q. de bewijsvoering rondom de prestatielevering. Het komt er op neer dat het aan de gemeente is om het beleid en proces rondom de prestatiebeoordeling duidelijk te maken, eventueel in afstemming met de (interne en/of externe) controle. Wij adviseren u om met deze insteek de notitie te beoordelen en toe te passen.

3.5 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 wij onze bevindingen uit de interim-controle 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 wij 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.

	adviezen	stand van zaken
1.	Ontwikkel een concerncontrolplan.	Dit plan is nog niet ontwikkeld. Stond op de planning 1e kwartaal 2021, is nog niet afgerond.
2.	Geef vervolg aan initiatief van een controlgroep.	Dit advies wordt niet overgenomen. In het controlplan zal wel meer aandacht komen over de controle in de "lijn". De aanpak zal in 2021 vooral gericht zijn op de beschrijving van de processen (primair de verantwoordelijkheid van de vakafdelingen). Deze worden dan de basis voor de interne controle.
3.	Ontwikkel de VIC zo dat deze in 2021 een fundament vormt voor de rechtmatigheidsverklaring van het college.	Zie bovenstaand punt. Een goede beschrijving van de processen en de daarin opgenomen controle door de vakafdelingen is basis voor de rechtmatigheidsverklaring. Dit wordt in het jaar 2021 verder uitgewerkt.
4.	Betrek in de VIC ook de financiële kernprocessen (factuurcontrole, betalingen) en kritische punten in de financieel-administratieve verwerking (aansluitingen, tussenrekeningen).	Op dit moment nog geen onderdeel van de interne controle.
5.	Plan de VIC zo dat processen gedurende het jaar reeds worden beoordeeld.	Dit is in het jaar 2020 niet voor alle processen gedaan. Veel is toch weer aan het eind van het jaar uitgevoerd. Voor het jaar 2021 is dit door wisseling van personeel weer een aandachtpunt.
6.	Blijf opvolging van VIC-bevindingen actief bewaken.	Een actieve bewaking is aanwezig. De aanbevelingen zijn niet geborgd in de werkprocessen van de afdelingen. Dit onderdeel zal meegenomen worden bij het "beter" beschrijven van de processen.

	adviezen	stand van zaken
7.	Zorg voor instemming bestuur voor de inhuur waar de geldende inkoopafspraken niet gevolgd zijn.	Voor dit dossier is een collegebesluit genomen.
8.	Borg dat de collegiale toets bij de behandeling van dossiers sociaal domein en uitkeringen integraal toegepast wordt.	Dit blijft een aandachtpunt. Voor de processen uit de Participatiewet is dit nu geregeld via het opnemen in het werkproces (Mozard, met een zaaknummer). Voor Jeugd en de Wmo is dit nog niet geregeld, hier wordt wel aan gewerkt. Bij de controle in 2021 zal dit punt weer opgepakt worden. .
9.	Beoordeel of en hoe expliciete documentatie van ‘prestatie akkoord’ nodig is.	Dit is geregeld in de workflow van de crediteuren in het financieel pakket. De budgethouder gaat akkoord met de factuur, die daarmee aangeeft dat de prestatie is geleverd. Op dit moment is dat de vastlegging. Dit geldt ook bij het afgeven van een beschikking, die is de basis voor de te ontvangen factuur. Bij Wmo en Jeugd, volgt nog een steekproef jaarlijks of de zorg daadwerkelijk is geleverd. In 2023 zal er een nieuw financieel pakket zijn, een onderdeel van het programma van eisen is o.a. de controles die hierin plaats moeten vinden. Dit punt zal dan meegenomen worden.
10.	Sluit voor de uitvoering van de ad-hoc ‘corona-afspraken’ en nieuwe regelingen zoveel mogelijk aan bij landelijke afspraken, normen en rapportage-/verantwoordingsmodellen..	Hieraan is invulling gegeven.

4 EFFECTEN CORONACRISIS

Inmiddels is duidelijk dat de crisis grote maatschappelijke gevolgen heeft en ook op vele fronten ingrijpt in het gemeentelijk handelen. Gedurende het jaar bent u via informatiebrieven van het college geïnformeerd over gevolgen van de crisis, de getroffen maatregelen en de effecten ervan. En corona is nog niet onder controle, dus ook in 2021 zullen de bijzondere omstandigheden voortduren.

In de jaarrekening wordt op veel onderdelen, zowel in de programma's als in de paragrafen gewezen op de concrete effecten op het beleid en de uitvoering van de crisis.
Natuurlijk is het lastig om alle corona-kosten apart zichtbaar te maken, vele extra-uitgaven zitten verweven in de reguliere processen; maar de toename met € 11,3 mln. van de totale lasten ten opzichte van vorig jaar (totale lasten 2019: € 56,5 mln., het totaal in 2020: € 67,8) spreekt boekdelen.
Een groot deel daarvan wordt veroorzaakt door de crisis; alleen de Tozo-regeling zorgt voor een stijging van de uitgaven met € 3,1 mln. Overigens wordt een overwegend deel van de extra lasten afgedekt door uitkeringen en compensaties van het Rijk en provincie.

Wij gaan hieronder in op enkele specifieke corona-maatregelen.

4.1 De Tozo-regeling

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) is een van de maatregelen van het kabinet om ondernemers te ondersteunen tijdens de coronacrisis. De regeling is voor zelfstandig ondernemers, waaronder Zzp'ers, en kent meerdere versies. In het verslagjaar golden respectievelijk Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3. De laatste is onlangs opgevolgd door Tozo 4. De doelstelling van de regeling veranderde niet in achtereenvolgende versies, de voorwaarden waaronder gebruik gemaakt kan worden van de regeling wel.

De uitvoering van de Tozo gaat met grote bedragen gepaard: de verstrekkingen in 2020 voor levensonderhoud en bedrijfskrediet (kapitaalverstrekkingen) over de drie regelingen samen bedroeg ruim € 3,1 mln. Het Rijk draagt deze lasten, de gemeente heeft van het Rijk meer dan voldoende voorschotten ontvangen om de uitkeringen te kunnen financieren. Verder ontvangt de gemeente ter dekking van de uitvoeringskosten een vaste vergoeding per dossier.

Uitvoering en controle
Bij de inrichting van de Tozo-regeling heeft de rijksoverheid ervoor gekozen om aan te sluiten bij de opzet van de Bbz-uitkeringen uit de participatiewet. En omdat de uitvoering van de Bbz al neergelegd was bij Haltewerk, is ook de uitvoering van de Tozo daar neergelegd.
Voor de controle van deze uitgaven maken wij daarom gebruik van de controle-werkzaamheden van de accountant van Haltewerk. Deze heeft zijn werkzaamheden pas onlangs, eind mei, afgerond. Weliswaar iets vertraagd, maar daar was een gegronde reden voor: de instructies van het rijk rondom de controle van de Tozo-regeling (de nota verwachtingen accountantscontrole) zijn pas 8 april jl. definitief gepubliceerd.

Toekenningen rechtmatig
Bij de opzet van de regeling door het Rijk woog zwaar dat de regeling snel ingevoerd kon worden en de gemeente snel de ondernemers die ondersteuning nodig hadden, deze konden toekennen en uitkeren. Er werden wel degelijk eisen gesteld aan de aanvraag en de aanvrager, maar in veel gevallen volstond een zgn. eigen verklaring.
Uit de controle documentatie die wij ontvangen hebben blijkt dat de aanvragen beoordeeld zijn met de nodige controles en dat de toekenningen, binnen de kaders van de regeling, rechtmatig zijn toegekend.

Beoordeling later
In de Tozo-regeling is aangehaakt bij het M&O-beleid (beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik) dat een gemeente al moet hebben voor de uitvoering van de Participatiewet. In formele zin is het idee dat het bestaande M&O-beleid voldoende moet zijn om onrechtmatig gebruik van de Tozo-regeling tegen te gaan. In haar uitingen is het ministerie van SZW daar gedurende het jaar deels op teruggekomen door nadrukkelijk weer te geven dat ze verwachten dat er een actief M&O-beleid gevoerd wordt; ter ondersteuning daar van heeft ze onder meer handreikingen en tools ontwikkeld.
Haltewerk heeft daarom specifiek beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld en het Tozo-controleplan daarop ingericht. Uit de ontvangen controledocumentatie blijkt dat Haltewerk in 2021 beoordelingen en controles conform die plan gaat inrichten.
Specifieke onderdelen hiervan zijn de zgn. signaleringen van het landelijke Inlichtingenbureau: de opvolging hiervan krijgt in 2021 vorm.

Beoordeling mag ook in 2021
Het Rijk heeft ingezien dat de materie complex is en de uitvoering van beoordelingen door allerlei oorzaken pas laat op gang komt. Daarom wordt er gelegenheid geven om toezicht, controles etc. op de verstrekkingen in 2020 ook in 2021 uit te voeren; de verantwoording over 2020 is dus niet de definitieve opgave, correcties kunnen ook in de verantwoording over 2021 worden meegenomen. Haltewerk maakt van deze mogelijkheid, naar onze mening op juiste wijze en terecht, gebruik. Dat betekend evenwel dat eventuele terugvorderingen uit hoofde van misbruik en oneigenlijk gebruik pas in de verantwoording over 2021 betrokken worden.

4.2 Omzetverlies en meerkosten Jeugdwet en WMO

De rijksoverheid en de VNG hebben afspraken gemaakt over het bieden van financiële zekerheid aan zorgverleners in de coronatijd. Alhoewel deze afspraken natuurlijk nader zijn ingevuld, is het aan de gemeenten zelf om er feitelijke uitwerking aan te geven. Deze beleidsvrijheid komt ook terug in de wijze waarop het Rijk deze extra kosten bij de gemeenten financiert: via een deel (decentralisatie-uitkering) van de algemene uitkering. Er is dan ook geen verantwoording nodig aan het Rijk over de besteding van deze gelden.
Voor de wijze van verantwoorden over omzetverlies en meerkosten sluit de gemeente Texel, via de Kop3-gemeenten, aan bij de hiervoor landelijk ontwikkelde systematiek. De hiervoor ontwikkelde planning gaat ervan uit dat gemeenten, op basis van ingediende declaraties of verantwoordingen etc., voor 1 april duidelijkheid bieden aan zorgverleners op welke compensatie ze recht hebben. En dat de zorgverlener aansluitend, voor 1 juni, via haar jaarrekening (voorzien van een controleverklaring) rapporteert of er sprake is van overcompensatie en de wijze van verrekenen daarvan. Dit leidt ertoe dat er pas rond 1 mei zekerheid bestaat over deze lasten.

In de rekening is op dit moment een bedrag van € 218.000 verantwoord, overwegend als compensatie voor omzetdaling. Gegeven de systematiek kunnen de werkelijke lasten, na definitieve verantwoording, alleen lager uitvallen. De financiële onzekerheid is, gegeven de omvang van de exploitatie, dus beperkt.

4.3 Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK)

Eind 2020 heeft het Rijk de TONK (de regeling Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijk Kosten) ingevoerd. Het is een aanvullende ondersteuning voor huishoudens die in ernstige financiële problemen dreigen te komen. De regeling richt zich dus op alle burgers en dus breder dan voorgaande regelingen, die specifiek voor ondernemers waren.
Voor de uitvoering wordt aansluiting gezocht bij de bijzondere bijstand en wordt dus neergelegd bij de gemeenten. Daarmee is er een duidelijke parallel met de Tozo, waar aansluiting gezocht werd met de bijzondere bijstand zelfstandigen.
Gegeven de ervaringen bij de Tozo ontwikkelt het ministerie van SZW voor deze regeling al bij de start een handleiding om de uitvoering te reguleren en waar mogelijk te vereenvoudigen en daarmee de uitvoeringslast te verlichten.

4.4 Thuiswerken

De crisis heeft ook voor de ambtelijke organisatie gevolgen. De medewerkers zijn al sinds dit voorjaar (overwegend) niet op hun werkplekken in het gemeentehuis en werken thuis. En dat alles terwijl de reguliere taken doorliepen en er juist vanwege de crisis een groter beroep werd gedaan op de organisatie. Wij begrepen uit interviews dat er, ondanks hobbels in de eerste maanden, op een doelmatige en effectieve wijze is gewerkt. Maar ook dat bij wijzigingen in de personele samenstelling de afstand tussen medewerkers uitdagingen oplevert.

Thuiswerken vergt een andere wijze van afstemmen, meer zelfstandigheid en afdoende beheersmaatregelen in de IT-organisatie om het thuiswerken te faciliteren, maar ook om het betrouwbaar en veilig te laten verlopen. Beheersmaatregelen die in dit kader onder meer relevant zijn: een bedrijfsmatige VPN-oplossing, een veilige conference oplossing (video/audio), adequaat wachtwoordenbeleid en gebruik van multi-factor authenticatie, bij gebruik eigen apparatuur (BYOD) die gecontroleerd is vanuit het beveiligingsbeleid (antivirus controle, configuratie baselines etc.), adequate helpdesk voor IT-ondersteuning voor de medewerkers die thuis weken, borging van procedures bij thuiswerken in verband met privacy/datalekken.
De gemeente heeft deze beheersmaatregelen, voor zover wij dat kunnen beoordelen, op redelijke wijze geïmplementeerd. Maar ook bij informatiebeveiliging speelt de menselijke factor uiteindelijk een heel belangrijke rol en dat betekent bewustwording bij de medewerkers over de risico's en het verwachte gedrag daarbij.

5 UITVOERING EINDEJAARSCONTROLE

5.1 Algemeen

De controle van de jaarrekening heeft eind april/begin mei 2021 plaatsgevonden, maar is formeel pas mei afgerond omdat de definitieve documentatie rondom de Tozo toen pas beschikbaar kwam. De omvang en het belang van deze uitkeringen in het geheel van de jaarrekening is van dien aard dat toen pas de finale oordeelsvorming mogelijk was.
Overigens was de kwaliteit van de ter controle aangeboden concept jaarrekening 2020, inclusief de SiSa-verantwoording voldoende om onze controle te starten. De dossiervorming van de jaarrekeningposten, inclusief specificaties inzake de SiSa-regelingen, was redelijk 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 2020.

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 twee programma's op de lasten een overschrijding heeft plaatsgevonden. Omdat beide 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	€ 177.000,-
2.	Zorg voor elkaar, veiligheid op orde	€ 2.037.000,-

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. 145 - 147 van de rekening).

De overschrijding op programma 1 Voor en door bewoners wordt grotendeels verklaard door een storting van € 289.000,- in de voorziening pensioenen voor (oud) wethouders. De berekeningen voor de hoogte van de noodzakelijke voorziening worden gemaakt door een externe deskundige, bureau Proambt. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van een rekenrente-% (een historisch laag percentage) dat jaarlijks door De Nederlandse Bank wordt vastgesteld, en waarvan het ministerie van Binnenlandse zaken (stellig) adviseert dit percentage toe te passen.
Dit zijn externe invloeden waarop de gemeente geen invloed heeft; de overschrijding telt dan ook niet mee in onze oordeelsvorming.

De overschrijding op programma 2 Zorg voor elkaar, veiligheid op orde, in omvang een grote overschrijding, wordt geheel verklaard door de nieuwe en moeilijk te ramen Tozo-regeling. Omdat de regeling door het Rijk is opgezet en ze vervolgens de uitvoering bij de gemeenten neerlegt heeft de gemeente geen invloed op deze overschrijding. En omdat de lasten volledig gecompenseerd worden door het Rijk is het budgettaire effect uiteindelijk nihil.

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. 147-148). Uit de analyse blijkt dat de overschrijdingen dit jaar beperkt waren (in aantal 5), waarvan twee marginaal in omvang. De grotere overschrijdingen:

Omschrijving krediet	**overschrijding van het krediet**
Planet De Koog	€ 72.000,-
Sporthal	€ 129.000,-
Herinrichting dorpsplein de Naal	€ 139.000,-

Het college geeft in haar analyse weer dat de lasten van Planet De Koog en Dorpsplein de Naal in komende jaren gecompenseerd worden door nog te ontvangen subsidie. Daarmee zijn deze uitgaven rechtmatig. De overschrijding op het krediet van de sporthal wordt wel als onrechtmatig aangemerkt.

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. 145 - 148),
- een analyse van het rekeningsaldo met de onder- en overschrijdingen (blz. 149 – 151),
- een specificatie van de budgetten waarvan het college voorstelt om ze over te hevelen naar 2021 (blz. 152).

De analyse van de verschillen tussen begroting en rekening werden voorheen in een apart onderdeel ‘Financieel’ gepresenteerd. Met ingang van deze rekening is de verschillenanalyse opgenomen bij de inhoudelijke toelichting op de afzonderlijke programma’s. Naar ons idee een duidelijke verbetering: op deze wijze zijn de financiële resultaten per programma direct te relateren aan de feitelijke activiteiten en resultaten van dat programma.
Verder blijven deze analyses 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 rapportage-grens die u ook met ons heeft afgesproken). Ook dan nog komen een 60-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 2020 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.

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 2020 van de gemeente Texel voldoet aan de bepalingen zoals opgenomen in het BBV.

5.4.2 Rekening van baten en lasten

Het resultaat over 2020, na de verwerking van dekking uit de reserves, bedraagt € 3.882.000,- (positief) ten opzichte van een (bijgestelde) begroot resultaat van € 14,-. Dit resultaat laat zich als volgt nader verklaren.

(In € 1.000)	begroting	realisatie	Afwijking
Gerealiseerde totaal van baten en lasten	- 238	3.863	4.101
Saldo mutatie reserves	252	19	- 233
Gerealiseerde resultaat	14	3.882	3.868

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 2020.

Toeristenbelasting 2020

De toeristenbelasting, voor de gemeente Texel belangrijk omdat er ca € 6,5 miljoen (verwachting voor 2020) aan baten binnenkomt, wordt opgelegd via het zgn. aangifte-model: op basis van aangifte door een logiesverstrekker wordt door de gemeente een aanslag opgelegd. Door deze methodiek wordt de toeristenbelasting 2020 pas in 2021 opgelegd. De verwachte opbrengsten zijn, ondanks de crisis, naar verwachting € 0,6 mln. hoger dan 2019; onder meer door het veranderen van de tarieven. Daarnaast is er van het Rijk een compensatie van ca € 1,9 mln. ontvangen voor de verwachte inkomstenderving als gevolg van dalend aantal toeristen.

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 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 de gemeente Texel heeft ingediend (op dit moment 2016 t/m 2018; de aangifte 2019 moet nog worden ingediend) zijn daarom nog niet vastgesteld.

5.4.3 Balans en financiële positie

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ultimo 2020, inclusief het rekeningsaldo 2020, in totaal € 20,9 miljoen. Hiervan heeft € 13,3 miljoen betrekking op de bestemmingsreserves. In de onderstaande tabel is de financiële positie samengevat.

(In € 1.000)	2020	2019	2018
Algemene reserve	8.360	5.292	3.110
Bestemmingsreserve	12.518	13.303	13.913
Saldo rekening	3.882	2.304	2.586
Totaal vermogen	24.760	20.899	19.609

Risico-analyse

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 coronacrisis 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, zeker nu blijkt dat de pandemie nog niet op afzienbare termijn kan worden afgezwakt is nu nog niet te zeggen.

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 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.

5.4.4 Grondexploitaties

In de balans zijn bij de post voorraden de kosten van de onderhanden, in exploitatie genomen bouwprojecten opgenomen. Eind 2020 betreft dit vier in exploitatie zijnde plannen: twee al lopende exploitaties, Den Burg-West en Den Burg-Oost (Buurtskap de Tuunen), en twee exploitaties (Gezondheidsplein en Locatie voormalige Kompasschool) die in 2018 jaar met een raadsbesluit zijn geopend.

De balanswaarde eind 2020 (ca € 2,9 mln.) is een saldopost van de actuele (positieve en negatieve) boekwaarden van de lopende projecten; het verwachte, gezamenlijke eindresultaat van de vier lopende projecten is ca € 250.000,- positief. Deze resultaten worden op relatief korte termijn verwacht, in de toelichting wordt weergegeven dat de exploitaties in 2021 en 2022 worden afgerond.
Naast de toelichting in de balans wordt er over de grondexploitaties verantwoording afgelegd in de paragraaf Grondbeleid in de programmaverantwoording.

Verliesvoorziening
Volgens de in de paragraaf grondbeleid opgenomen toelichting is de verwachting dat de twee exploitaties die in 2021 zullen worden afgerond, 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 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. Wij 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.
Door het college is afgelopen jaar het verwachte positieve resultaat in Den Burg-West aan deze normen getoetst en is een raadsbesluit genomen om € 850.000,- als bate te storten in de algemene reserve. De geboden voorzichtigheid zorgt ervoor dat niet het geheel van de geraamde winst is genomen: uit de rekening blijkt dat er nog een verwacht saldo van € 200.000,- in de grondexploitatie blijft. Dit saldo valt naar verwachting dit jaar, bij het afsluiten van de exploitatie, vrij.

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 jaar rondom grondbeleid een tweetal nieuwe notities verschenen. In juli 2020 bracht de commissie BBV een nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving uit, in september publiceerde de commissie BADO haar notitie Grondexploitaties. Wij adviseren u te laten beoordelen of het actuele beleid en toepassing ervan voldoet aan deze laatste wijzigingen.

6 SINGLE INFORMATION EN SINGLE AUDIT (SISA)

6.1 Algemeen

Een belangrijk deel van de ontvangen specifieke subsidies en uitkeringen van het Rijk worden gepresenteerd in een bijlage van de jaarrekening. Hiervoor is een specifiek verantwoordingsmodel (SiSa: Single information en Single audit) voorgeschreven. De controle van deze bijlage is, conform de specifieke aanwijzingen ter zake van het Rijk, door ons betrokken in de controle van de jaarrekening 2020 van uw gemeente. Voor de hierbij eventueel geconstateerde bevindingen gelden op grond van artikel 5, lid 4 van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zwaardere rapportagenormen dan de rapporteringstolerantie, welke wij met uw Raad zijn overeengekomen voor de controle van de jaarrekening.

6.2 Toenemend aantal regelingen

Er zijn dit jaar enkele wezenlijke veranderingen, die er mede toe leiden dat het aantal subsidieregelingen waarover Texel zich moet verantwoorden groeit; van 4 naar 9 regelingen.

Ad-hoc regelingen

De coronacrisis en de Toeslagen-affaire bij de kinderopvang leiden tot rijksuitkeringen aan gemeenten: de Tozo-regeling (verdeeld over 3 tranches), de regeling stimulering verkeersmaatregelen 2020-2021 en recent de Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek. De snelle invoering van deze regelingen gaat deels ten koste van zorgvuldigheid. De wijze van verantwoorden is bij de opzet van de regelingen nog niet uitgewerkt en de mate van betrokkenheid van de accountant (diepgang, materialiteit) is nog onbekend. Dat is enerzijds logisch (de regelingen zijn gelet op de urgentie met grote spoed opgesteld), anderzijds lastig (is er wel voldoende nagedacht over beheersbaarheid en controle?).

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 specifieke uitkering Reductie Energieverbruik en de uitkering voor lokale Sportakkoorden (Regeling Sportakkoord).

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

6.3 Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen

In het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid heeft de rijksoverheid in het verslagjaar een kortlopende subsidieregeling opgezet als investeringsimpuls voor de verkeersveiligheid. De regeling is erop gericht om aanvullende verkeersveiligheidsmaatregelen mogelijk te maken waarvoor nog géén dekkende financiering is. Aanvragen voor cofinanciering (het Rijk draagt maximaal 50% bij) konden worden ingediend in de periode juli – september 2020. De bedoeling was nadruk-

kelijk snelle besluitvorming en uitvoering (projecten moeten eind 2021 gerealiseerd zijn) om ook een bijdrage te leveren aan veilig verkeer in de ‘anderhalvemetersamenleving’.

Door de gemeente Texel is in het kader van deze regeling subsidie aangevraagd, voor maatregelen in een 7-tal projecten, voor een totaal van ca € 2,2 mln. De bijdrage is in november 2020 feitelijk toegekend. Intern zijn bij sommige projectonderdelen vraagtekens gezet of deze passen binnen de subsidievoorwaarden van de regeling. Natuurlijk past daar de constatering dat, reeds bij het ontwikkelen van plannen en voorafgaande aan het aanvragen van subsidie, beoordeeld moet worden of aan de specifieke voorwaarden van een subsidie kan worden voldaan.
Om niet bij afwikkeling of controle van de projecten alsnog geconfronteerd te worden met onjuist gebruik van subsidie, is er zeer recent contact opgenomen met het ministerie van Infrastructuur om te bezien of en op welke wijze deze projecten/maatregelen in te passen zijn in de subsidieregeling; en derhalve de rechtmatigheid op deze aspecten vooraf te borgen.

6.4 Tabel van fouten en onzekerheden

Binnen uw gemeente hebben wij ten aanzien van de specifieke uitkeringen geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringtoleranties overschrijden. Daarnaast zijn naar onze mening de in de SiSa bijlage opgenomen gegevens deugdelijk tot stand gekomen. De door het CBS voorgeschreven model tabel van bevindingen hebben wij als bijlage bij dit rapport toegevoegd. Dit format dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli a.s. elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

7 OVERIGE BEVINDINGEN 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 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 2020 en 2021 heeft dit invulling gekregen door te verwijzen naar afspraken die met de auditcommissie worden gemaakt.
Wij hebben begrepen dat van het in 2019 aangekondigde onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet het rapport in concept gereed is. 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 ervoor gekozen in 2021 twee onderzoeken uit te voeren, een gericht op de afvalstoffenheffing en een naar het minimabeleid. De onderzoeksplannen hiervoor zijn in voorbereiding.

7.4 Rechtmatigheidsverklaring

Over het verslagjaar 2021 dient het college (in 2022) een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De exacte invulling daarvan is formeel nog niet bekend, want de besluitvorming door het rijk is nog niet afgerond, maar inmiddels is door concept-publicaties de uitwerking al grotendeels duidelijk.
Maar tegelijk: omdat de voorstellen bij het schrijven van dit rapport, begin mei, nog niet aan de kamer zijn voorgelegd, is het ook de vraag welke feitelijke inpassing de voorstellen over 2021 zullen krijgen.
.
Vooralsnog heeft de gemeente Texel ervoor gekozen als 'slimme volger' te bezien hoe de verdere ontwikkeling bij het Rijk (ministerie van BZK, commissie BBV) verloopt, en haakt aan bij wet- en regelgeving en de praktische handvatten of uitwerkingen (bijv. vanuit de VNG).
Ook van de raad zal input verwacht worden voor dit proces. Want weliswaar legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid, het is aan de raad om daar –voor zover ze dat nodig vindt- richting aan te geven. Daarvoor is onder meer het normenkader een hulpmiddel: nu nog een instrument om de accountant kaders mee te geven voor zijn controle, binnenkort ook om het college kaders mee te geven voor de rechtmatigheidscontrole

Voor de volledigheid vermelden wij nog dat de commissie BADO heeft weergegeven om uit te gaan van een groeimodel, het hoeft niet in een keer volmaakt. Verstandig om dit mee te nemen in de ontwikkelingen, zeker ook omdat nog onduidelijk is wanneer de wetsvoorstellen feitelijk worden bekrachtigd

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 2020 (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 zijn onlangs afgerond. De beoordeling van de RE leverde enkele bevindingen op die, zo hebben wij begrepen, opgenomen zijn in een verbeterplan.

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. Uit onze werkzaamheden zijn geen andere controleverschillen gebleken dan hierna genoemd. De door ons gesignaleerde opmerkingen zijn allemaal verwerkt en/of gecorrigeerd in de voorliggende jaarrekening.

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 2020 van de gemeente Texel (met een verwijzing naar de paragraaf in dit rapport):

- Geef invulling aan de zelfstandige controlfunctie door de ontwikkeling van een concerncontrolplan (3.2);
- Betrek de financiële kernprocessen (factuurcontrole, betalingen, budgetbeheer) meer in de VIC (3.2);
- Blijf opvolging van VIC-bevindingen actief bewaken (par 2.3);
- Borg dat de collegiale toets bij de behandeling van dossiers sociaal domein en uitkeringen integraal toegepast wordt (par 3.3);
- Bewaak de ontwikkelingen bij de uitvoering van de WOZ (3.4.2);
- Beoordeel of en hoe expliciete documentatie van ‘prestatie akkoord’ nodig is (par. 3.4.3);
- Beperk de diepgang van financiële verschillen in de programmarekening en leg accent op de inhoudelijke analyse (5.2);
- Saldeer de voorziening voor grondexploitaties met de betreffende grondexploitatie (4.4.4);
- Treed in overleg met het rijk om de gelden voor verkeersveiligheidsmaatregelen rechtmatig te kunnen inzetten (6.3)
- Zet stappen in de ontwikkeling naar de rechtmatigheidsverklaring en denk als raad na over het normenkader (6.5).

8.3 Controleverklaring

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders van uw gemeente gemachtigd onze controleverklaring bij de jaarrekening 2020 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 2020

Bijlage: Tabel van fouten en onzekerheden Sisa 2020

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

TABEL VAN FOUTEN EN ONZEKERHEDEN 2020

Berichtgeverinformatie

Type overheidslaag:	gemeente
Naam berichtgever:	Texel
Berichtgevercode[1]	0448
Rapportage-periode:	2020

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: 25

Fouten en onzekerheden 2020

nr	Specifieke uitkering	fout, onzekerheid of formele onrechtmatigheid	financiële omvang (in €)	toelichting
B1	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek			geen opmerkingen
C1	Regeling specifieke uitkering Reductie Energieverbruik			geen opmerkingen
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)			geen opmerkingen
E20	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020 - 2022			geen opmerkingen
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet - gemeentedeel 2020			geen opmerkingen
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeentedeel 2020			geen opmerkingen
G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) gemeentedeel 2020			
	- Tozo 1: identificatie			geen opmerkingen
	- Tozo 1: fundamentele rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Tozo 1: belangrijke rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Tozo 2: identificatie			geen opmerkingen
	- Tozo 2: overige rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Tozo 3: identificatie			geen opmerkingen
	- Tozo 3: overige rechtmatigheidseisen			geen opmerkingen
	- Omvang vorderingen levensonderhoud Tozo 1			geen opmerkingen
H4	Specfifieke uitkering investering Sport (SPUK Sport)			geen opmerkingen
H8	Specifieke uitkering voor lokale Sportakkoorden			geen opmerkingen