

# Boardletter 2024

## Gemeente Den Helder



Aan de gemeenteraad van gemeente Den Helder  
Willemsoord 66  
1781 AS Den Helder

11 december 2024

Geacht raadsleden,

Hierbij ontvangt u de samenvatting van onze tussentijdse bevindingen met betrekking tot de controle van de jaarrekening van uw gemeente voor het boekjaar dat eindigt op 31 december 2024. We hebben onze werkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met ons controleplan 2024 en onze overeenkomst met zaaknummer 2022-062376 gedateerd 10 juli 2023. Onze zienswijzen, bevindingen en aanbevelingen zijn open en constructief besproken met de portefeuillehouder Financiën en de auditcommissie.

In deze rapportage hebben wij onze bevindingen en observaties opgenomen ten aanzien van uw interne beheersing voor zover wij deze hebben geëvalueerd in het kader van de jaarrekeningcontrole. De Boardletter is naar haar aard kritisch. Het geeft vooral aan wat beter kan. De organisatie is zich echter bewust van de aanwezige risico's en verbetermogelijkheden in de interne beheersing en acteert hierop waar ze dit nodig acht.

Deze rapportage is opgezet als interactief document waar u eenvoudig doorheen kunt navigeren door op de menuopties aan de linkerzijde of de onderstreepte woorden te klikken. Tevens kunt u met de pijltjes rechtsonder een pagina terug of vooruit. Wij vragen u uit duurzaamheidsoverweging terughoudend te zijn met het printen ervan.

De Boardletter begint met een managementsamenvatting. Daarna geven wij ons beeld op de interne beheersing van uw organisatie vanuit diverse onderwerpen. In het daaropvolgend onderdeel blikken we vooruit op de jaarrekeningcontrole. We sluiten de Boardletter af met actuele ontwikkelingen die voor u van belang (kunnen) zijn.

De Boardletter is op 11 december 2024 besproken met de auditcommissie. Wij willen graag van deze gelegenheid gebruik maken om u en uw medewerkers te bedanken voor de prettige samenwerking die we ervaren hebben tijdens onze werkzaamheden. Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.

Met vriendelijke groet,  
ETL Assurance & Overheidsaccountants B.V.

J.G. Schuijt MSc RA



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Managementsamenvatting

*Interne beheersing als geheel is voldoende, maar blijft aandacht vragen voor de eerste en tweede lijn*

Naar onze mening is de interne beheersing binnen uw gemeente als geheel voldoende om tot een getrouwe jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording te komen. Onze mening wordt ondersteund door de bevindingen die voortkomen uit de werkzaamheden van de VIC over het eerste halfjaar. Deze positieve boodschap wil echter niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk, en op enkele onderdelen noodzakelijk, zijn. Wij kunnen deze conclusie alleen trekken omdat de VIC als derde lijn (gegevensgerichte) werkzaamheden verricht, waardoor de leemtes die in de eerste en tweede lijn bestaan, aantoonbaar worden weggenomen. Dit geeft de noodzaak aan om op korte termijn verbeteringen door te voeren om de kwaliteit van de interne beheersing in de eerste twee lijnen op het gewenste niveau te krijgen. In deze Boardletter zijn diverse bevindingen en aanbevelingen opgenomen die u kunnen ondersteunen bij het realiseren van deze verbeteringen. Ook in de rapportage van de VIC zijn zeer waardevolle aanbevelingen opgenomen.

*Controleomgeving kan beter worden ingevuld*

Uit het rapport van Rijnconsult blijkt dat de organisatie behoefte heeft aan heldere afspraken, (be)sturing en rolvastheid. Tevens is het (goede) advies gegeven om planmatig aan de slag te gaan met de organisatieontwikkeling. Naar onze mening vragen beide signaleringen uit het rapport van Rijnconsult om een stabiele organisatie die met een duidelijke (organisatie)visie de organisatie bij de hand neemt. Die stabiliteit geldt ook de relatie tussen gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie. Gedurende het jaar heeft juist deze stabiele situatie zich niet voorgedaan.

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Rijnconsult sluiten aan bij onze bevindingen over de controleomgeving. De belangrijkste zijn:

- Er is voortgang in de uitvoering van het rapport van Rijnconsult, maar de voortgang blijft achter op de planning
- Interne beheersing is (nog) niet volledig ingericht langs de drie lijnen
- Samenwerking tussen de teams en eigenaarschap kan beter
- Sturing van gedrag door prestatie management is beperkt
- Strategisch personeelsmanagement is in ontwikkeling

*Tweede lijn is in beweging; integraliteit blijft aandacht vragen*

Naar onze mening kan een kwalitatief goede tweede lijn een bijdrage leveren aan de ambitie van de gemeente om de interne beheersing en de P&C cyclus verder door te ontwikkelen. Uw ambitie zit vooral in het ontwikkelen van de tweede lijn met een team van kwalitatief goede business controllers. Wij juichen deze ambitie toe, maar geven daarbij wel aan dat, in onze ervaring, de integrale bewaking van complexe dossiers en risico's effectiever is vanuit een onafhankelijk centrale functie die hiervoor integraal verantwoordelijk is. In dit verband hebben wij bij het college ons advies herhaald om de functie van concerncontroller in te vullen.

*Wij zijn tevreden met de kwaliteit van en samenwerking met de VIC*

Wij zijn blij met de kritische en gedetailleerde bevindingen die in het rapport van de VIC zijn opgenomen. Het rapport is voorzien van concrete adviezen die goed toepasbaar zijn in de praktijk. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de opvolging van bevindingen en adviezen van de VIC en de accountant uit eerdere jaren. De afgelopen periode is de VIC ook gegroeid bij het vormen van conclusies op basis van gedane bevindingen.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Managementsamenvatting

### *Financiële verordening nog aan te passen voor “tijdig melden”*

Wij missen in de financiële verordening een duidelijk onderscheid in behandeling van overschrijding van lasten en investeringsbudgetten aan de ene kant (per definitie onrechtmatig op basis van de Gemeentewet) en de onderschrijding van lasten en investeringsbudgetten en afwijkingen van baten aan de andere kant (niet per definitie onrechtmatig). Tevens is er geen bepaling opgenomen die aangeeft wat binnen uw gemeente verstaan moet worden onder “tijdig melden”. In de auditcommissie van 9 november 2023 is afgesproken dat een redactionele wijziging zou plaatsvinden in de definitieve verordening. Dit heeft niet plaatsgevonden. Daarom raden wij u aan om de financiële verordening op korte termijn aan te passen.

### *Risicomanagement is in ontwikkeling, maar vraagt aandacht*

Wij hebben het college vorig jaar geadviseerd om het *Beleidskader Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Den Helder* uit 2019 te actualiseren. Het college heeft de actualisatie ook opgenomen in het *Implementatieplan Visie Planning en Control* voor het eerste kwartaal 2024. De actualisatie heeft echter vertraging opgelopen en is op dit moment geagendeerd voor het laatste kwartaal 2024.

In het huidige beleidskader is benoemd dat risicomanagement is geïntegreerd in de processen van de organisatie. Hiermee is het een lijnverantwoordelijkheid en geen activiteit van de stafafdelingen alleen. Wij signaleren echter dat deze verantwoordelijkheid nog niet altijd consequent wordt nageleefd. De kaders zijn goed uiteengezet, maar moeten nog in de volle breedte in de organisatie worden geïmplementeerd.

### *Integreer frauderisico's in de dagelijkse bedrijfsvoering*

In 2020 is een basis gelegd voor een interne frauderisicoanalyse. Een deel van de frauderisico's en beheersmaatregelen is verwerkt in de werkplannen van de VIC. De volgende stap is om de fraude-risico's te integreren in de dagelijkse bedrijfsvoering, mede als onderdeel van het te voeren M&O-beleid, zodat deze een vaste plek krijgen binnen de organisatie. Wij hebben het college aangeraden om de fraude-risicoanalyse te actualiseren en periodiek te agenderen in het overleg van het MT, het college en de auditcommissie.

### *Uw P&C cyclus is in ontwikkeling*

De P&C cyclus van uw gemeente is volop in ontwikkeling. Het college heeft de auditcommissie in het najaar 2024 geïnformeerd dat de uitvoering van het implementatieplan *Visie op planning en control* vertraging heeft opgelopen. Tevens zijn nieuwe mijlpalen geformuleerd. Wij begrijpen de oorzaken van de vertraging, maar zien, gegeven de ouderdom van diverse beleidskaders, ook de urgentie om de beleidskaders zo spoedig mogelijk te actualiseren. Daarom hebben wij het college aangeraden om prioriteit te geven aan het realiseren van de nieuwe mijlpalen uit het implementatieplan.

De lay-out van de begroting 2025 is aangepast. Deze aanpassing heeft een positief effect gehad op de leesbaarheid van de begroting. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de omvang van de begroting fors is verminderd.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Managementsamenvatting

### *Aanbevelingen ter verbetering van de P&C documenten*

Mede op basis van de aanpassingen in de begroting 2025 hebben wij enkele signaleringen gedaan die kunnen helpen om deze beleidscyclus bij uw gemeente verder te verbeteren:

- Laat de gemeenteraad een actieve rol pakken bij de ontwikkeling van P&C documenten
- Stel gemeentespecifieke indicatoren op om prestaties te meten
- Vertaal ambities naar maatschappelijke effecten
- Zorg voor een kwalitatief goede control functie
- Benadruk de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement
- Werk met tussentijdse periodeafsluitingen

De implementatie van deze aanbevelingen is gestart. Het college heeft aangegeven dat ze geen prioriteit geeft aan het overnemen van de aanbeveling om te werken met tussentijdse afsluitingen.

### *Positieve ontwikkelingen in verbeteringen sociaal domein*

De verbeteringen in de processen binnen het sociaal domein zijn in 2024 voortgezet. De opzet van belangrijke (deel)processen zijn beschreven of de beschrijving hiervan is bijna afgerond. Een volgende stap is om de interne beheersing binnen deze processen te borgen in de organisatie.

Naast de beheersing van het primaire proces heeft het team ook goede stappen gezet in de beheersing van de zorgkosten. Dit heeft ertoe geleid dat bij herindicaties van zorg scherper wordt gekeken naar behaalde doelen, of het voortzetten van zorg noodzakelijk is, en of de zorg nog passend is voor de cliënt. Een andere verbetering in de interne beheersing van de zorgkosten is het dashboard Jeugdzorg, dat gereed is voor gebruik.

### *Diverse aanbevelingen ten aanzien van uw processen*

Wij zullen de controle van de jaarrekening volledig gegevensgericht uitvoeren, omdat de interne beheersing en de controleomgeving van de organisatie nog niet het vereiste niveau heeft voor een meer systeemgerichte controleaanpak. Daarom hebben wij onze aanbevelingen in deze Boardletter beperkt om dit niveau te bereiken. De belangrijkste zijn:

- Borg prestatielevering inkopen in de eerste lijn
- Bewaak en stimuleer het maken van actuele procesbeschrijvingen
- Borg rechtmatigheid van alle aanbestedingen in de eerste lijn
- Verhoog aandacht voor maatschappelijke effecten van subsidieverlening

### *Waardering kapitaalbelang in Willemsoord*

Wij hebben tijdens de auditcommissie van 13 november 2024 van het college begrepen dat er een voorstel aan de gemeenteraad zal worden gedaan om de waardering van het kapitaalbelang in de jaarrekening 2024 te verlagen naar € 20.000. Dit bedrag is gelijk aan het geplaatst kapitaal van de vennootschap. Wij kunnen ons vinden in dit voorstel.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen



Management-  
samenvatting



**Interne  
beheersing**

**Interne beheersing**

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw interne beheersing

Naar onze mening is de interne beheersing binnen uw gemeente als geheel voldoende om tot een getrouwe jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording te komen. Onze mening wordt ondersteund door de bevindingen die voortkomen uit de werkzaamheden van de VIC over het eerste halfjaar.

Deze positieve boodschap wil echter niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk, en op enkele onderdelen noodzakelijk, zijn. Wij kunnen deze conclusie alleen trekken omdat de VIC als derde lijnwerkzaamheden (gegevensgerichte) verricht, waardoor de leemtes die in de eerste en tweede lijn bestaan, aantoonbaar worden weggenomen. Dit geeft de noodzaak aan om op korte termijn verbeteringen door te voeren om de kwaliteit van de interne beheersing in de eerste twee lijnen op het gewenste niveau te krijgen. In deze Boardletter zijn diverse bevindingen en aanbevelingen opgenomen die u kunnen ondersteunen bij het realiseren van deze verbeteringen. Ook in de rapportage van de VIC zijn zeer waardevolle aanbevelingen opgenomen.

Op de volgende pagina hebben wij voor de belangrijkste processen onze visie gegeven op de kwaliteit van de interne beheersing in het kader van de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de vooruitgang ten opzichte van het voorgaande jaar.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw interne beheersing

| Proces                              | Status | Tov 2023 | Belangrijkste reden classificatie niet-groen                                               |
|-------------------------------------|--------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Debiteuren en verkoopfacturatie     | ●      | gelijk   | Veel handmatige werkzaamheden; hoge foutgevoeligheid                                       |
| Omgevingsvergunningen               | ●      | beter    |                                                                                            |
| Ontvangen subsidies                 | ●      | gelijk   | Geen centraal subsidieregister; volledigheid niet gewaarborgd                              |
| Huren en pachten                    | ●      | gelijk   | Proces niet beschreven, geen koppeling tussen VBS en K2F; veel handmatige boekingen        |
| <u>Inkopen en factuurverwerking</u> | ●      | gelijk   | Prestatielevering niet gewaarborgd en niet altijd aantoonbaar                              |
| Betalingsorganisatie                | ●      | gelijk   | Geen afgedwongen vier-ogen bij betalingen GWS Suite                                        |
| <u>Aanbestedingen</u>               | ●      | beter    | Rechtmatigheid inkopen onder Europese grens niet verankerd in proces                       |
| Personeel- en salarisadministratie  | ●      | gelijk   |                                                                                            |
| <u>Wmo</u>                          | ●      | beter    | Processen zijn niet volledig beschreven en geen zichtbare vastlegging van kwaliteitstoets. |
| <u>Jeugd</u>                        | ●      | beter    | Processen zijn niet volledig beschreven.                                                   |
| <u>Verstrekke subsidies</u>         | ●      | beter    | Voorwaarden en maatschappelijke effecten niet bewaakt; stappen worden gezet                |
| Participatiewet                     | ●      | gelijk   |                                                                                            |
| Memoriaalboekingen                  | ●      | gelijk   | Geen functiescheiding tussen initiëren, uitvoeren en controleren boekingen                 |
| Risicomanagement                    | ●      | gelijk   | (Fraude)risicomanagement niet geborgd in de organisatie                                    |
| Beheersing verbonden partijen       | ●      | gelijk   |                                                                                            |

| Legenda | Betekenis                                                                                     |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ●       | Urgente bevindingen in het proces; materiële bedreiging voor de getrouwheid en rechtmatigheid |
| ●       | Belangrijke bevindingen in het proces; geen bedreiging voor de getrouwheid en rechtmatigheid  |
| ●       | Geen belangrijke bevindingen in het proces                                                    |





Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw controleomgeving

Wij kennen uw gemeente als een middelgrote gemeente met hoge ambities, stedelijke problematiek en een aantal uitdagende verbonden partijen. Via deze verbonden partijen beheert u bijvoorbeeld een zeehaven, een luchthaven en een complex met omvangrijk cultureel erfgoed. Dit zorgt voor een specifieke dynamiek die wij bij weinig van onze klanten tegenkomen. Het leidt er echter ook toe dat een goed werkende controleomgeving een belangrijke randvoorwaarde is voor een adequate interne beheersing van de processen binnen de gemeente. Naar onze mening kan deze randvoorwaarde beter worden ingevuld.

In onze aanpak en risicoanalyse is een voorname plek ingeruimd voor de soft controls in de organisatie. Tijdens onze controle hebben wij daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan de cultuur, gedrag en samenwerking binnen uw gemeente. Onze conclusie op basis van deze gesprekken is dat er binnen de gemeente een ontwikkelopgave aanwezig is om het vertrouwen in en integrale samenwerking tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie te verbeteren. Dit is voor u echter geen nieuwe constatering. Het college heeft dit zelf gesignaleerd en als antwoord het onderzoeksbureau Rijnconsult gevraagd om een quick scan uit te voeren naar de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie. In dit onderzoek is ook de organisatiecultuur en het capaciteitsvraagstuk betrokken.

Wij hebben het definitieve rapport gelezen en kunnen ons vinden in de inhoud van dit rapport. Het legt op transparante en duidelijke wijze de huidige status van de organisatiecultuur vast en beantwoordt eenduidig de vraag of de ambtelijke organisatie effectief en efficiënt is.

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport sluiten aan bij onze bevindingen ten aanzien van de controleomgeving die we afgelopen jaren in onze Boardletter hebben opgenomen. Hieronder hebben wij onze belangrijkste bevindingen samengevat. Daarnaast hebben wij een aantal aanvullende waarnemingen gedaan. Hoewel ze aansluiten bij het rapport van Rijnconsult, kan het zijn dat de bewoordingen anders zijn. Dit wordt veroorzaakt omdat wij onze werkzaamheden hebben uitgevoerd met onze accountantsbril op. langs de lijnen van het aangepaste 3-lines model. Dit is een andere invalshoek dan de onderzoekers van Rijnconsult hadden.

*Er is voortgang in de uitvoering van het rapport van Rijnconsult, maar de voortgang blijft achter op de planning*

Uit het rapport van Rijnconsult blijkt dat de organisatie behoefte heeft aan heldere afspraken, (be)sturing en rolvastheid. Tevens is het (goede) advies gegeven om planmatig aan de slag te gaan met de organisatieontwikkeling. Naar onze mening vragen beide signaleringen uit het rapport van Rijnconsult om een stabiele organisatie die met een duidelijke (organisatie)visie de organisatie bij de hand neemt. Die stabiliteit geldt ook de relatie tussen gemeenteraad, college en de ambtelijke organisatie. Gedurende het jaar heeft juist deze stabiele situatie zich niet voorgedaan. De gemeentesecretaris is na een conflict vertrokken en de samenstelling van de coalitie en het college is gedurende het jaar gewijzigd. Hoewel wij ons realiseren dat het niet de bedoeling is van uw raad of uw college, hebben dergelijke omstandigheden effect op de controleomgeving van de gemeente, alsmede op de ambtelijke organisatie. Dit is naar onze mening ook een belangrijke reden dat de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport van Rijnconsult bij de planning achterblijft. Tevens leidt de onrust ertoe dat de interne beheersing als geheel kwetsbaar blijft.





Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

**Controleomgeving**

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw controleomgeving

### *Interne beheersing is (nog) niet volledig ingericht langs de drie lijnen*

De interne beheersing is nog niet bij alle teams ingericht op basis van het aangepaste 3-lines model. Een belangrijke reden hiervoor is dat processen niet altijd goed beschreven en ingericht zijn. Hierdoor ontbreken toetsstenen in de opzet en bestaan van processen, op basis waarvan interne controles kunnen worden opgezet en uitgevoerd. Tevens heeft dit tot gevolg dat processen niet altijd efficiënt worden uitgevoerd, omdat richting en kaders ontbreken. Hieronder hebben we in meer detail onze bevindingen beschreven.

### Eerste lijn

De organisatie in de eerste lijn is kwetsbaar. Bij langdurige afwezigheid of bij het verlaten van de organisatie is er een verhoogd risico dat in onvoldoende mate kennis wordt overgedragen aan nieuwe medewerkers. Dit risico wordt versterkt doordat (werk)processen beperkt zijn beschreven. De processen die wel beschreven zijn, worden niet in alle gevallen op de beschreven manier uitgevoerd. In plaats daarvan vinden veel werkzaamheden ad hoc plaats, houden medewerkers eigen overzichten bij en wordt er nog veel gebruik gemaakt van handmatige overzichten en vastleggingen. Bij personeelsverloop kan daarom kennis verloren gaan en kunnen nieuwe medewerkers moeite hebben om zich de aan hen toegevoerde taken en processen efficiënt eigen te maken. Overigens heeft de organisatie wel stappen gezet om dit te verbeteren. Zie ook de volgende pagina.

Daarnaast is specifieke kennis, in het bijzonder van complexe dossiers, vaak geconcentreerd bij één medewerker. Indien deze medewerkers wegvallen, is er zeer beperkte vervanging beschikbaar om de complexe dossiers en processen direct over te nemen.

### Tweede lijn

Het college heeft gekozen voor een tweede lijn die is ingericht vanuit de expertises financial control en business control. De business controllers vervullen hierin de rol van onafhankelijke toetser met name op meer complexe dossiers. Tevens zijn zij een belangrijk aanspreekpunt voor het lijnmanagent en andere specialisten in de tweede lijn, zoals de juridisch adviseur en de HR adviseur. Hoewel het opzetten van business control volop in ontwikkeling is, zijn naar onze mening de afgelopen periode al goede stappen gezet.

Binnen deze context missen wij nog een concerncontroller die dergelijke complexe dossiers vanuit brede organisatieperspectief integraal kan beoordelen en bewaken. Eerder hebben wij aangegeven dat wij van mening zijn dat de organisatie behoefte heeft aan een concerncontroller, gezien de complexe organisatie-brede uitdagingen waar de gemeente mee te maken heeft. Wij hebben begrepen dat de vacature voor concerncontroller wordt opengesteld nadat de nieuwe gemeentesecretaris is aangesteld.

In aanvulling daarop missen wij een duidelijke integrale visie welke plaats de concerncontroller en business controllers zouden moeten innemen in de interne beheersing binnen gemeente Den Helder. Ons eerdere advies om deze visie op korte termijn te ontwikkelen, zal worden opgevolgd nadat de concerncontroller is aangesteld.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw controleomgeving

### Derde lijn

De derde lijn binnen de gemeente wordt gevormd door de adviseurs VIC binnen Team Financiën. Op de volgende [pagina](#) hebben wij meer inhoudelijk ons beeld van de VIC gegeven. Wij raden u aan om de positie van de VIC binnen de organisatie mee te nemen in de visie op control die zal worden ontwikkeld door de concerncontroller.

### *Samenwerking tussen de teams en eigenaarschap kan beter*

Zoals ook uit de quick scan van Rijnconsult blijkt, ervaren wij binnen de verschillende teams een hoge mate van saamhorigheid en collegialiteit. Tussen de teams is echter beperkte coördinatie en afstemming. Tevens ontbreekt een zichtbare integrale aanpak en duidelijke eigenaarschap van team-overschrijdende processen en dossiers. Dit kan leiden tot suboptimale uitvoering van processen en het niet behalen van de concerndoelstellingen. Daarom hebben wij het college aangeraden om de integrale samenwerking binnen de organisatie te verbeteren.

### *Sturing van gedrag door prestatie management is beperkt*

Het prestatie management binnen de gemeente is opgezet om de voortgang van de acties en beleidsvoornemens te bewaken. Dit is ook terug te zien in de begroting 2025. In dit document is een goede stap zichtbaar in het concreter beschrijven van doelstellingen en acties, maar naar onze mening ontbreekt nog een duidelijke koppeling tussen de beleidsvoornemens en de doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten uit het coalitieakkoord. Hierdoor werken de verschillende teams in de ambtelijke organisatie vooral inputgericht, in plaats van resultaatgericht op basis van beoogde maatschappelijke effecten. Door de doelstellingen en effecten verder aan te scherpen, maakt u het makkelijker om de visie van het bestuur te verbinden met de dagelijkse werkzaamheden van de organisatie.

Wij hebben het college aangeraden om na te denken op welke wijze prestatie management in de gemeente verder vorm gegeven kan worden binnen de specifieke kaders en wensen van de organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door doelstellingen en prestatie-indicatoren top-down binnen de hele organisatie door te voeren. De rapportage over de realisatie van de doelstellingen kan dan bottom-up worden gemeten en gerapporteerd via de reguliere planning & control cyclus.

### *Strategisch personeelsmanagement is in ontwikkeling*

In ons accountantsverslag 2023 hebben wij gesignaleerd dat uw gemeente relatief veel gebruik maakt van externe inhuur. Tevens is er sprake van een personeelsbestand met een hoge gemiddelde leeftijd en zijn werkprocessen niet altijd goed beschreven. De combinatie van deze bevindingen zorgt ervoor dat de organisatie kwetsbaar is voor en bij personeelwisselingen. Een belangrijk risico is bijvoorbeeld dat werkprocessen stagneren omdat er geen kennis en ervaring meer aanwezig is binnen de organisatie. Wij hebben geconstateerd dat dit binnen verschillende teams in uw organisatie een verhoogd risico is.

Dit risico blijkt ook uit de quick scan door Rijnconsult en wordt onderkend door het college en de organisatie. Dit heeft er mede toe geleid dat eerste stappen zijn gezet in de ontwikkeling van strategisch personeelsmanagement. Het proces bevindt zich echter nog in het beginstadium. Gezien het belang ervan, hebben wij het college aangeraden om dit proces te versnellen en om te zetten in concrete acties, waaronder het waarborgen van de kennis in de organisatie en het ontwikkelen van zogenaamde 'employee branding'. Wij hebben het college tevens geadviseerd om bij dit proces kennis op te doen bij en te leren van andere gemeenten.





Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

**(Verbijzonderde) interne controle**

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van de (verbijzonderde) interne controle

Net als voorgaande jaren zijn wij van mening dat de adviseurs VIC hun werkzaamheden zeer nauwgezet, kritisch en zorgvuldig uitvoeren. Hierdoor kunnen wij op een goede wijze gebruik maken van hun werkzaamheden. De VIC is gepositioneerd binnen Team Financiën in de eerste lijn. De organisatie heeft in eerdere jaren aangegeven dat de huidige positionering een bewuste keuze is en er voldoende waarborgen aanwezig om de onafhankelijkheid van de VIC te verzekeren. Zoals eerder aangegeven zal de positie van de VIC heroverwogen worden nadat een nieuwe concerncontroller is aangesteld. Tot die tijd zal de positionering niet wijzigen.

Omdat de interne beheersing binnen de eerste en tweede lijn niet volledig zichtbaar is, is de rol van de VIC essentieel om een goed functionerend intern beheersingssysteem te waarborgen. Hiermee draagt ze direct bij aan de betrouwbaarheid en transparantie van de gemeentelijke processen.

### *VIC rapportage 2024*

Bij onze interim-controle hebben wij gebruik gemaakt van de VIC-rapportage over het eerste halfjaar van 2024. Wij zijn blij met de kritische en gedetailleerde bevindingen die in dit rapport zijn opgenomen. Het rapport is voorzien van concrete adviezen die goed toepasbaar zijn in de praktijk. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de opvolging van bevindingen en adviezen van de VIC en de accountant uit eerdere jaren. De afgelopen periode is de VIC ook gegroeid bij het vormen van conclusies op basis van gedane bevindingen.

### *De organisatie haalt toegevoegde waarde uit de VIC*

Naar onze mening toont de VIC op een goede wijze haar toegevoegde waarde voor de gemeente. Zij versterkt de organisatie door processen te evalueren, aanbevelingen te doen voor verbetering en een rol te spelen om deze verbeteringen te verankeren in de organisatie. Dit laatste is echter de verantwoordelijkheid van de eerste lijn. De rol van de VIC in de lerende organisatie komt naar onze mening steeds beter tot haar recht.

Het VIC-rapport wordt in het huidige proces op hoofdlijnen besproken in het teammanagersoverleg. Vervolgens wordt het rapport onderdeel van de periodieke gesprekken tussen de business controllers en de teammanagers. De aanbevelingen worden daarnaast opgenomen in het totaaloverzicht van aanbevelingen dat door het management op voortgang wordt bewaakt. Vervolgens rapporteert de VIC de voortgang van de aanbevelingen in haar nieuwe VIC rapportage. Hierdoor zijn de aanbevelingen onderdeel gemaakt van de verbetering van de interne beheersing van de organisatie, door deze in te bedden in de lerende organisatie door middel van een Plan-Do-Check-Act cyclus.

### *Doorontwikkeling VIC*

De adviseurs VIC hebben het VIC-plan opgesteld voor de jaren 2023-2026. Naar onze mening voldoet het plan nog steeds aan de belangrijkste eisen en voorwaarden om het college te voorzien van de juiste informatie om de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven. Desondanks zien wij nog mogelijkheden om de VIC en het controleplan verder te verbeteren. Wij hebben onze aanbevelingen rechtstreeks met de VIC gedeeld en besproken:



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

**Rechtmatigheidsverantwoording**

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## U geeft dit jaar wederom de rechtmatigheidsverantwoording af

### Achtergrond

Met ingang van de jaarrekening 2023 moet het college verantwoording afleggen over de rechtmatigheid. Deze rechtmatigheidsverantwoording is onderdeel van de jaarrekening. Daarom valt deze verantwoording binnen de reikwijdte van de controle van de jaarrekening. Daarmee zijn voor de raad waarborgen ingebouwd dat het college niet zomaar de verantwoording kan opstellen en afgeven.

Bij rechtmatigheid in dit kader bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Baten, lasten en balansmutaties moeten rechtmatig tot stand zijn gekomen. De rechtmatigheidsverantwoording door het college gaat dus primair om de financiële beheershandelingen.

### Rechtmatigheidscriteria

In de rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af over de volgende drie rechtmatigheidscriteria:

- **Begrotingsrechtmatigheid:** handelt het college binnen de door u beschikbaar gestelde budgetten en kredieten.
- **Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O):** zijn in (de uitvoering van) het beleid voldoende waarborgen opgenomen om misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen of tegen te gaan?
- **Voorwaardencriterium:** zijn de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met wet- en regelgeving tot stand gekomen?

Alle andere criteria worden afgedekt door het oordeel van de accountant over het getrouwe beeld van de jaarrekening. Deze hoeven niet vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

### Begrotingsonrechtmatigheid

Als het college meer geld besteedt dan de gemeenteraad heeft goedgekeurd, dan is er sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. De gemeenteraad kan wel vooraf regels vaststellen die aangeven wanneer een overschrijding in vooraf bepaalde situaties wel of niet acceptabel is. Overschrijdingen die niet binnen de afspraken passen, worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierover kan dan een debat in de raad plaatsvinden, waarbij de raad beslist of de onrechtmatigheden alsnog worden goedgekeurd. Ook begrotingsonrechtmatigheden als gevolg van overschrijding van lasten en/of investeringen die binnen de beleidskaders van de raad passen (acceptabel zijn), moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

Wanneer de gemeente minder geld besteedt dan goedgekeurd door de gemeenteraad, bijvoorbeeld omdat activiteiten niet worden uitgevoerd, en dit niet tijdig door het college aan de gemeenteraad wordt gemeld, dan is dit ook een begrotingsonrechtmatigheid. Hetzelfde geldt als sprake is van meer of minder inkomsten voor de gemeente dan begroot, zonder dat dit tijdig aan de gemeenteraad wordt gemeld. Deze begrotingsonrechtmatigheden worden eveneens toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

Derhalve is het cruciaal dat de gemeenteraad en het college afspreken wat wordt verstaan onder 'tijdig melden'. Hiervoor zijn geen vastomlijnde regels. De Kadernota Rechtmatigheid legt deze verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad en het college zelf.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

**Rechtmatigheidsverantwoording**

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## U geeft dit jaar wederom de rechtmatigheidsverantwoording af

Het is daarom belangrijk dat het college en de raad goede afspraken maken over hoe ze met overschrijdingen in bepaalde situaties omgaan en wat onder tijdig melden wordt verstaan. In de regel is de planning & controlcyclus hierbij het uitgangspunt. De commissie BBV heeft de stellige uitspraak gedaan dat het college en de raad in de financiële verordening vastleggen op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd moeten worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.

In artikel 19 van de nieuwe financiële verordening is door de raad antwoord gegeven op de vraag welke overschrijdingen van de begroting als acceptabel worden aangemerkt. Deze overschrijdingen moeten wel benoemd worden in de rechtmatigheidsverantwoording, maar hoeven niet nader te worden toegelicht.

Wij missen in de financiële verordening echter een duidelijk onderscheid in behandeling van overschrijding van lasten en investeringsbudgetten aan de ene kant (per definitie onrechtmatig op basis van de Gemeentewet) en de onderschrijding van lasten en investeringsbudgetten en afwijkingen van baten aan de andere kant (niet per definitie onrechtmatig). Tevens is er geen bepaling opgenomen die aangeeft wat binnen uw gemeente verstaan moet worden onder “tijdig melden”. In de auditcommissie van 9 november 2023 hebben wij dit besproken met de leden van de commissie en de aanwezige medewerkers van de organisaties. Wij hebben in die vergadering begrepen dat er een redactionele wijziging zou plaatsvinden in de definitieve verordening. Dit heeft echter niet plaatsgevonden.

Daarom raden wij u aan om de financiële verordening op korte termijn aan te passen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan het onderscheid in behandeling van overschrijding van lasten en investeringsbudgetten aan de ene kant en de onderschrijding van lasten en investeringsbudgetten en afwijkingen van baten aan de andere kant. Tevens dient invulling gegeven te worden aan de betekenis van “tijdig melden”.

### *Geen overkoepelend M&O beleid aanwezig*

In de kadernota Rechtmatigheid adviseert de commissie BBV om een overkoepelend beleidsstuk M&O te maken. Deze bevat naast de filosofie, algemene uitgangspunten en risicoanalyse ook maatregelen ter voorkoming en afdoening. Uw gemeente beschikt (nog) niet over een specifiek M&O beleid. Wel zijn er binnen de organisatie in opzet beheersmaatregelen aanwezig ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Overigens is in de meest recente kadernota Rechtmatigheid een wijziging doorgevoerd ten aanzien van dit criterium. In tegenstelling tot vorig jaar wordt geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het geconstateerde misbruik.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw risicomanagementproces, inclusief frauderisico's

### *Risico-inventarisatie in plaats van risicomanagement*

Op dit moment worden risico's uit de organisatie gehaald en geëvalueerd als gevolg van de door het BBV afgedwongen actualisatie bij de begroting en jaarrekening, en nog niet een gestructureerd proces om het risicoprofiel van de gemeente te beheersen. Hierdoor blijft het risico aanwezig dat risico's niet volledig inzichtelijk zijn en/of niet integraal worden beheerst, waardoor de gemeente mogelijk onwenselijke financiële risico's loopt. Hierna hebben wij in meer detail onze bevindingen ten aanzien van het risicomanagement binnen de gemeente opgenomen.

### *Risicomanagement is in ontwikkeling*

Het risicomanagementproces van de gemeente is vastgelegd in het *Beleidskader Weerstandsvermogen en Risicomanagement gemeente Den Helder* uit 2019. Dit document biedt een heldere uiteenzetting van de achtergrond, doelstellingen en kaders van het risicomanagementproces binnen de gemeente. Gezien de snelle veranderingen in wetgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en interne behoeften, hebben wij het college vorig jaar geadviseerd om dit beleidskader te actualiseren. Het college heeft de actualisatie ook opgenomen in het *Implementatieplan Visie Planning en Control* voor het eerste kwartaal 2024. De actualisatie heeft echter vertraging opgelopen en is op dit moment geagendeerd voor het laatste kwartaal 2024.

In het huidige beleidskader is benoemd dat risicomanagement is geïntegreerd in de processen van de organisatie. Hiermee is het een lijnverantwoordelijkheid en geen activiteit van de stafafdelingen alleen.

Op basis van onze gesprekken en werkzaamheden signaleren wij echter dat deze verantwoordelijkheid nog niet altijd consequent wordt nageleefd. Net als bij veel andere gemeenten vormt risicomanagement nog onvoldoende een onderdeel van de normale bedrijfsvoering. De kaders zijn goed uiteengezet, maar moeten nog in de volle breedte in de organisatie worden geïmplementeerd.

Risico's die wel inzichtelijk zijn, worden niet altijd meegewogen bij de besluitvorming. Een van de oorzaken hiervan is naar onze mening de beperkte integrale samenwerking binnen de gemeente. Tevens signaleren wij dat er vanuit de eerste lijn nog beperkt aandacht is voor fraude- en IT-risico's.

### *Identificeer niet alleen risico's, maar ook beheersmaatregelen*

Een andere constatering die wij hebben gedaan in het verlengde van het vorige punt, is dat voor risico's die wel geïdentificeerd zijn, (nog) geen interne beheersingsmaatregelen bepaald worden om de risico's af te dekken. Daarom raden wij u aan om ook dit aspect mee te nemen in het geactualiseerde beleidskader.

### *Verantwoordelijkheid voor fraude ligt bij de raad en het college*

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en opsporen van fraude ligt zowel bij de raad als bij het college van burgemeester en wethouders. Onze verantwoordelijkheid als accountants is om door middel van de planning en uitvoering van de controle een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten als geheel vrij zijn van een afwijking van materieel belang die het gevolg is van fraude (of fouten).



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

**Risicomanagement en fraude**

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw risicomanagementproces, inclusief frauderisico's

### *Frauderisico's deels opgenomen in werkzaamheden VIC*

Reeds meerdere jaren is fraude binnen de publieke sector een belangrijk onderwerp van gesprek. De maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp heeft ervoor gezorgd dat meer en meer wordt verwacht dat het college en de directie zelfstandig een interne frauderisicoanalyse opstelt. Een dergelijke analyse helpt de organisatie om frauderisicofactoren te identificeren en te beheersen. Hierdoor kan fraude zoveel mogelijk worden tegen gegaan.

Binnen de gemeente Den Helder is in 2020 een basis gelegd voor een frauderisicoanalyse, waarin frauderisico's zijn benoemd en beheersmaatregelen zijn opgenomen. Een deel van deze risico's en bijbehorende beheersmaatregelen is inmiddels verwerkt in de werkplannen van de VIC. De volgende stap is om de frauderisico's te integreren in de dagelijkse bedrijfsvoering, mede als onderdeel van het te voeren M&O-beleid, zodat deze een vaste plek krijgen binnen de organisatie. Wij hebben het college aangeraden om de frauderisicoanalyse te actualiseren en periodiek te agenderen in het overleg van het MT, het college en de auditcommissie.

### *Fraude in de controleverklaring*

Wij zijn verplicht om in onze controleverklaring een aparte sectie op te nemen over fraude. Hierin staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd om frauderisico's te onderkennen die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang en om deze risico's te mitigeren. In de verklaring zullen wij ook opnemen wat de belangrijkste waarnemingen en uitkomsten zijn van deze werkzaamheden.

### *Frauderisico's in onze controle*

Naast het betrekken van de interne frauderisicoanalyse hebben wij op basis van onze beroepsregels de volgende aanvullende werkzaamheden uitgevoerd in het kader van fraude:

- Het uitvoeren van een eigen risicoanalyse per proces waarin de drie kenmerken van fraude: rationalisatie, druk en gelegenheid worden afgezet tegen de kans en de impact;
- Frauderisico's bespreken met de Auditcommissie, het college en de gemeentesecretaris;
- Beoordelen of nevenfuncties van het college en de directie aanleiding geven tot een verhoogd risico;
- Beoordelen of er signalen zijn voor een verhoogd risico op fraude vanuit notulen, persberichten en andere (openbare) publicaties;
- Integrale analyse van de financiële administratie op ongebruikelijke boekingen, zoals onverwachte verschuivingen tussen budgetten en/of kredieten;
- Controle van het gunningsproces van inkoop- en aanbestedingstransacties;
- Controle van de prestatielevering in het inkoopproces;
- Nadere werkzaamheden uitvoeren van een proces/transactie in het kader van onvoorspelbaarheid.

Uit bovenstaande werkzaamheden zijn tot op heden geen bijzonderheden voortgekomen.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

**P&C cyclus**

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw P&C cyclus

### *Algemene indruk van de P&C cyclus en P&C documenten*

De planning & control (P&C) cyclus van uw gemeente is volop in ontwikkeling. Vorig jaar is de *Visie op planning en control* door de gemeenteraad vastgesteld. Aan deze visie ligt het *Onderzoeksrapport Planning & Control Gemeente Den Helder* ten grondslag. In dit rapport is onderzoek gedaan naar de werking van de huidige P&C instrumenten, waarbij de onderzoekers zich voornamelijk gericht hebben op de sturingskant van de Planning & Control-cyclus: van kadernota, begroting tot tussentijdse rapportage.

### *Implementatie van de visie heeft vertraging opgelopen*

U heeft in november 2023 het ambtelijke implementatieplan vastgesteld om de visie tot uitvoering te brengen. Het college heeft de auditcommissie in het najaar 2024 geïnformeerd dat de uitvoering van het implementatieplan vertraging heeft opgelopen. Tevens zijn nieuwe mijlpalen geformuleerd.

Wij begrijpen de oorzaken van de vertraging, maar zien, gegeven de ouderdom van diverse beleidskaders, ook de urgentie om de beleidskaders zo spoedig mogelijk te actualiseren. Daarom hebben wij het college aangeraden om prioriteit te geven aan het realiseren van de nieuwe mijlpalen uit het implementatieplan.

### *De lay-out van de begroting 2025 is aangepast*

Een van de eerste stappen in de implementatie van de Visie op planning en control is een aanpassing van de (lay-out) van de begroting in 2025. Naar onze mening heeft deze aanpassing een positief effect gehad op de leesbaarheid van de begroting.

In het bijzonder de onderdelen *Inleiding en opgave*, *Leeswijzer* en *Financiële keuzes* zijn duidelijk geschreven en geven in een beperkt aantal pagina's de essentie van de begroting 2025 weer. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de omvang van de begroting is verminderd van 185 naar 126 pagina's, wat een belangrijk doel was van het project. Hiermee heeft u één van de kortste gemeentelijke begrotingen die wij kennen..

### *Aanbevelingen ter verbetering van de P&C documenten*

In de ideale situatie vormt het coalitieakkoord de basis voor de strategie, programma's en doelstellingen van de organisatie. Op basis van deze uitgangspunten worden kritische prestatie indicatoren (KPI's) en budgetten opgesteld. In de P&C documenten wordt gerapporteerd in hoeverre de KPI's en budgetten zijn gerealiseerd, bij voorkeur in onderlinge samenhang. Mede op basis van de aanpassingen in de begroting 2025, hebben wij enkele signaleringen gedaan die kunnen helpen om deze beleidscyclus bij uw gemeente verder te verbeteren.



Management-  
samenvatting



**Interne  
beheersing**

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

**P&C cyclus**

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw P&C cyclus

### Laat de gemeenteraad een actieve rol pakken bij de ontwikkeling van P&C documenten

Het implementatieplan Visie op planning en control gaat uit van het feit dat het college en de organisatie primair sturend zijn in de opzet van de nieuwe P&C documenten, in het bijzonder door het aanbieden van formats en voorbeelden ter bespreking, in plaats van raadsleden mee te nemen in het opstellen van deze formats en voorbeelden in bijvoorbeeld werkgroepen. Hierbij kan aangesloten worden bij de werkwijze van gemeente Apeldoorn, die in het onderzoeksrapport als voorbeeld wordt genoemd. Naar onze mening draagt dit bij aan de kwaliteit en draagvlak van de P&C documenten. Voorwaarde hiervoor is wel dat raadsleden daadwerkelijk actief betrokken willen zijn.

Wij herhalen daarom het advies om met de raad te bespreken op welke wijze zij betrokken wil worden bij het ontwikkelen van de nieuwe P&C documenten.

### Stel gemeentespecifieke indicatoren op om prestaties te meten

De indicatoren die in de begroting 2025 worden genoemd zijn afkomstig van de website *Waar staat je gemeente*. Dit zijn algemene indicatoren die geen duidelijk verband hebben met het coalitieakkoord en de beleidsvoornemens die in de kadernota en begroting zijn genoemd. Daarom raden wij u aan om met ingang van komend jaar om specifieke indicatoren op te stellen voor die taken en doelstellingen die voor u belangrijk zijn.

### Vertaal ambities naar maatschappelijke effecten

De ambities en activiteiten in het coalitieakkoord zijn niet vertaald in concrete doelstellingen en maatschappelijke effecten. Omdat de beleidsdoelstellingen nog niet concreet en eenduidig zijn, is het voor de raad moeilijk om er sturing aan te geven en voor het college om deze uit te voeren. Ook is het hierdoor minder goed mogelijk om het gedrag van de medewerkers te beïnvloeden teneinde de doelstellingen te realiseren. Daarom raden wij u aan om uw ambities te vertalen in maatschappelijke effecten en verder uit te werken door deze effecten concreet te beschrijven, te kwantificeren en te voorzien van een prestatie-indicator en een norm.

Om hier op een goede wijze inhoud aan te geven, raden wij u aan om samen met het college en organisatie een project te starten om op basis van de ambities in het coalitieakkoord de informatiebehoefte van alle drie de partijen te inventariseren. Op basis van deze behoefte kunnen SMART geformuleerde doelstellingen, KPI's en normen worden opgesteld, die worden bewaakt door middel van de P&C documenten.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

**P&C cyclus**

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw P&C cyclus

### Zorg voor een kwalitatief goede control functie

Naar onze mening kan een kwalitatief goede tweede lijn een bijdrage leveren aan de ambitie van de gemeente om de P&C cyclus verder door te ontwikkelen. De huidige inrichting van de tweede lijn is vooral gericht op financial control en de productie van de P&C documenten. De ambitie zit vooral in het ontwikkelen van de tweede lijn met een team van kwalitatief goede business controllers. Wij juichen deze ambitie toe, maar geven daarbij wel aan dat, in onze ervaring, de integrale bewaking van complexe dossiers en risico's effectiever mogelijk vanuit een onafhankelijk centrale functie die hiervoor integraal verantwoordelijk is. In dit verband herhalen we ons advies dat we eerder in dit rapport hebben gedaan om de functie van concerncontroller in te vullen. De doorontwikkeling van business control levert onmiskenbaar een positieve bijdrage. Het opzetten en ontwikkelen van control binnen de organisatie kan naar onze mening helpen om snelle stappen te maken in de interne beheersing van de organisatie. Deze rol kan ondersteuning en advisering bieden aan de teams, waarbij de concerncontroller de integraliteit bewaakt. Tevens kan een goed ontwikkelde control functie een belangrijke rol spelen bij het bewaken van de verbetermaatregelen.

### Benadruk de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement

Vanuit de eerstelijNSTEAMS kan een bijdrage aan de verbetering van de P&C cyclus worden geleverd door nog meer verantwoordelijk te nemen voor de realisatie van gemaakte afspraken. Een voorbeeld hiervan is de budgetverantwoordelijkheid. Deze ligt bij de teams en lijnmanagers, maar wij hebben gesignaleerd dat deze niet altijd toereikend wordt op gepakt. Naar onze mening moet de basis van verantwoording en analyse echter bij de budgetverantwoordelijke liggen.

### Werk met tussentijdse periodeafsluitingen

Op dit moment vindt er alleen per jaareinde een financiële afsluiting plaats. Hierdoor ontstaat er veel druk op de medewerkers om alles tijdig uit te zoeken, in de administratie te verwerken en op een gestructureerde wijze te rapporteren. Door meerdere keren per jaar af te sluiten is de periode beter te overzien, worden mogelijke fouten en onjuistheden eerder gesignaleerd en opgelost, worden overschrijdingen eerder zichtbaar en wordt het proces een integraal onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Een bijkomend voordeel is dat de betrokkenheid van de eerste lijn gedurende het jaar hiermee verhoogd wordt, wat de kwaliteit van de rapportages ten goede komt. Het resultaat is dat het afsluitproces per jaareinde eenvoudiger is en minder tijd kost.

Periode-afsluitingen kunnen ook bijdragen aan een kortere cyclus aan managementinformatie, bijvoorbeeld door korte maandrapportages met de belangrijkste kerncijfers van de gemeenten of dashboards waar de raad de voortgang van de kritische prestatie-indicatoren real-time kan volgen. Wij hebben het college aanbevolen om te onderzoeken of het mogelijk is om meerdere keren per jaar een financiële afsluiting te realiseren.

Wij hebben deze aanbeveling besproken met het college. Zij hebben aangegeven het advies te begrijpen, maar desalniettemin geen prioriteit te geven aan het overnemen van deze aanbeveling. Op dit moment ligt de nadruk op het verstevigen van de gesprekken en samenwerking tussen de tweede lijn en eerste lijn. Wij begrijpen deze afweging.



Management-  
samenvatting



**Interne  
beheersing**

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

**IT-omgeving en innovatie**

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw IT-omgeving en innovatie in de interne beheersing

### Algemeen

In het kader van de jaarrekeningcontrole zullen wij een IT-audit naar de opzet en het bestaan van de algemene IT-beheersmaatregelen uitvoeren. Dit zijn de beheersmaatregelen die uw organisatie heeft getroffen om ervoor te zorgen dat de IT-systemen betrouwbaar en integer zijn. Ze leveren een belangrijke bijdrage aan het mitigeren van de risico's op onbeheerste wijzigingen, ongeautoriseerde handelingen en het optreden van verstoringen met impact op de gegevensverwerking. Hierbij richten wij ons op de voor de jaarrekening belangrijkste applicaties, waaronder:

- Key2Financiën (financiële administratie);
- Suite voor Sociaal Domein (sociaal domein)
- Youforce (salarisadministratie)

Onze IT-auditwerkzaamheden hebben niet als doel om te komen tot een beoordeling van de IT-organisatie of IT-omgeving als geheel, maar zijn uitsluitend gericht geweest op het verkrijgen van voldoende zekerheid ten aanzien van de continue, betrouwbare werking van de IT-omgeving en beheersing van de betreffende processen met behulp van uw systemen en data voor zover relevant in het kader van de controle van de jaarrekening.

### Wij moeten onze werkzaamheden nog uitvoeren

Op het moment dat wij deze Boardletter bespreken met het college zijn onze werkzaamheden ten aanzien van uw IT-omgeving nog niet gestart. Wij hebben het voornemen om deze uit te voeren in januari 2025, gecombineerd voor de jaarrekening 2024 en 2025. Daarom zullen wij eventuele bevindingen in een afzonderlijke rapportage opnemen ten behoeve van het college.

### We hebben data-analyse opgenomen in onze controle

Bij de eindejaarscontrole zetten wij diverse vormen van data-analyse in. Deze data-analyses hebben tot doel met een grotere effectiviteit de controle uit te voeren. Zo worden in de plaats van deelwaarnemingen alle items in een populatie gecontroleerd.

De belangrijkste hiervan is de betalingsanalyse. Via een door ons ontwikkelde algoritme in Power BI maken wij een integrale vergelijking tussen uw volledige betalingsgegevens, uw leveranciersbestanden, uw uitkeringsadministratie en uw personeelsgegevens. Tevens maken wij diverse dwarsdoorsneden van uw inkomende en uitgaande betalingen. Deze oplossing zetten we onder andere in als onderdeel van de werkzaamheden om fraude te detecteren. Wij zullen in ons rapport van bevindingen onze belangrijkste bevindingen rapporteren.

Met uw organisatie hebben wij reeds afspraken gemaakt over de manier en timing van de aanlevering van de data. Tevens zullen wij samen met de organisatie de eerste stappen zetten om het gebruik van data-analyse in de komende jaren verder uit te breiden.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

**Bevindingen in uw processen**



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Specifieke bevindingen in uw processen

Wij zullen de controle van de jaarrekening volledig gegevensgericht uitvoeren, omdat de interne beheersing en de controleomgeving van de organisatie nog niet het vereiste niveau heeft voor een meer systeemgerichte controleaanpak. Daarom hebben wij onze bevindingen in de Boardletter vooral beperkt om dit niveau te bereiken. Desalniettemin hebben wij wel samen met uw VIC in hoofdlijnen de belangrijkste processen van de gemeente in kaart gebracht.

Een belangrijk onderdeel van de VIC is het bewaken van de opvolging van haar bevindingen en de bevindingen van de accountant uit voorgaande jaren. De VIC heeft hiervoor een overzicht opgesteld met bevindingen en aanbevelingen, waarvan sommige elkaar deels overlappen. In dit overzicht wordt de status van de opvolging bijgehouden, inclusief de verantwoordelijke voor de opvolging. Op deze manier draagt de VIC aantoonbaar bij aan het lerende vermogen van de organisatie.

Hoewel wij hebben vastgesteld dat veel aanbevelingen nog niet zijn opgevolgd, vinden wij het positief dat de voortgang actief wordt bewaakt. Het is echter aan te raden om prioriteiten en een tijdslijn toe te voegen aan de aanbevelingen, zodat de VIC gerichter kan monitoren.

De (actualisatie van de) bevindingen en aanbevelingen met de hoogste prioriteit voor de interne beheersing en jaarrekening hebben wij in dit onderdeel van onze rapportage per domein samengevat.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

**Bevindingen in uw processen**



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Specifieke bevindingen in uw processen

### *Bedrijfsvoering*

#### Borg prestatielevering inkopen in de eerste lijn

Net als in eerdere jaren blijkt uit de werkzaamheden van de VIC dat de aantoonbare prestatielevering in de eerste lijn nog niet voldoende is gewaarborgd. Als de prestatielevering binnen het inkoopproces niet zichtbaar kan worden aangetoond, bestaat het risico dat ten onrechte betalingen aan derden worden gedaan. Dit verhoogt bovendien het risico dat fraude onopgemerkt kan blijven.

In voorgaande jaren is de aanbeveling gedaan om een proces op te stellen dat medewerkers en PAV'ers duidelijkheid biedt over de wijze waarop prestatielevering aantoonbaar kan worden gemaakt, inclusief de vereiste documentatie. Wij hebben het college aangeraden om dit te vertalen naar een beleidsstuk met duidelijke kaders. Op basis van een risico-inschatting is het mogelijk om voor bepaalde bedragen waarbij een laag of geen risico op gebrekkige prestatielevering wordt gezien, te volstaan met een digitale autorisatie. Overigens hebben wij tijdens de ambtelijke bespreking van dit rapport begrepen dat het beleidsstuk in concept gereed is.

In het huidige boekjaar heeft de VIC aanvullende brondocumenten opgevraagd voor de onderbouwing van de prestatielevering. Deze documenten zijn later door de organisatie aangeleverd. Dit bevestigt, net als voorgaand jaar, het beeld dat prestatielevering wel achteraf is aan te tonen, maar het niet zichtbaar geborgd is in het primaire proces.

#### Bewaak en stimuleer het maken van actuele procesbeschrijvingen

In eerdere jaren hebben wij opgemerkt dat procesbeschrijvingen niet altijd aanwezig of actueel zijn. Daarnaast worden beschreven werkprocessen niet altijd uitgevoerd zoals ze bedoeld zijn. In plaats daarvan vinden veel werkzaamheden ad hoc plaats, houden medewerkers eigen overzichten bij en wordt er nog veel gebruik gemaakt van handmatige overzichten en vastleggingen. Daarom hebben wij geadviseerd om een plan van aanpak op te stellen met prioriteiten en zet in de tijd uit te zetten. Hierbij is belangrijk dat er inzicht is in welke processen er zijn en wat de status hiervan is.

De actie om processen te beschrijven, dan wel te actualiseren is bij diverse teams uitgezet. De voortgang verschilt per team. In het sociaal domein is de voortgang bijvoorbeeld beter dan in de andere domeinen. Wij delen de mening van de VIC dat er aandacht en prioriteit moet blijven op deze aanbeveling.

Wij raden u nogmaals aan om de processen te beschrijven of herschrijven, aan de hand van de zogeheten 7W's (wie, wat, waarom, wanneer, met welke informatie, welke risico's en wat wordt vastgesteld). Hierdoor wordt kennis in de organisatie beter geborgd en de eerste lijn beter in staat gesteld om de interne controles zichtbaar vast te leggen.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

Bevindingen in uw processen



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Specifieke bevindingen in uw processen

### Borg rechtmatigheid van alle aanbestedingen in de eerste lijn

De rechtmatigheid van de aanbestedingen is nog niet gewaarborgd in de eerste lijn. Daarom is naar onze mening verdere ontwikkeling van de interne beheersing nodig, in het bijzonder voor de inkopen en aanbestedingen die onder de Europese aanbestedingsdrempel blijven.

Bij inkopen die boven de Europese aanbestedingsdrempel dreigen te komen wordt de inkoopadviseur uit de tweede lijn op een goede wijze betrokken. Dit heeft ertoe geleid dat de onrechtmatigheid bij Europese aanbestedingen sterk is gedaald. Bij aanbestedingen die onder de Europese aanbestedingsgrens blijven, is de betrokkenheid van de tweede lijn veel minder. Dit leidt ertoe dat deze aanbestedingen niet altijd plaatsvinden in overeenstemming met het gemeentelijk inkoopbeleid. Hierdoor is het risico aanwezig dat deze ondoelmatig plaatsvinden, dan wel worden gedaan met bevriende leveranciers tegen niet-marktconforme voorwaarden. Omdat het gemeentelijk inkoopbeleid niet is opgenomen in het normenkader, leidt deze bevindingen niet per definitie tot te verantwoorden onrechtmatigheden. De commissie BBV verplicht het college wel om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren als de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn.

Derhalve hebben wij het college aangeraden om binnen de organisatie nogmaals het belang te benadrukken om afdeling Inkoop ook te betrekken bij inkopen onder de Europese aanbestedingsgrens, alsmede om afwijkingen van de normen die in de Gids Proportionaliteit staan goed te documenteren en/of te motiveren.

### Waardering kapitaalbelang in Willemsoord

Eén van de significante risico's die wij hebben gedefinieerd voor onze controle van de jaarrekening 2024, is dat de waardering van het kapitaalbelang in Ontwikkelings- en Exploitatiemaatschappij Willemsoord B.V. (hierna: Willemsoord) niet juist is.

Wij hebben in de afgelopen twee jaar gerapporteerd dat de financiële positie van Willemsoord uitdagend is. Daarnaast is gebleken dat de gemeente structureel hogere budgetten ter beschikking moet stellen om zeker te zijn dat Willemsoord haar bezittingen op het gewenste kwaliteitsniveau kan houden.

Wij hebben tijdens de auditcommissie van 13 november 2024 van het college begrepen dat er een voorstel aan de gemeenteraad zal worden gedaan om de waardering van het kapitaalbelang in de jaarrekening 2024 naar € 20.000. Dit bedrag is gelijk aan het geplaatst kapitaal van de vennootschap. Wij kunnen ons vinden in dit voorstel.

Om het mogelijk te maken om een mogelijke duurzame waardestijging in de toekomst ten gunste te kunnen brengen van de exploitatie, raden wij u aan om de waardevermindering te verwerken door middel van een voorziening en niet 'hard' af te boeken van de balanspost. Het is namelijk niet toegestaan om een waardedaling in de toekomst terug te nemen als de waarde van het kapitaalbelang van de balanspost wordt afgeboekt.



Management-  
samenvatting



**Interne  
beheersing**

Interne beheersing

Controleomgeving

(Verbijzonderde) interne controle

Rechtmatigheidsverantwoording

Risicomanagement en fraude

P&C cyclus

IT-omgeving en innovatie

**Bevindingen in uw processen**



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Specifieke bevindingen in uw processen

### *Sociaal domein*

#### Positieve ontwikkelingen in verbeteringen sociaal domein

De verbeteringen in de processen binnen het sociaal domein die in 2023 zijn ingezet, zijn in 2024 voortgezet. De opzet van belangrijke (deel)processen zijn beschreven of de beschrijving hiervan is bijna afgerond. Een volgende stap is om de interne beheersing binnen deze processen te borgen in de organisatie.

De verbeteringen in de processen en de kwaliteit van het team hebben ertoe geleid dat er slechts één bevinding is geconstateerd die leidt tot een financiële onrechtmatigheid. Dit betreft een incident en heeft geen effect op de kwaliteit van het proces als geheel.

#### Beheersing kosten van Jeugdzorg heeft de aandacht

Naast de beheersing van het primaire proces heeft het team ook goede stappen gezet in de beheersing van de zorgkosten. Dit heeft er onder andere toe geleid dat bij herindicaties van zorg scherper wordt gekeken naar behaalde doelen, of het voortzetten van zorg noodzakelijk is, en of de zorg nog passend is voor de cliënt. Wel wordt bij Jeugdzorg nog steeds veelvuldig gebruik gemaakt van maatwerkcontracten.

Een andere verbetering in de interne beheersing van de zorgkosten is het dashboard Jeugdzorg, dat gereed is voor gebruik. Het doel van dit dashboard is om vroegtijdig te kunnen anticiperen op de uitgaven van zorgaanbieders.

#### Verhoog aandacht voor maatschappelijke effecten van subsidieverlening

Maatschappelijke effecten worden niet altijd voldoende betrokken bij het verstrekken en vaststellen van subsidies. Dit is in een eerder stadium al door de Rekenkamercommissie gesignaleerd. Subsidielasten zijn mogelijk onrechtmatig als niet kan worden vastgesteld of deze de beoogde maatschappelijke effecten en (kwalitatieve) afspraken uit de subsidiebeschikking realiseren.

In het eerste kwartaal van 2024 is een begin gemaakt om de processen rondom de verstrekking en vaststelling van subsidies te verbeteren. Als startpunt heeft de gemeente de subsidies en de doelstellingen in kaart gebracht. Dit is besproken in een beeldvormende avond waarna een start is gemaakt om de algemene subsidieverordening aan te passen en nader beleid/regeling op te stellen. Wij raden u aan om in deze kaders expliciet aandacht te geven aan de maatschappelijke effecten die met uw subsidiebeleid worden beoogd.

## Vooruitblik jaarrekeningcontrole 2024

### Planning eindejaarscontrole 2024

Nu de interim-controle is afgerond, zullen wij ons samen met de organisatie de komende maanden gaan richten uit het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van de eindejaarscontrole. De planning van onze werkzaamheden ziet er als volgt uit:

| Afspraak |                                                                                                                                                               | Verantwoordelijk |          | Deadline         |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|------------------|
|          |                                                                                                                                                               | ETL A&O          | Gemeente |                  |
| 1        | Lijst op te leveren specificaties eindejaarscontrole aanleveren                                                                                               | ●                |          | 29 november 2024 |
| 2        | Tussentijdse afstemming gebeurtenissen en transacties met een significant effect op de jaarrekening                                                           | ●                | ●        | 12 december 2024 |
| 3        | Start pré-controle: dossiers die op dat moment gereed zijn, bijvoorbeeld liquide middelen, financiële vaste activa, langlopende schulden, Sisa (deels) en WNT | ●                |          | 11 februari 2025 |
| 4        | Bespreken ontwikkelingen grondexploitaties                                                                                                                    | ●                | ●        | 27 februari 2025 |
| 5        | Volledige oplevering uitgevoerde verbijzonderde interne controles, inclusief dossiervoering                                                                   |                  | ●        | 10 maart 2025    |
| 6        | Oplevering jaarrekening, inclusief volledig balansdossier                                                                                                     |                  | ●        | 13 maart 2025    |
| 7        | Start controle jaarrekening                                                                                                                                   | ●                |          | 17 maart 2025    |
| 8        | Start controle prestatielevering Sociaal Domein                                                                                                               | ●                |          | 14 april 2025    |
| 9        | Eerste bespreking controlebevindingen met ambtelijke organisatie                                                                                              | ●                | ●        | 16 april 2025    |
| 10       | Tweede bespreking controlebevindingen met ambtelijke organisatie                                                                                              |                  |          | 28 april 2025    |
| 11       | Bespreken controlebevindingen met portefeuillehouder                                                                                                          | ●                | ●        | 7 mei 2025       |
| 12       | Bespreken controlebevindingen in auditcommissie                                                                                                               | ●                | ●        | 28 mei 2025      |



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Wijzigingen in notities van de commissie BBV zijn inmiddels van toepassing

Vorig jaar hebben wij u geïnformeerd over de wijzigingen in drie notities van de commissie BBV. Dit betreft:

- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023
- Notitie Rente 2023
- Notitie Overhead 2023

De wijzigingen die in deze notities zijn opgenomen golden nog niet voor de jaarrekening 2023, maar zijn van toepassing vanaf de begroting 2025. Eerdere toepassing in de jaarrekening 2024 is echter toegestaan. De belangrijkste wijzigingen in genoemde notities zijn hieronder weergegeven.

### *Notitie Rente*

De belangrijkste aanpassing in de Notitie Rente 2023 is dat de toerekening van de rente aan de grondexploitaties gelijk getrokken wordt aan de rentetoerekening aan andere activa. Voorheen mocht alleen rente worden toegerekend op basis van de werkelijke rente over het vreemd vermogen van de gemeente. Met de wijziging moet de rentetoerekening op basis van de reguliere omslagrente. De verwachting is dat deze wijziging zal leiden tot hogere rentelasten in de grondexploitaties.

De Notitie Rente kunt u [hier](#) vinden.

### *Notitie Overhead*

De geactualiseerde notitie geeft een overzicht van de regelgeving inzake de overhead en geeft op een aantal punten een nadere toelichting. Het heeft als doel de toerekening van overheadkosten te actualiseren en samen te voegen tot één duidelijke richtlijn.

De commissie BBV heeft nadrukkelijk aangegeven dat de berekening van de tarieven voor lokale heffingen dient te geschieden volgens de methodiek die is opgenomen in de financiële verordening. Deze methodiek mag niet afwijken van andere methodieken voor het toerekenen van overhead. Bovendien adviseert de commissie om overheadkosten niet bij de begroting vorm te geven, maar via de financiële verordening of een notitie over overhead aan Provinciale Staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur voor te leggen. Dit document dient periodiek te worden herzien en moet keuzes bevatten met betrekking tot kaderstelling, methodiek en de differentiatie tussen primaire processen en overhead. Aangezien de toerekening van overheadkosten vaak als basis wordt gebruikt voor het vaststellen van het mengpercentage, kan deze aanpassing ook fiscale implicaties hebben.

De Notitie Overhead kunt u [hier](#) vinden.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Wijzigingen in notities van de commissie BBV zijn inmiddels van toepassing

### *Notitie Grondbeleid*

De wijzigingen in de notitie Grondbeleid zijn ingevoerd naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswet. Dit heeft er dan ook toe geleid dat de notitie op een aantal punten sterk afwijkt van de oude notitie. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op:

- Wijziging kostenverhaal bij facilitair grondbeleid
- Aanpassingen op basis van voortschrijdend inzicht sinds de notitie Grondbeleid uit 2019

### Wijziging kostenverhaal bij facilitair grondbeleid

Het kostenverhaal faciliterend grondbeleid wijzigt op een viertal punten:

1. De bijdrage aan het kostenverhaal wordt niet meer in rekening gebracht via de omgevingsvergunning, maar via een aparte kostenverhaalsbeschikking.
2. Er zijn meer keuzemogelijkheden om kosten te verhalen. Er zijn twee vormen van kostenverhaal mogelijk: kostenverhaal met tijdvak (integrale gebiedsontwikkeling) en kostenverhaal zonder tijdvak (organische gebiedsontwikkeling).
3. De kostensoortenlijst is uitgebreid, waardoor ook kosten kunnen worden verhaald van maatregelen in verband met de klimaatproblematiek (wateroverlast, hittestress) of de energietransitie (warmtenetwerken).
4. Er is in de Omgevingswet een regeling opgenomen voor verplichte financiële bijdragen aan ontwikkelingen. Dit zijn fysieke maatregelen die een functionele samenhang hebben met bouwactiviteiten in gebieden waar kostenverhaal plaatsvindt, maar die niet voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

### Aanpassingen op basis van voortschrijdend inzicht

Naar aanleiding van voortschrijdend inzicht heeft de commissie BBV de volgende aanpassingen in deze notitie doorgevoerd:

- De voorwaarden voor warme gronden zijn aangepast naar aanleiding van de praktijksituaties die in december 2022 zijn gepubliceerd in een nieuwsbericht op de website van de commissie BBV.
- Voorbereidingskosten bij zowel actieve als facilitaire grondexploitaties mogen na 5 jaar ook worden voorzien in plaats van te worden afgeboekt. Daarmee wordt gehandeld in lijn met de afschrijvingstermijn van 5 jaar voor immateriële activa, worden risico's voor de gemeente beperkt, maar blijft de mogelijkheid bestaan om deze kosten alsnog te betrekken in een nog voorziene bouwgrondexploitatie of kostenverhaal.
- De rentetoerekening aan actieve grondexploitaties wordt vereenvoudigd door toe te staan dat de in een gemeente reeds gehanteerde omslagrente ook wordt toegepast bij actieve grondexploitaties.
- Winstneming via de POC-methode, dat wil zeggen op basis van de betrouwbaar geraamde winst naar rato van de realisatie van verkopen en kosten, vindt pas plaats als de resterende looptijd van een grondexploitatie tien jaar of minder is.
- Binnen een gemengde exploitatie met bouwgrondexploitatie- en faciliterende projecten mag het resultaat gesaldeerd worden indien de deelgebieden onlosmakelijk in de ontwikkeling met elkaar verbonden zijn.

De Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 kunt u [hier](#) vinden.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Wijzigingen in het BBV en het BADO zijn nog niet definitief geworden

In tegenstelling tot de wijzigingen in de eerder genoemde notities, zijn de aanpassingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nog niet van kracht geworden.

In september heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken aangegeven dat de wijzigingen in het BBV en BADO voor advisering zijn voorgelegd aan de Raad van State. Tevens heeft zij bevestigd dat de wijzigingen geen gevolgen hebben voor de jaarrekening 2024 en de accountantscontrole hiervan. De verwachting is echter nog steeds dat de aanpassingen in 2025 geheel of gedeeltelijk zullen worden doorgevoerd. Omdat deze aanpassingen omvangrijk zijn en direct effect hebben op uw gemeente, hebben wij de belangrijkste punten voor u samengevat:

### BADO

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen in het BADO zijn:

- Geen afzonderlijke goedkeuringstolerantie meer voor fouten en onzekerheden, maar 2% voor fouten en onzekerheden opgeteld. Hiermee vervalt dus de grens van 1% respectievelijk 3%.
- De grondslag voor de goedkeuringstolerantie verandert naar de lasten exclusief dotaties reserves. De drempel voor een anders dan goedkeurende verklaring wordt derhalve lager.
- Als accountant moeten we nog steeds de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties vaststellen van de specifieke uitkeringen die opgenomen zijn in de Sisa-bijlage. Ons oordeel hierover moeten wij opnemen in een aparte sectie in de controleverklaring met als titel "Verklaring betreffende overige door wet en regelgeving gestelde eisen".

- Ook voor deelverantwoordingen waarbij een afzonderlijke controleverklaring afgegeven moet worden, geldt de controletolerantie van 2%. Er kan echter gemotiveerd gekozen worden voor een andere omvangsbasis dan de totale lasten van de deelverantwoording als grondslag.
- De nieuwe tabel met af te geven oordelen luidt als volgt:

| Materialiteit                                            | Goedkeuring | Beperking | Oordeelonthouding of afkeuring |
|----------------------------------------------------------|-------------|-----------|--------------------------------|
| Fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle | <2%         | >2% - <4% | >4%                            |

### BBV

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen in het BBV zijn:

- De rechtmatigheidsverantwoording wordt expliciet opgenomen in artikel 24 BBV als onderdeel van de jaarrekening. In het nieuwe artikel 58b is inhoud gegevens aan de inhoud van de rechtmatigheidsverantwoording en de verantwoordingsgrens.
- Er komt een 8ste verplichte paragraaf: Openbaarheid. In het nieuwe artikel 16a wordt opgenomen aan welke eisen deze nieuwe paragraaf moet voldoen.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Andere actuele ontwikkelingen in verslaggeving en de rechtmatigheidsverantwoording

### *Kadernota Rechtmatigheid*

Naar aanleiding van het eerste verslagjaar 2023, waarin de rechtmatigheidsverantwoording 2023 was opgenomen, heeft de Commissie BBV vragen, ervaringen, aanbevelingen en adviezen ontvangen. Deze hebben geleid tot aanpassingen in de Kadernota Rechtmatigheid 2024. Hierin heeft de commissie ook de Q&A rechtmatigheidsverantwoording die in november 2023 is gepubliceerd verwerkt. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Er is een overzicht opgesteld dat als voorbeeld kan dienen op welke wijze de (begrotings)onrechtmatigheden inzichtelijk kunnen worden gemaakt en in de rechtmatigheidsverantwoording kan worden opgenomen met daarbij de vermelding van fouten en/of onduidelijkheden.
- Verduidelijking wanneer overschrijdingen ten aanzien van wel of niet tijdig melden als onrechtmatig worden beschouwd en wanneer welke begrotingsonrechtmatigheden als gevolg van overschrijding van lasten en/of investeringen als acceptabel (passend in het beleid) worden beschouwd (dus wel onrechtmatig, maar acceptabel).
- Tekstuele aanpassing in de modelverantwoording ten aanzien van de geconstateerde bevindingen, specifiek in relatie tot de omvang van niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten, lasten en balansmutaties en welk deel acceptabel is op basis van de vastgestelde afspraken.
- Een aangepast hoofdstuk 2 om het bestuurlijk belang van rechtmatigheid voor raadsleden te verduidelijken.

- Het niet meer in de rechtmatigheidsverantwoording opnemen van geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid is toegepast en heeft geleid tot bijvoorbeeld terugvorderingen en het opleggen van sancties. De jaarrekening is in deze situatie immers getrouw en de financiële effecten van het misbruik zijn teniet gedaan. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik.

Aanvullend heeft de commissie in de vorige versie van de kadernota aangegeven dat zij voornemens is de stellige uitspraak ten aanzien van de verantwoordingsgrens aan te passen. De commissie is van mening dat het zuiverder is hiervoor de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves te hanteren. De commissie verwacht dat aangekondigde wijzigingen in het Besluit begroting en verantwoording en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden effect kunnen hebben op deze stellige uitspraak en wacht derhalve de besluitvorming hierover af.

De Kadernota Rechtmatigheid 2024 kunt u [hier](#) raadplegen.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Duurzaamheidsverslaggeving wordt relevant

### *Wetgeving*

Steeds meer organisaties zijn verplicht om transparantie te bieden op het gebied van duurzaamheid, conform de richtlijn "Corporate Sustainability Reporting Directive" (CSRD). Hoewel duurzaamheidsverslaggeving voor gemeenten op dit moment niet verplicht is, groeit ook binnen uw sector de aandacht voor duurzaamheid en de bijbehorende verslaggeving.

Duurzaamheidsverslaggeving is inmiddels niet meer weg te denken en vormt de basis voor een duurzame toekomst. De diverse belanghebbenden binnen de publieke sector, waaronder inwoners, ondernemers en andere partners, zetten duurzaamheid steeds vaker op de agenda. De impact van gemeenten en provincies op het realiseren van klimaatdoelstellingen dient zichtbaar te zijn en actief gerapporteerd te worden. Zoals gezegd vereist de wetgeving niet dat gemeenten rapporteren over duurzaamheid. Desalniettemin raden wij u aan om u voor te bereiden om inzicht te (kunnen) geven over uw ESG-doelstellingen (Environmental, Social, Governance). Dit kan niet alleen bijdragen aan een positieve maatschappelijke impact, maar ook aan de reputatie en transparantie van de gemeente.

De gemeente kan een evenwichtige terugkoppeling aan de belanghebbenden bieden langs de drie lijnen van ESG:

- Environmental (milieu)
- Social (sociaal)
- Governance (bestuur)

### Handreiking Duurzaamheidsrapportage Decentrale Overheden opgesteld

De *coalitie van welwillenden*, die bestaat uit diverse publieke organisaties en accountantskantoren, heeft de (denk)krachten gebundeld en heeft in gezamenlijkheid de Handreiking Duurzaamheidsrapportage Decentrale Overheden opgesteld, met een kernset aan indicatoren welke gebruikt kunnen worden voor de duurzaamheidsrapportage. Het doel van de Handreiking is om decentrale overheden te helpen bij het opstellen van een duurzaamheidsrapportage. Het geeft richtlijnen en praktische tips over hoe zij hun duurzaamheidsprestaties kunnen meten, rapporteren en verbeteren. Het doel is om meer transparantie te creëren over de duurzaamheidsprestaties van decentrale overheden en om deze prestaties te verbeteren door middel van benchmarking en het delen van best practices. Dit kan bijdragen aan het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen van de overheid (rijks en decentraal) en het vergroten van het bewustzijn over duurzaamheid bij burgers en bedrijven.

Deze handreiking heeft geen dwingende werking, maar probeert de sector te stimuleren om na te denken over de mogelijkheden van de duurzaamheidsrapportage, inclusief handvatten om deze te kunnen implementeren.

De handreiking is [hier](#) te vinden.



Management-  
samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen



ASSURANCE &  
OVERHEIDSACCOUNTANTS

Bedankt voor de fijne samenwerking

