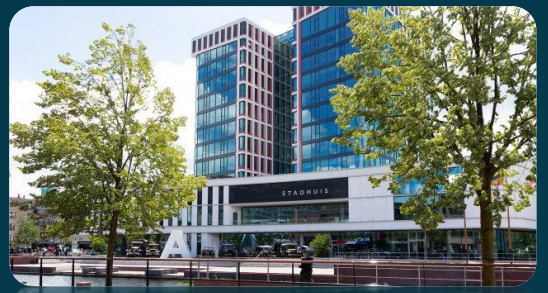
Eshuis

Gemeente Almelo

BOARDLETTER 2025

Gemeente Almelo

22 DECEMBER 2025



Per saldo persoonlijker

Certified B Corporation

SRA GECERTIFICEERD

Independent Member of PrimeGlobal

Vertrouwelijk
Aan de auditcommissie
van de gemeente Almelo
Postbus 5100 7600 GC
ALMELO

Datum
22 december 2025

Ons kenmerk
1012457/BL25

Behandeld door
M.B. Baveld MSc RE RA

Kenmerk: 1019580/BL25

Almelo, 22 december 2025

Geachte leden van de raad,

De gemeenteraad heeft Eshuis Registeraccountants opdracht gegeven om de jaarrekening 2025 van gemeente Almelo te controleren. Voor een nadere omschrijving van onze opdracht verwijzen wij u naar onze opdrachtbevestiging.

Als onderdeel van onze controle onderzoeken wij onder andere de administratieve organisatie en de interne beheersing bij uw gemeente. Naar aanleiding daarvan brengen wij deze boardletter uit. Hierin richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de processen die wij hebben onderzocht om een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelf controlerend vermogen.

Wij beginnen deze boardletter met een samenvatting van onze belangrijkste boodschappen voor u en de belangrijkste risico's die wij bij de controle van gemeente Almelo onderkennen. Daarna geven wij een oordeel op hoe de relevante processen zijn opgezet en adviseren wij u over verbetermogelijkheden. Voor zover er naar aanleiding van onze bevindingen door u nog aanvullende werkzaamheden zijn vereist worden deze met u gedeeld in de eerstvolgende paragraaf. De laatste paragraaf benutten wij voor een aantal relevante actualiteiten die wij graag met u delen.

Wij danken uw organisatie voor de prettige samenwerking en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Met vriendelijke groet,

Eshuis Registeraccountants B.V.

Caroline Louise Willems
2025.12.22 15:26:36 +01'00'

drs. C.L. (Caroline) Willems RA

Inhoudsopgave

- Managementsamenvatting 4
- De belangrijke risico's in onze controle 10
- Totaaloverzicht procesbeheersing & samenvatting bevindingen 13
- IT-audit 20
- Actualiteiten & vooruitblik 23
- Bijlagen 30
  - Bijlage 1: Onafhankelijkheid
  - Bijlage 2: Disclaimer en beperking in het gebruik

Contact

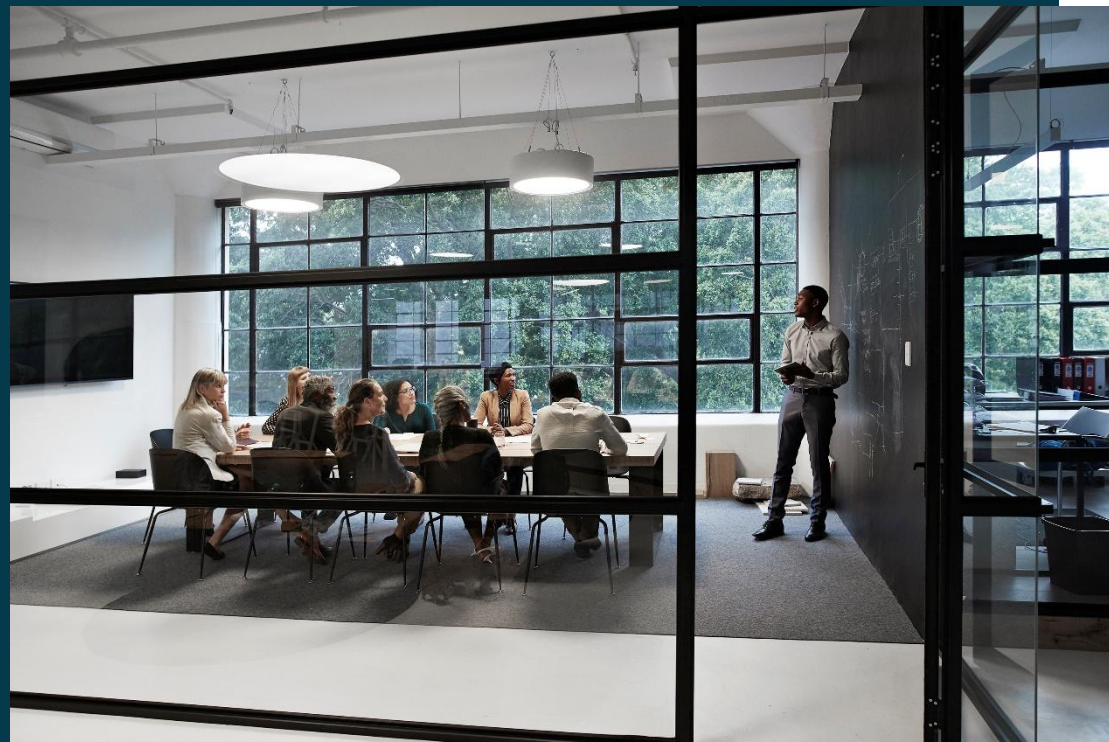
Wij lichten deze boardletter graag toe:

drs. Caroline Willems RA
Partner
Eshuis Registeraccountants B.V.
088-500 96 50
c.willems@eshuis.com

Mathias Baveld MSc RE RA
Senior Manager Audit
Eshuis Registeraccountants B.V.
088-500 95 38
m.baveld@eshuis.com

Eshuis

Management samenvatting



Per saldo persoonlijker

Managementsamenvatting

Onderwerp	Boodschap
Samenvattend	In deze boardletter brengen wij onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de jaarrekening en de interne beheersing van de gemeente onder uw aandacht. Ons doel is om niet alleen inzicht te geven in de uitkomsten van onze interim-controle, maar ook aanknopingspunten te bieden voor versterking van processen, risicobeheersing en governance binnen de organisatie. De actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving, waaronder de implementatie van de Cbw, de BIO2, maar ook de aanscherpingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording leggen een steeds zwaardere nadruk op rechtmatigheid, getrouwheid en informatiebeveiliging. Tegelijkertijd zien wij dat specifieke aandachtspunten zoals risicobeheersing in projecten, aanbestedingen, digitale veiligheid en ketenbeheer cruciaal blijven voor het waarborgen van continuïteit en compliance. In deze brief treft u een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit onze controle, de geïdentificeerde aandachtspunten en onze concrete aanbevelingen om de interne beheersing en de verantwoording richting raad en stakeholders verder te versterken. Ons beeld is dat de gemeente Almelo over 2025 grote stappen heeft gezet in het versterken van de interne beheersing, waaronder op IT-gebied. Wij geven u complimenten voor de strategische afstemming van beslissingen en de wijze waarop deze aansluiten bij de interne doelen. Denk bijvoorbeeld aan het uitstellen van de implementatie van ERPx, waardoor zorgvuldig invulling kan worden gegeven aan de gewenste interne beheersing, en de eerste stappen die zijn gezet in het Sociaal Domein binnen het project Plan de Campagne. Ook beleidsmatig is het nodige gerealiseerd, zoals de opstelling, implementatie en de uitwerking van het Fraudebeleid 2025, de Nota Grond- en Vastgoedbeleid en de nieuwe Algemene Subsidieverordening 2026. Tegelijkertijd blijft de transitie die Almelo wil doorvoeren omvangrijk en complex, en vraagt deze een langdurige en consistente inzet van zowel het bestuur als de organisatie. Wij willen hierbij benadrukken dat de compliancedruk in de komende jaren naar verwachting alleen maar zal toenemen, onder andere door strengere wet- en regelgeving, hogere eisen vanuit toezicht en de voortdurende digitalisering van processen. Het is daarom van groot belang dat de gemeente blijft inzetten op het principe van een “In-Control” Almelo, waarbij niet alleen de systemen en processen op orde zijn, maar ook het bewustzijn en eigenaarschap binnen de organisatie geborgd blijven. Bestuurlijk en ambtelijk continu investeren in risicobeheersing, interne controles en cultuurverandering vormt de sleutel om de transitie succesvol te maken en de continuïteit, rechtmatigheid en weerbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening te waarborgen.
Interimcontrole algemeen	Een belangrijke kans voor de gemeente Almelo is de aanstaande implementatie van Unit4 ERPx, die per 1 januari 2026 live zal gaan. Deze implementatie biedt de mogelijkheid om processen te optimaliseren en de rechtmatigheid en efficiëntie van de werkzaamheden te waarborgen. De aandachtspunten zijn nader uitgewerkt in de boardletter zelf. Ten slotte benoemen wij in het hoofdstuk ‘Actualiteiten & Vooruitblik’ de aandachtspunten voor de jaarrekening en de nieuwe ontwikkelingen in uw sector. Dit laatste hoofdstuk komt vanwege de operationele aard niet terug in de managementsamenvatting.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico’s
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Managementsamenvatting

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Onderwerp	Boodschap
Versterken inkoopproces inclusief interne controle	Tijdens de controle over het boekjaar 2022 hebben wij geconstateerd dat een relatief groot aantal bestedingen niet voldoet aan de Europese aanbestedingsregels, wat heeft geleid tot rechtmatigheidsfouten. Voor het boekjaar 2023 heeft uw organisatie diverse maatregelen getroffen om grip te krijgen op de rechtmatige inkopen. Wij hebben vastgesteld dat deze eind 2023 zijn geïmplementeerd. Voor 2023 hebben de maatregelen maar deels effect gehad gezien het moment van invoering. Voor 2024 hebben wij echter moeten concluderen dat de onrechtmatigheden weliswaar afnemen, maar nog steeds dicht tegen de verantwoordingsgrens aan liggen. De gemeente Almelo is momenteel druk bezig met de implementatie van ERPx, een nieuw ERP-systeem dat per 1 januari 2026 operationeel zal zijn. Deze implementatie heeft als doel om diverse processen binnen de gemeente te optimaliseren en te moderniseren, met een sterke focus op het verbeteren van de interne beheersing en naleving van aanbestedingsregimes. Een van de belangrijkste doelen van ERPx is het inbouwen van preventieve waarborgen rondom het adequaat volgen van de desbetreffende aanbestedingsregimes. Dit wordt gerealiseerd door de invoering van een verplichtingenadministratie. Deze verplichtingenadministratie zal ervoor zorgen dat alle verplichtingen tijdig en correct worden geregistreerd. Tijdens onze nulmeting op de acceptatieomgeving van ERPx hebben wij al kunnen beoordelen welke maatregelen in ERPx zijn getroffen rondom de verplichtingenadministratie en het signaleren van bestedingen per contract. De invoering van deze administratie zal organisatorisch nog wel veel voeten in de aarde hebben, maar is essentieel voor het verbeteren van de interne beheersing. Daarnaast zijn er binnen ERPx maatregelen geïmplementeerd om ervoor te zorgen dat er een adequate koppeling is tussen binnenkomende facturen en lopende contracten. Dit betekent dat facturen automatisch kunnen worden gematcht met de bijbehorende contracten, wat de kans op fouten vermindert en de efficiëntie verhoogt. Door deze koppeling wordt het ook eenvoudiger om spendanalyses uit te voeren, waardoor de gemeente beter inzicht krijgt in haar uitgavenpatronen. Dit stelt de gemeente in staat om sneller te focussen op gebieden waar potentieel misbruik of inefficiënties kunnen optreden, en daar gerichte beheersmaatregelen op te zetten. Hoewel het decentrale inkoopmodel effectief is gebleken, ontslaat dit de gemeente niet van de verantwoordelijkheid om op centraal niveau adequate beheersing toe te passen. Het is essentieel dat het juiste aanbestedingsregime wordt gevolgd voordat opdrachten worden gegund. Dit vereist niet alleen discipline van de budgethouders, maar ook een versterking van het cultuuraspect binnen de organisatie. Naast de systematische oplossingen die ERPx biedt, is aandacht voor het menselijke aspect een cruciaal onderdeel van deze interne beheersing. Het cultuuraspect ziet vooral op de 1e lijn waarin nog onvoldoende eigenaarschap wordt genomen voor het naleven van de aanbestedingswet. Structureel is hier een verandering van de mindset van contracteigenaren nodig.

Managementsamenvatting

Onderwerp	Boodschap
IT beheer	De recente ontwikkelingen in de Europese en nationale regelgeving markeren een fundamentele verschuiving in de manier waarop de overheid de beheersing van informatiebeveiligingsrisico's moet inrichten. De NIS2-richtlijn en de implementatie daarvan via de Cyberbeveiligingswet (Cbw) creëren een juridische plicht om de cyberweerbaarheid van vitale processen significant te versterken. **Vaststelling BIO2 op 23 september 2025** De Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO2) is nu het leidende en formeel vastgestelde normenkader dat fungeert als de invulling van de per Q2 2026 wettelijke zorgplicht onder de Cbw. Dit betekent dat het voldoen aan de BIO2 de maatstaf zal worden voor de juridische weerbaarheid van de organisatie. De implementatie van dit vernieuwde kader vereist strategische beleidsbeslissingen en raakt de gehele organisatie. Met name twee aspecten vragen om onmiddellijke sturing: • Beheersing van de keten: Het beleid moet expliciet de eis stellen dat alle leveranciers die diensten leveren aan kritieke gemeentelijke processen, aantoonbare, onafhankelijke zekerheid (assurance) moeten bieden over hun beveiligingsniveau. Dit vereist een herziening van het inkoop- en contractbeleid om de beveiligingsrisico's in de keten effectief te mitigeren. • Sterke authenticatie: Het beleid schrijft het verplichte gebruik van sterke authenticatiemethoden voor, zoals Single Sign-On (SSO) en Multi-Factor Authenticatie (MFA), voor toegang tot alle systemen. Dit legt een dwingende noodzaak tot versnelde modernisering van het applicatielandschap en de onderliggende architectuur om aan deze beveiligingseisen te voldoen. **Toezicht en mogelijke verantwoording** De Rijksdienst voor Digitale Infrastructuur (RDI) treedt op als de bevoegde toezichthouder. Het niet voldoen aan de gestelde zorgplicht, zoals verwoord in de BIO2, kan leiden tot de oplegging van substantiële bestuurlijke sancties. Binnen gemeenten zal mogelijk de huidige ENSIA IT-audit worden verbreed om een meer integraal en risico-gebaseerd beeld te geven van de organisatiebrede beveiligingsvolwassenheid. Wij adviseren dringend om op bestuurlijk niveau de implementatie van de BIO2-maatregelen te bekrachtigen en de noodzakelijke investeringen in modernisering en beleidsaanpassingen te prioriteren. Dit is essentieel voor het nakomen van de wettelijke plichten en het borgen van de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening. **Situatie bij Almelo** Het verkrijgen van zekerheid over de beheersing van IT-processen wordt steeds belangrijker, zowel in het kader van de rechtmatigheids-verantwoording, de jaarrekeningcontrole als voor het compliant zijn met de straks geldende Cbw. Deze ontwikkelingen zullen ook een aanzienlijke impact hebben op Almelo en de wijze waarop keuzes worden gemaakt in het IT-landschap. Dit wordt binnen de organisatie onderkend en heeft geleid tot het verbeterplan informatiebeveiliging en het programma Plan de Campagne. Deze initiatieven zijn essentieel voor het waarborgen van de veiligheid en continuïteit van de gemeentelijke IT-diensten. De transitie is omvangrijk, mede omdat Almelo nog veel applicaties in eigen beheer heeft, wat betekent dat de impact van bepaalde keuzes groot kan zijn. Dit geldt niet alleen voor de omvang van de veranderingen, maar ook voor de continuïteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Wij onderschrijven de strategische keuzes die ten grondslag liggen aan deze plannen, zoals de focus op risicobeheersing en de implementatie van nieuwe beveiligingsnormen.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Managementsamenvatting

Onderwerp	Boodschap
IT beheer (vervolg)	Wij zien daarnaast ook dat de gemeente stappen heeft gezet op het gebied van informatiebeveiligingsbeleid, zit de implementatie van ERPx in een vergevorderd stadium en is er een start gemaakt met het registeren van compliance in een informatiebeveiligings-managementsysteem (ISMS). Hoewel de gemeente Almelo al belangrijke stappen heeft gezet, zoals het verbeterplan informatiebeveiliging, de implementatie van ERPx en de opbouw van een ISMS, blijft er nog een aanzienlijke opgave liggen om volledig te voldoen aan de eisen van de Cbw en de BIO2. De gemeente moet versneld werk maken van de beheersing van de keten, waarbij leveranciers aantoonbare zekerheid moeten kunnen leveren over hun beveiligingsniveau. Daarnaast vraagt de verplichte implementatie van sterke authenticatiemethoden, zoals SSO (single sign on) en MFA (multi factor authenticatie) om verdere modernisering van het applicatielandschap en de onderliggende IT-architectuur. Om de wettelijke zorgplicht na te komen en de continuïteit van gemeentelijke dienstverlening te borgen, is het essentieel dat Almelo deze maatregelen op bestuurlijk niveau bekrachtigt, prioriteert en tijdig realiseert.
Anti-corruptieprogramma	Op basis van zowel de maatschappelijke verwachtingen als de geactualiseerde NBA-handreiking 1137, hebben wij meer aandacht besteed aan het anti-corruptieprogramma zoals dat is geïmplementeerd bij de gemeente. Met de invoering van de Wet bescherming klokkenluiders, die de bescherming van klokkenluiders verder versterkt, is het voor gemeenten essentieel om een veilige meldstructuur te hebben en transparant te zijn over de opvolging van meldingen en de bescherming van melders. Deze wet vereist dat werkgevers maatregelen nemen om melders te beschermen tegen benadeling, en legt extra nadruk op de vertrouwelijkheid en zorgvuldige opvolging van meldingen. Voor gemeenten wordt het ook steeds belangrijker om te rapporteren over mogelijke integriteitsmeldingen en hoe deze beheerst en opgevolgd worden. Denk hierbij aan onderdelen zoals de klokkenluidersregeling, gedragscodes, faciliteiten voor het doen van integriteitsmeldingen om een veilig meldklimaat te creëren, en de aanwezigheid van onderzoeksprotocollen. In dit kader biedt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de Modelregeling melden vermoeden misstand en inbreuk op Unierecht aan. Dit format helpt gemeenten hun beleid rond integriteitsmeldingen te stroomlijnen en te voldoen aan de eisen van de nieuwe wet. Het model biedt duidelijkheid over hoe meldingen van misstanden en inbreuken op Unierecht kunnen worden gedaan en welke waarborgen er voor melders zijn, zoals bescherming tegen benadeling en vertrouwelijkheid. Tijdens onze controlewerkzaamheden hebben wij geconstateerd dat de gemeente Almelo een gedegen anti-corruptieprogramma heeft geïmplementeerd. Wij constateren wel dat u meer transparantie aan uw stakeholders kunt bieden over hoe nevenfuncties binnen de organisatie worden geïdentificeerd, en hoe de risico's rondom de samenloop van nevenfuncties en inkoop- en/of subsidierelaties worden beheerst. Wij hebben in 2024 al geconstateerd dat er geen periodieke controles worden uitgevoerd op mogelijke ongewenste samenloop van nevenfuncties en beslissingsbevoegdheden bij gerelateerde inkoop- of subsidierelaties. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de medewerker ligt, bevelen wij aan om dergelijke beoordelingen periodiek uit te voeren. Ook is het belangrijk om mogelijke nevenfuncties van ingehuurd personeel hierbij te betrekken, aangezien zij eveneens een dubbele rol kunnen hebben. Dit bevordert de transparantie binnen uw organisatie. Ook biedt de implementatie van ERPx hiervoor kansen, omdat hiermee ook kleinere inkopen via een workflow aan de voorkant op deze aspecten kan worden gelet. Hiermee worden deze verplichtingen namelijk op basis van een 4-ogen principe beoordeeld en aangegaan. Deze onderwerpen zijn echter over 2025 niet opgepakt en wij benadrukken dan nogmaals in deze boardletter over 2025 het belang hiervan.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Managementsamenvatting

Onderwerp	Boodschap
Fraude	In onze boardletter over het boekjaar 2022 hebben wij geadviseerd de interne frauderisicoanalyse af te ronden, deze te laten vaststellen door het college en ter kennisgeving aan de auditcommissie voor te leggen. In maart 2025 heeft dit geresulteerd de vaststelling van de nota's 'Misbruik en oneigenlijk gebruik gemeentelijke regelingen gemeente Almelo 2025' en de nota 'Fraudebeleid 2025'. In het najaar 2025 zijn deze documenten verder uitgewerkt, waarbij de frauderisico(factoren) voor de belangrijkste processen binnen de gemeente zijn geïdentificeerd en zullen worden gekoppeld aan de werkzaamheden die uw VIC-functie zal uitvoeren in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording.
Actualiteiten & vooruitblik	Wij hebben in hoofdstuk "Actualiteiten" een aantal actualiteiten opgenomen waar wij aandacht voor vragen.
Vooruitblik richting jaarrekening controle 2025	We hebben met uw gemeente goede afspraken over de jaarrekeningcontrole gemaakt. Op voorhand identificeren we een aantal aandachtsgebieden met verhoogde aandacht in onze controle. Dit betreffen met name de controle op de waardering van de grondexploitaties (zowel bestaande als nieuw geopende), de controle op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording en de waardering en classificering van grond en gebouwen die worden aangekocht in het kader van de ontwikkelplannen voor de (binnen)stad.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Eshuis

De belangrijke risico’s

De belangrijkste risico's

Wij vinden het van belang dat u weet waar wij bij de gemeente Almelo de belangrijkste risico's zien die tot mogelijke afwijkingen dan wel onzekerheden in de jaarrekening van uw gemeente kunnen leiden. Bij onze inschatting van de risico's laten wij ons leiden door bijv. fouten uit het verleden, de bevindingen van de VIC, belangrijke gebeurtenissen en voorschriften van onze beroepsorganisatie. De belangrijkste risico's zijn dus niet dingen die zeker fout gaan, maar de risico's waar zich fouten kunnen voordoen die van invloed kunnen zijn op onze verklaring. U kunt dit zien als de lijst met onderwerpen waar de accountant in ieder geval op gaat letten. Voor het jaar 2025 onderkennen wij de volgende belangrijkste risico's:

Risico	Motivatie	Normaal risico	Significant risico	Fraude-risico	Plan steunen op AO/IB
Doorbreken interne beheersing door management	Het hiernaast genoemde risico ziet niet toe op een specifieke post, maar is op basis van onze controlestandaarden voorgeschreven bij iedere controle. De daaraan gekoppelde standaardwerkzaamheden dienen door ons uitgevoerd te worden als onderdeel van onze controle van de jaarrekening.	☐	☑	☑	☐
Onjuiste waardering lopende grondexploitatieplannen a.g.v. onzekerheden in ontwikkelingen van kosten en opbrengsten	De waardering van grondexploitaties is vanwege de complexiteit en subjectiviteit van de gehanteerde uitgangspunten een belangrijk risico in onze controle.	☑	☐	☐	☐
Onjuiste waardering grondexploitatieplan a.g.v. nieuw geopende complexen met relatief hoge verliesvoorzieningen, zoals Business Park XL 2.	De opening van een nieuw grondexploitatie-complex, zoals Business Park XL 2, brengt significante onzekerheden met zich mee over de juistheid van de waardering. In de beginfase zijn aannames over kosten, opbrengsten, fasering en marktomstandigheden vaak nog niet stabiel of volledig onderbouwd. Hierdoor bestaat het risico dat de geactiveerde kosten, de berekende verwachte resultaten en eventuele voorzieningen niet juist of volledig zijn opgenomen in de grondexploitatie. Dit kan een materiële impact hebben op het vermogen en resultaat van de gemeente. Daarom is dit een relevant risico dat aanvullende controlewerkzaamheden vereist.	☐	☑	☐	☐

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

De belangrijkste risico's

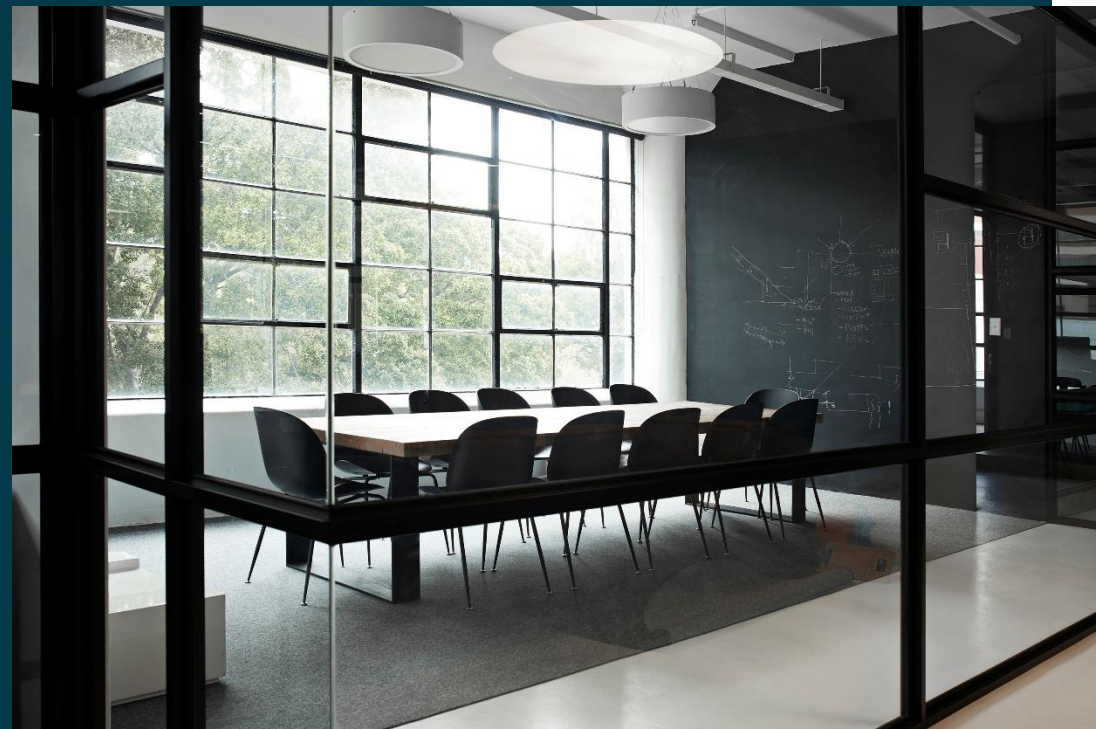
Risico	Motivatie	Normaal risico	Significant risico	Fraude-risico	Plan steunen op AO/IB
Onjuiste verwerking van afschrijvingslasten en bepaling van restwaarde a.g.v. aankopen die worden gedaan in het kader van de stadsontwikkeling en waarbij de restwaarde wordt toegevoegd aan de grondexploitatie.	Wij onderkennen dit als significant risico, omdat het achterliggende proces verslaggevingstechnisch complex is, met aannames en keuzes die nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd en tussentijds kunnen veranderen. Bovendien kunnen bijzondere waardeverminderingen een grote impact hebben op de financiële positie van de gemeente. Wij schakelen frequent met de ambtelijke organisatie om discussiepunten vroegtijdig te signaleren.	☐	☑	☐	☐
Het risico is onder andere gericht op het voldoen aan de WNT van de volgende onderwerpen: • overeenkomsten met topfunctionarissen • gemaakte afspraken / regelingen • bezoldiging / ontslaguitkering • of materiele bedragen de WNT toetsing niet ontlopen	Wij onderkennen een significant risico bij de WNT-verantwoording vanwege de complexe regelgeving en de vele uitzonderingsbepalingen. De WNT bevat strikte normen, maar ook diverse interpretaties en overgangsregelingen die de juiste toepassing bemoeilijken. Onjuiste verantwoording kan leiden tot boetes, terugvorderingen en reputatieschade. Daarom achten wij extra aandacht noodzakelijk voor de naleving van de WNT in de jaarrekening, om het risico op materiële fouten te beperken.	☐	☑	☐	☐

In deze boardletter nemen wij alleen de belangrijkste vijf risico's op. De aard van deze risico's brengt met zich mee dat wij met name bij de controle van de jaarrekening hier aandacht aan besteden. In ons accountantsverslag dat wij naar aanleiding van de controle van de jaarrekening uitbrengen zullen wij rapporteren hoe deze risico's zijn afgedekt.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Eshuis

Totaaloverzicht procesbeheersing



Totaaloverzicht procesbeheersing

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Evaluatie van de interne beheersing

Wij hebben in oktober 2025 een interim-controle verricht bij de gemeente Almelo. Tijdens deze interim-controle richten wij ons vooral op de opzet en bestaan van de administratieve organisatie, als ook de werking voor de processen in het sociaal domein, financiële administratie en de digitale factuurverwerking. Wij verrichten werkzaamheden ten aanzien van de procedures binnen de organisatie voor zover deze van belang zijn om een oordeel te vormen over de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente Almelo. Wij hebben hieronder een samenvatting opgenomen van de getoetste processen. Voor onderliggende details en bevindingen verwijzen wij naar onze managementletter.

Onze algemene indruk van de gehele administratieve organisatie en interne beheersing binnen de gemeente Almelo is positief. Dit houdt met name verband met het volwassenheidsniveau van de belangrijkste processen en de systeemgerichte aanpak die hierdoor mogelijk is. Dit biedt veel aanknopingspunten voor de controle van de rechtmatigheidsverantwoording en het bijbehorende ambitieniveau. Een in-control statement zal mogelijk te vroeg komen of zelfs niet kostenefficiënt zijn. Echter op bepaalde andere processen liggen nog veel kansen om de interne controle te versterken.

Ondanks het goedkeurende rechtmatigheidsoordeel van het college bleken in 2024 nog een fors aantal contracten onrechtmatig. Wij erkennen dat de gemeente momenteel volop bezig is met de implementatie van het nieuwe financiële systeem, Unit4 ERPx, een cruciale stap voor het versterken van de financiële processen. Een essentieel onderdeel van dit systeem is de gefaseerde invoering en uitbreiding van de verplichtingenadministratie. Deze verplichtingenadministratie stelt de gemeente in staat om bij het aangaan van financiële verplichtingen, direct een passend aanbestedingsregime toe te passen.

Dit wordt mede mogelijk gemaakt door het vroegtijdig inschakelen van de centrale inkopers, die preventief toezicht houden op het naleven van de geldende aanbestedingsregels. Wij hebben in onze nulmeting op ERPx in november al vastgesteld dat dergelijke waarborgen al in zijn gebouwd in de acceptatieomgeving, die de basis zal vormen voor de productieomgeving die per 1 januari 2026 live zal gaan. Zo ook maatregelen rondom het vroegtijdig signaleren van contracten die dreigen bepaalde (aanbestedings)grenzen over te gaan waardoor tijdig actie kan worden ondernomen door de gemeente. Door deze proactieve benadering kan de gemeente al aan de voorkant mogelijke risico's identificeren en mitigeren, wat leidt tot een efficiënter en compliant inkoopproces.

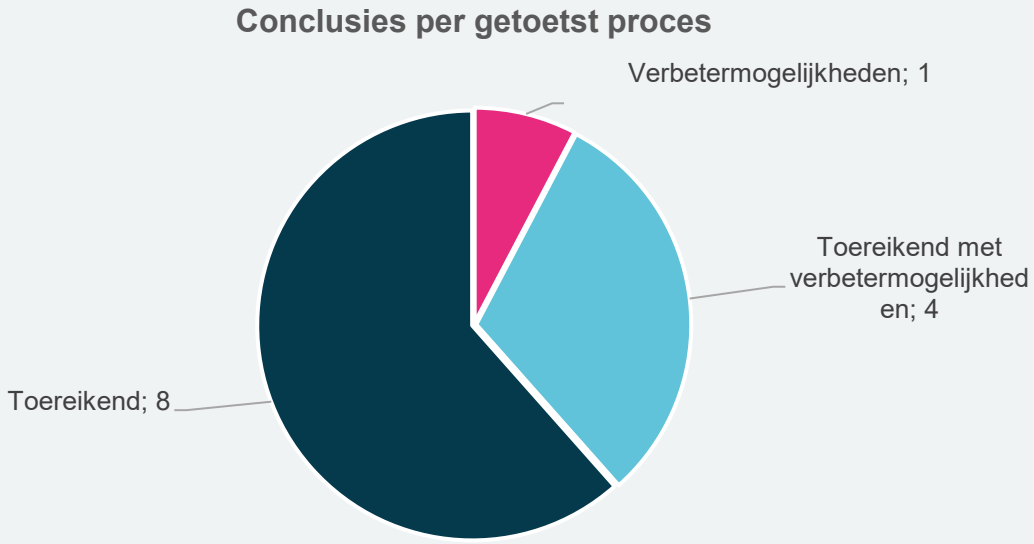
Naast de technische implementatie van ERPx en de optimalisatie van de aanbestedingsprocedures, ligt een andere belangrijke prioriteit in de verdere verankering van het anti-corruptieprogramma. Waardoor de harde controlewerkzaamheden van Control & Audit worden geïntegreerd in de zogenaamde soft controls die vanuit HR worden uitgevoerd op het gebied van bijvoorbeeld integriteit en nevenfuncties. Wij bevelen dus aan om de bestaande interne beheersingsmaatregelen, waaronder het anti-corruptieprogramma, stevig te verankeren in het gemeentelijke risicobeheersingsproces. Het anti-corruptieprogramma biedt reeds een solide basis, maar door dit expliciet te integreren binnen de bredere aanpak van risicomanagement en fraudepreventie, kan de gemeente haar preventieve waarborgen verder versterken. Dit proces biedt de mogelijkheid om lacunes te identificeren en vast te stellen waar aanvullende maatregelen nodig zijn om potentiële risico's effectief te mitigeren. Bovendien geeft het inzicht in de manier waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid ten aanzien van integriteit en fraudebestrijding invult.

Totaaloverzicht procesbeheersing

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Door deze stappen zorgvuldig uit te voeren, kan de gemeente haar positie versterken op het gebied van risicobeheersing en compliance, en de effectiviteit van haar interne beheersingsmaatregelen verhogen. Hiermee wordt niet alleen voldaan aan de wettelijke vereisten, maar wordt ook de transparantie en integriteit binnen de gemeentelijke organisatie bevorderd, wat cruciaal is voor het behouden van het vertrouwen van burgers en belanghebbenden.

Wij merken op dat in het hiernaast opgenomen overzicht de IT-omgeving niet is opgenomen als proces, omdat hier een aparte rapportage over wordt uitgebracht.



Totaaloverzicht procesbeheersing

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Onderstaand vatten wij ons oordeel over de opzet en het bestaan per proces samen. Ten aanzien van opzet en bestaan geven wij het proces een classificatie mee:

Verbetermogelijkheden: Binnen het proces is sprake van significant risico en/of er is sprake van verschillende tekortkomingen/observaties binnen de AO/IB en vragen hier op korte termijn uw aandacht voor;

Toereikend met verbetermogelijkheden: Binnen het proces is sprake van verhoogd risico en/of er is sprake van verschillende observaties binnen de AO/IB en vragen hier op middellange termijn uw aandacht voor;

Toereikend: Binnen het proces is sprake van risico en er is geen sprake van observaties binnen de AO/IB. Hiermee concluderen wij dat dit proces in opzet en bestaan voldoende is om het proces van het opstellen van de jaarrekening te ondersteunen.

Proces	Conclusie opzet en bestaan 2025	Conclusie opzet en bestaan 2024
Administratie & verslaglegging	Verbetermogelijkheden	Verbetermogelijkheden
Factuurverwerking en betalingen	Toereikend met verbetermogelijkheden	Toereikend met verbetermogelijkheden
Uitkeringen Participatiewet en BBZ	Toereikend	Toereikend
Zorgbestedingen WMO en Jeugdwet	Toereikend	Toereikend
Subsidiebaten en baten uit inkomensoverdrachten	Toereikend	Toereikend
Belastingopbrengsten en leges belegd bij het GBTwente	Toereikend	Toereikend
Verhuuropbrengsten	Toereikend	Toereikend
Algemene uitkering en overige baten	Toereikend	Toereikend
Personeel en salarisadministratie	Toereikend	Toereikend
Subsidieverstrekkingen en lasten uit inkomensoverdrachten	Toereikend	Toereikend met verbetermogelijkheden
Grondexploitatie	Toereikend	Toereikend
Fraude- en anti-corruptiebeheersing	Toereikend met verbetermogelijkheden	Toereikend met verbetermogelijkheden
Geautomatiseerde omgeving	Afzonderlijk gerapporteerd	Afzonderlijk gerapporteerd
Rechtmatigheidsverantwoording	Verbetermogelijkheden	Verbetermogelijkheden

Totaaloverzicht procesbeheersing

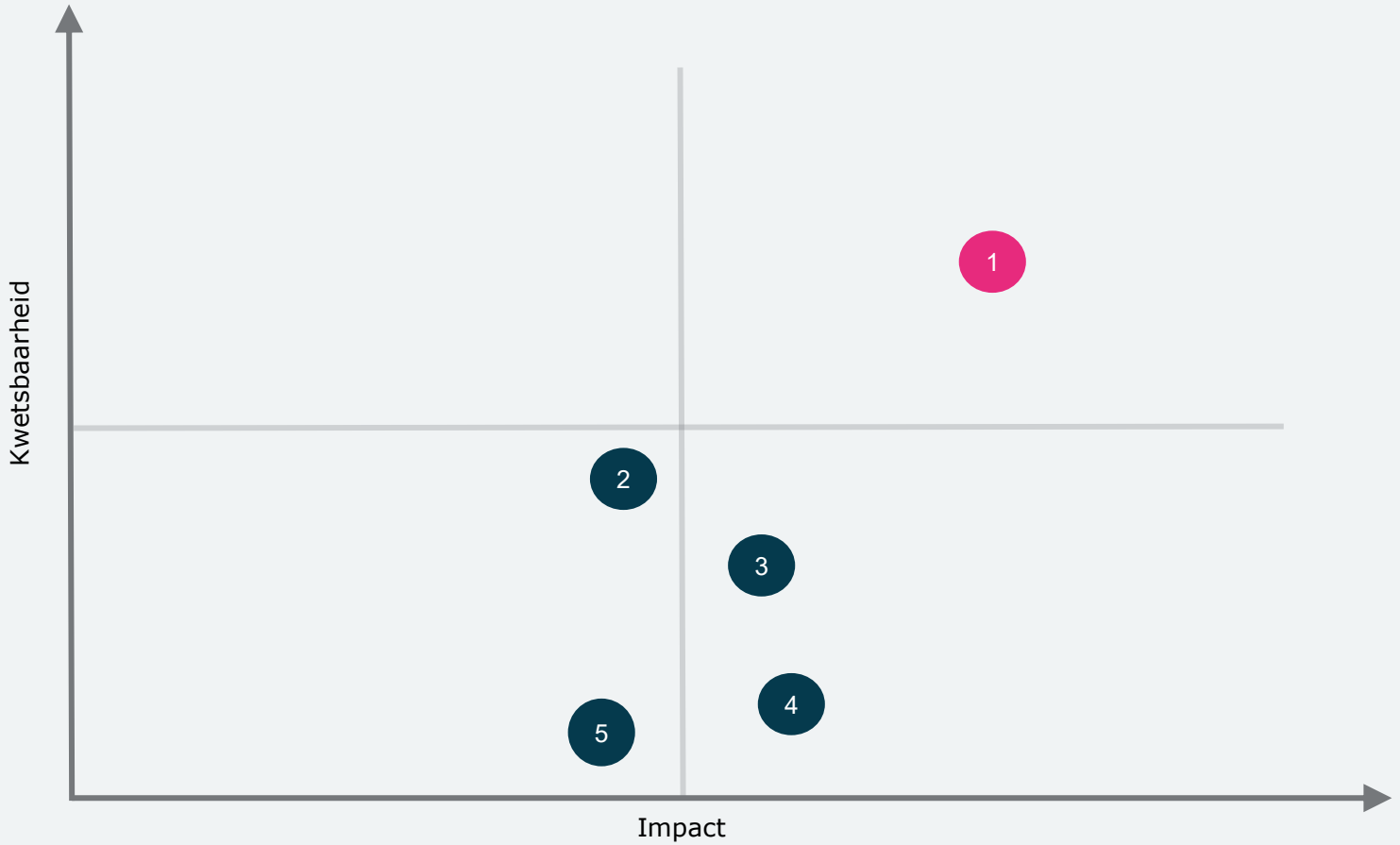
Hieronder vindt u een visualisatie van de geconstateerde bevindingen. Voor details verwijzen wij naar onze boardletter.

Nr.	Bevinding	Status 2025	Status 2024
1	**Rechtmatigheidsverantwoording** - Inrichten purchase to pay proces dan wel verbeteren van de preventieve en detectieve waarborging rondom het aanbesteden van inkopen.	↻	↻
-	**Frauderisicoanalyse** - Nader uitwerking fraudebeleid in de vorm van koppeling en beoordeling interne beheersing en voldoende verankering in interne controle plan VIC-functie ontbreekt.	✓	↻
-	**Subsidieverstrekkingen** – Het preventief afdwingen en adequaat registreren van het beoordelen en autoriseren van subsidieaanvragen en -vaststellingen in het subsidiesysteem dient te worden verbeterd. De oplossing hiervoor in de vorm van de implementatie van het nieuwe subsidievolgsysteem heeft vertraging opgelopen.	✓	↻
-	**Subsidieverstrekkingen** – Actualisatie van algemene subsidie verordening daterend uit 2013.	✓	↻
2	**Prestatielevering** - Beleid omtrent prestatieleveringscontrole en documentatie kan verder worden versterkt.	↻	↻
3	**Anti-corruptieprogramma** – Het anti-fraude en –corruptieprogramma kan verder worden versterkt.	↻	!
4	**Memoriaalboekingen** – Het proces rond het initiëren, autoriseren en boeken van memoriaalboekingen dient te worden verbeterd.	↻	!
-	**Grondexploitaties** – Per heden is de Nota grond en vastgoedbeleid gemeente Almelo 2020 niet geactualiseerd, wat met name van belang is door het effectief worden van de omgevingswet per 1 januari 2024.	✓	!
5	**Subsidiebaten** - Beheersing rondom de planning, verantwoording en oplevering rondom complexe subsidietrajecten die vanuit de gemeente worden gedaan verdient verbetering.	!	-

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Totaaloverzicht procesbeheersing

Hieronder vindt u een visualisatie van de geconstateerde bevindingen. Voor details verwijzen wij naar onze managementletter.



Significante bevinding met een **hoog risico** en potentieel een grote impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.
Een bevinding waar het management direct actie op moet ondernemen.

Bevinding met een **gemiddeld risico** en potentieel een gemiddelde impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.
Een bevinding waarvoor stappen dienen te worden genomen door het management gebaseerd op een actieplan, inclusief einddata.

Bevinding met een **laag risico** en potentieel een lage impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.
Een bevinding waarvoor actie voor kan worden ondernomen door het management, maar waarvan het risico ook kan worden geaccepteerd.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Totaaloverzicht procesbeheersing

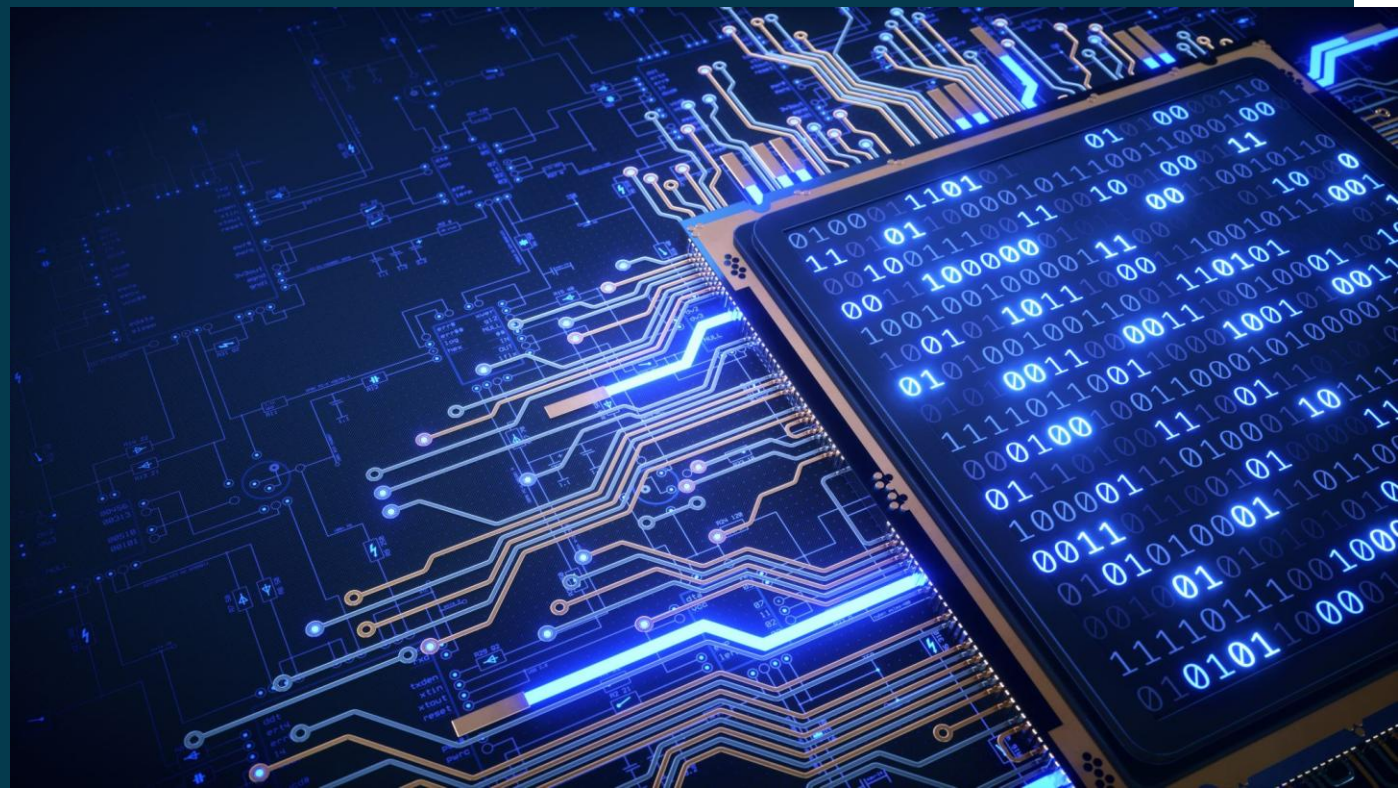
Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Legenda:

●	Significante bevinding met een hoog risico en potentieel een grote impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties. Een bevinding waar het management direct actie op moet ondernemen.
●	Bevinding met een gemiddeld risico en potentieel een gemiddelde impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties. Een bevinding waarvoor stappen dienen te worden genomen door het management gebaseerd op een actieplan, inclusief einddata.
●	Bevinding met een laag risico en potentieel een lage impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties. Een bevinding waarvoor actie voor kan worden ondernomen door het management, maar waarvan het risico ook kan worden geaccepteerd.
!	Nieuwe bevinding
↻	Eerder gerapporteerde bevinding, niet opgelost
✓	Bevinding opgelost / beheersing voldoende

Eshuis

IT-audit



Per saldo persoonlijker

IT-audit

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Samenvatting tekortkomingen IT-audit

In dit digitale tijdperk, waarbij organisaties geautomatiseerde informatietechnologie (IT)-systemen gebruiken om hun informatie te verwerken voor een betere ondersteuning van hun missies, spelen IT-risico's en controles een cruciale rol bij het beschermen van de informatiemiddelen van een organisatie en daarmee van haar missie. Het belangrijkste doel van een organisatie in het kader van (IT) risico's & controles, zou moeten zijn: het beschermen van de organisatie en haar vermogen om de geformuleerde missie uit te voeren, en niet enkel de IT-middelen. Wij zijn van mening dat een effectieve IT-risico- en beheeromgeving, een belangrijk onderdeel is van een succesvolle IT-strategie welke onderdeel uitmaakt van de bedrijfsstrategie.

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel over de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken over de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen hebben betrekking op de onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij geen volledigheid pretenderen.

.

In het kader van de jaarrekeningcontrole over het boekjaar 2025 zal Eshuis IT-audit werkzaamheden uitvoeren met betrekking tot de opzet, het bestaan en werking van de algemene ICT beheersmaatregelen binnen de automatiseringsomgeving van de gemeente Almelo. Deze werkzaamheden houden in dat wij de algemene IT beheersmaatregelen in opzet, bestaan en werking beoordelen van de meest kritische applicaties rond het uitkering- en zorgdeclaratie-administratie, de salarisadministratie, de inkoopfactuurverwerking en het grootboek.

In overleg met u rapporteren wij de uitkomsten van onze IT audit in een afzonderlijke boardletter IT-audit. Wij rapporteren aan u een samenvatting in ons accountantsverslag over boekjaar 2025.

IT-audit

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Benadering en scope

Ten behoeve van de jaarrekeningcontrole hebben wij voor elk van de mogelijke bevindingen onze eigen classificatie bepaald op basis van prioriteit van opvolging, waarbij drie niveaus zijn onderscheiden: hoog, midden en laag. Het management blijft verantwoordelijk voor haar eigen oordeelsvorming over de inschatting van de risico's als gevolg van de geconstateerde bevindingen, de daarvan af te leiden prioriteitstelling en de opvolging van de aanbevelingen.

Tijdens de werkzaamheden voor de 2025 jaarrekeningcontrole zullen wij voor de gemeente Almelo de algemene IT beheersmaatregelen in opzet, bestaan en werking beoordelen voor de volgende applicaties:

Betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking

Overeenkomstig artikel 2:393, lid 4 van het Burgerlijk Wetboek zijn wij verplicht om onze bevindingen te rapporteren met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van uw geautomatiseerde gegevensverwerking. Onze controle heeft geen aangelegenheden geïdentificeerd die op dit gebied aan u gerapporteerd moeten worden, anders dan de waarnemingen zoals hiervoor besproken.

Applicatie	Besturingssysteem	Database	Netwerk	Datacenter locatie
Unit4 Decade	Windows Server 2022	OracleDB 19c	Windows Server 2016	Op locatie te Almelo
Filelinx Donau	Windows Server 2016	OracleDB 19c		Op locatie te Almelo
Centric Suite4SD	Windows Server 2016	OracleDB 19c		Op locatie te Almelo

Eshuis

Actualiteiten & Vooruitblik

Per saldo persoonlijker

Actualiteiten & vooruitblik

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Verslaggevingskader

In het BBV zijn ten opzichte van voorgaand jaar geen belangrijke wijzigingen aangebracht, ook heeft de commissie BBV op het moment van het schrijven van deze boardletter geen essentiële nieuwe standpunten of notities gepubliceerd.

Kadernota Rechtmatigheid 2025

September 2025 heeft de commissie BBV de nieuwe Kadernota Rechtmatigheid 2025 uitgebracht. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De verantwoordingsgrens valt vanaf 2025 binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente. Dit was tot en met 2024 binnen de bandbreedte van 0% tot 3%.
- Het percentage voor de verantwoordingsgrens geldt vanaf 2025 voor de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden samen. Tot en met 2024 gold het percentage van de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor rechtmatigheidsfouten en voor onduidelijkheden.
- Vanaf 2025 geldt dat de omvangbasis voor het percentage van de verantwoordingsgrens de lasten van de gemeente exclusief toevoegingen aan de reserves is. Tot en met 2024 was dit inclusief toevoegingen aan de reserves.

De aanscherping van de controlegrenzen zoals die met ingang van 2025 is ingevoerd door een wijziging in het besluit accountantscontrole decentrale overheden zorgt, zeker in combinatie met de kadernota rechtmatigheid 2025, voor een vernieuwde focus op de wijze waarop in de controle en in de rechtmatigheidsverantwoording omgegaan wordt en kan worden met het begrip 'onzekerheden' en 'onduidelijkheden'. We zien dat regelmatig het identificeren van een onzekerheid, bijvoorbeeld in de keten in het sociaal domein, het eindpunt van de controle is geworden.

De aanscherping van het BADO zorgt ervoor dat de controlemarges smaller worden. Onzekerheden zullen daardoor in de praktijk sneller leiden tot een aangepast oordeel. Vanuit ons perspectief, zeker bij een aangepast oordeel, is het identificeren van een onzekerheid het startpunt van een vervolgproces. Niet zelden wordt het ontbreken van informatie meteen vertaald in een onzekerheid.

In dergelijke situaties dient u echter aantoonbaar en tijdig inspanningen te verrichten om de informatie alsnog te verkrijgen. Dat kan door bijvoorbeeld zelfstandig (eigen) onderzoek te doen door aanvullende informatie uit te vragen bij verbonden partijen of leveranciers, door (dossier)onderzoek te doen bij zorgaanbieders in het sociaal domein of door schattingen beter te onderbouwen. Daardoor kunnen onzekerheden worden verkleind of opgelost.

Indien gemeenten dit eigen onderzoek niet doen of niet kunnen doen, zullen wij dit onderzoek zelfstandig alsnog moeten gaan verrichten. De aard van het onderzoek hangt af van de exacte situatie, onze risico-inschatting en de wel aanwezige informatie. Het is evident dat deze laatste optie niet onze voorkeur heeft maar ook onherroepelijk leidt tot druk op de bestuurlijke planning van de jaarrekening 2025. Tijdgebrek of bestuurlijke afspraken zijn immers geen vrijbrief om dit onderzoek niet uit te voeren.

Voor uw gemeenten geldt dat wij met onze uitgebreide IT-audit op het sociaal domein voldoende zekerheid kunnen verkrijgen over de bestede zorggelden, ook van bijvoorbeeld kleine zorgaanbieders. Wij bevelen wel aan om blijvend aandacht te houden op het verbeteren van de interne beheersing rondom de prestatielevering van zorggelden, ook in combinatie met het SRT. Blijft dus wel dat voor de gemeente Almelo perikelen rondom onzekerheden uit het sociaal domein zich niet voordoen.

Actualiteiten & vooruitblik

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Door de recente aanpassingen in het BADO is de grens tussen fouten en onzekerheden vervallen: vanaf verslagjaar 2025 geldt één goedkeurings- en verantwoordingsgrens van 2% voor het totaal van fouten en onzekerheden. Dat maakt dat onzekerheden – bijvoorbeeld rond juridisch complexe aanbestedingsprocedures – sneller als materiële bevinding kunnen worden opgevat. Waar vroeger een onzekerheid mogelijk als 'onduidelijkheid' werd geclassificeerd, kan dit onder de nieuwe norm sneller doorwerken in het getrouwheidsoordeel van de accountant. Tegelijkertijd legt de kadernota rechtmatigheid meer verantwoordelijkheid bij het college: de gemeente moet actief optreden om die onzekerheden op te lossen en mag ze niet meer laten voortduren.

Kortom: onzekerheden dienen onder het nieuwe BADO-regime niet alleen te worden geanalyseerd, maar ook proactief te worden weggenomen om de rechtmatigheid maar dus ook getrouwheid structureel te borgen. Dit geldt ook voor de gemeente Almelo, aangezien over boekjaar 2024 ter waarde van € 1,5 miljoen aan onzekerheden zijn geconstateerd naar aanleiding van onze controle op de aanbestedingen. Wij bevelen dan ook aan om deze dossiers tijdig en zorgvuldig uit te zoeken, zodat eventuele onzekerheden kunnen worden weggenomen voordat zij onder het nieuwe BADO-regime mogelijk doorwerken in het oordeel.

Voorziening APPA

Uit onderzoek blijkt dat regelmatig verouderde tabellen worden gebruikt bij berekeningen voor APPA, ook door bekende partijen als Loyalis en RAET, attentiepunt dus. Effect op voorzieningen is gemiddeld 13-20% van de voorziening. Gemeenten konden Montae & partners vragen om mee te doen met dit onderzoek. De verschillen zijn in diverse gevallen zelfs materieel.

De Commissie BBV komt in november met een standpunt over de wijze waarop de WTP-effecten in de jaarrekening moet worden verwerkt, en wanneer. Een van de vragen is of gemeenten al mogen/moeten gaan zitten op de dekkingsgraad van het ABP (120%) in plaats van de huidige grondslag 100%. Vermoedelijk moet een eventueel tekort in 2025 in eens verwerkt worden. Ook hierbij adviseren wij de gemeente om voorgaande mee te nemen bij de bepaling van de balanspost.

Liquidatie RBT XL

De intentie is dat op 1 januari 2026 de afstoting van alle activiteiten binnen RBT XL, conform het liquidatieplan, voltooid zal zijn. Als onderdeel van het liquidatieplan worden bepaalde activa en passiva vanuit RBT XL overgedragen aan de gemeente Almelo. De laad- en loskade wordt in 2025 overgenomen. De resterende grondexploitatie alsmede de erfpachtgronden worden naar verwachting per 1-1-2026 overgedragen. De erfpachtgronden hebben een aanzienlijke omvang. Met de erfpachtgronden komen ook de onderliggende leningen bij de BNG en NWB mee. Wij vragen uw aandacht voor de juiste verwerking in de jaarrekening (inclusief toelichtingen en grondslagen) en voor het tijdig evalueren van het effect van deze inbreng op de omslagrente. De omslagrente is ook relevant voor de grondexploitaties.

Actualiteiten & vooruitblik

Voorziening spaarverlof medewerkers Ontplooj

In het kader van de jaarafsluiting brengen wij onder de aandacht dat voor de spaarverlofregeling van SW-medewerkers mogelijk geen toereikende voorziening is getroffen. Vanuit de commissie BBV is recent verduidelijking gegeven over de verwerking van spaarverlof bij SW-bedrijven. Hoewel de uitvoering onder Ontplooij valt, staan de betreffende SW-medewerkers formeel op de loonlijst van de gemeente.

Wij adviseren daarom te beoordelen of in de huidige spaarverlofvoorziening ook rekening is gehouden met de opgebouwde spaaruren en bijbehorende verplichtingen van deze medewerkers. Indien dit nog niet is meegenomen, kan dit financiële gevolgen hebben voor de komende jaarrekening. Wij verzoeken u dit nader te onderzoeken en waar nodig de voorziening aan te passen.

WNT

De algemene bezoldiging voor een topfunctionaris mag voor 2026 niet meer bedragen dan € 262.000 per jaar. Daarnaast dienen instellingen de salarissen openbaar te maken van overige medewerkers (inclusief – wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan – ingehuurd personeel) die een bezoldiging ontvangen boven deze norm. Ten slotte stelt de WNT een aantal overige eisen, zoals een maximale ontslagvergoeding voor topfunctionarissen van € 75.000.

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Actualiteiten & vooruitblik

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

NIS2, Cyberbeveiligingswet, BIO2 en ENSIA IT-audit

Met de recente ontwikkelingen op het gebied van informatiebeveiliging binnen de overheid informeren wij u over veranderingen die een impact zullen hebben op uw gemeente, waterschap, provincie of gemeenschappelijke regeling. Deze ontwikkelingen zijn relevant voor risicomanagement, de ENSIA IT-audit (voor gemeenten) en de naleving van nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van informatiebeveiliging. Hieronder vindt u de belangrijkste aandachtspunten en wat dit voor uw organisatie betekent.

NIS2 – Europese richtlijn voor cyberweerbaarheid

De NIS2 is reeds sinds 16 januari 2023 in werking getreden en dient te worden omgezet in nationale wetgeving door de lidstaten van de Europese Unie. Deze NIS2 richtlijn verplicht onder andere overheidsorganisaties en vitale sectoren om hun cyberweerbaarheid versterkt in te richten en incidenten tijdig te melden. De BIO2 fungeert als normenkader waarmee gemeenten en andere overheidslagen aan de NIS2-eisen kunnen voldoen, te weten de meest wezenlijke plicht namelijk de zorgplicht.

Voor uw organisatie betekent dit:

- het treffen van passende en evenredige technische, operationele en organisatorische maatregelen om de risico's te beheren en afgestemd op de voor de organisatie relevante risico's en deze beheersen;
- het goedkeuren van te nemen maatregelen voor het beheer van cyberbeveiligingsrisico's;
- het toezien op de kwaliteit van de uitvoering en het beheer van de maatregelen.

Cyberbeveiligingswet – verwachte implementatie

De Cyberbeveiligingswet is de omzetting in nationale wetgeving van de Europese NIS2-richtlijn. Deze richtlijn heeft als doel om de weerbaarheid van de lidstaten van de Europese Unie te versterken door ervoor te zorgen dat organisaties voldoende weerbaar zijn tegen allerlei dreigingen. De Rijksoverheid roept organisaties dan ook op om zich voor te bereiden op de komst van de wet en de onderliggende regelgeving.

In de week van 10 november 2025 zijn er diverse concept ministeriële regelingen onder de Cyberbeveiligingswet uitgebracht die uitvoering geven aan de Cbw en waarop tot en met 21 december 2025 kan worden gereageerd. De ministeriële regelingen vormen de nadere uitwerking van de Cyberbeveiligingswet, de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten, het Cyberbeveiligingsbesluit en het Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten. De meeste departementen zullen een eigen ministeriële regeling opstellen voor de sectoren waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zo ook voor uw als decentrale overheid, waarbij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal komen met deze regeling. Meest wezenlijke hierin betreft de zorgplicht en de invulling hiervan door de vaststelling van de nieuwe BIO2 normen. De maatregelen die decentrale overheden vanuit de aankomende Cyberbeveiligingswet moeten nemen, kosten tijd en aandacht. Daarom adviseren wij u om niet af te wachten tot de inwerkingtreding, maar om alvast voorbereidingen te treffen.

BIO2 – Vernieuwd normenkader voor informatiebeveiliging (zorgplicht)

In augustus 2024 is de vernieuwde Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO2) gelanceerd en formeel vastgesteld door het Overlegorgaan Baseline Informatiebeveiliging Overheid (OBDO) op 23 september 2025 en is te vinden in link.

Actualiteiten & vooruitblik

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

Daarmee is BIO2 het leidende normenkader geworden voor informatiebeveiliging binnen de gehele overheid. De nieuwe BIO2 zal uiteindelijk wettelijk verankerd zal worden in de Cbw. Decentrale overheden blijven tot de inwerkingtreding van de Cbw formeel de BIO 1.04 gebruiken, maar kunnen de BIO2 nu al toepassen als richtinggevend kader.

Belangrijke kenmerken van BIO2:

- De BIO2 is opgebouwd volgens de internationale normen NEN-EN-ISO/IEC 27001 en NEN-EN-ISO/IEC 27002.
- De BIO2 is in lijn gebracht met de NIS2-richtlijn en de Cyberbeveiligingswet (Cbw), als juridisch kader voor de sector Overheid, lees de zorgplicht waaraan uw kritische processen moeten voldoen.
- De BIO2 bevat overheidsmaatregelen zoals "basishygiëne", "ketenhygiëne" en "overheidsrisico's".

Een voorbeeld van een ingrijpende verandering door de komst van de BIO2 betreft de vereisten rondom assurancerapportages van uw leveranciers. De BIO2 introduceert in maatregel 5.20.03 een belangrijke verplichting voor ketenbeveiliging. Deze maatregel vereist dat alle softwareleveranciers die diensten of systemen leveren rondom kritische processen aan overheidsorganisaties beschikken over een onafhankelijke assurance-rapportage (zoals een ISAE- of SOC-verklaring).

Deze verplichting geldt niet alleen voor commerciële leveranciers, maar ook voor samenwerkende gemeenten, regionale ICT-samenwerkingen en gemeenschappelijke regelingen die software of digitale diensten ontwikkelen, beheren of hosten voor andere overheden. Hiermee waarborgt de BIO2 dat elke schakel in de keten aantoonbaar voldoet aan de beveiligingseisen en voorkomt dat onvoldoende beveiliging bij één partij risico's oplevert voor de gehele overheid.

Een andere belangrijke wijziging is de opname van beheersmaatregel 5.17.01 uit de BIO2 die duidelijke eisen stelt aan het gebruik van Single Sign-On (SSO) en Multi-Factor Authenticatie (MFA) binnen overheidsorganisaties. In de praktijk betekent dit dat veel organisaties hun huidige applicatielandschap moeten moderniseren.

Voor veel traditionele on-premise applicaties is namelijk geen veilige of volwaardige koppeling mogelijk met moderne identiteitsplatformen zoals Azure AD (Entra ID) of vergelijkbare identity providers. Daardoor kan MFA niet op het vereiste beveiligingsniveau worden toegepast.

Als gevolg hiervan stappen steeds meer organisaties over naar SaaS-varianten van hun applicaties of moderniseren zij hun architectuur, zodat deze koppelbaar wordt met een centrale tenant in de "cloud". Hiermee wordt voldaan aan de strengere eisen voor sterke authenticatie, vermindert het risico op identiteitsmisbruik en wordt de beveiliging in lijn gebracht met de meest actuele normen binnen de BIO2 en NIS2-zorgplicht.

De twee beschreven aspecten — de verplichting tot assurancerapportages van softwareleveranciers (maatregel 5.20.03) en de strengere eisen voor SSO en MFA (maatregel 5.17.01) — zijn op zichzelf al zo ingrijpend dat zij voor iedere decentrale overheidsorganisatie strategische keuzes noodzakelijk maken. Deze veranderingen raken niet alleen de IT-afdeling, maar hebben brede impact op de hele organisatie. Ze vereisen investeringen in modernisering van applicatielandschappen, herziening van ketencontracten en governance, en aanpassing van operationele processen. Het succes van de implementatie hangt daarmee af van organisatiebreed commitment en samenwerking, waarbij bestuur of directie, beleid, beheer en uitvoerende afdelingen gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten nemen om te voldoen aan de BIO2 en Cbw-zorgplicht.

Actualiteiten & vooruitblik

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen

RDI – Toezicht en handhaving

De Rijksdienst voor Digitale Infrastructuur (RDI) fungeert als toezichthouder voor overheidsorganisaties — gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen. Zij bewaakt de naleving van de BIO2, de NIS2-richtlijn en de Cyberbeveiligingswet. Bij overtreding van de regelgeving kan de RDI boetes opleggen. Voor specifieke overtredingen is een boete van **2% van de jaaropbrengsten of omzet** van de organisatie mogelijk.

Let op: zodra de Cyberbeveiligingswet formeel door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen, zal de BIO2 dienen als het toetsingskader voor de **zorgplicht** onder de wet. Dit betekent dat het voldoen aan de BIO2 niet alleen normatief is, maar ook als juridisch referentiekader fungeert voor handhaving.

Aanpassing ENSIA IT-audit (alleen voor gemeenten)

Een belangrijk gevolg van de invoering van BIO2 en de komst van de Cyberbeveiligingswet is dat de wijze waarop toezicht en handhaving worden georganiseerd ingrijpend verandert. Voor gemeenten geldt dat de ENSIA IT-audit momenteel het vaste verantwoordingsinstrument is voor informatiebeveiliging.

Het is de bedoeling dat de ENSIA IT-audit in de komende jaren wordt uitgebreid, zodat deze beter aansluit bij de nieuwe verplichtingen uit de BIO2 en de Cyberbeveiligingswet. Deze uitbreiding moet leiden tot een integraler beeld van de informatiebeveiligingsvolwassenheid van gemeenten. Tegelijkertijd geldt dat de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) – de nieuwe toezichthouder voor overheden onder de Cyberbeveiligingswet – uiteindelijk bepaalt hoe zij het toezicht vormgeeft. De RDI besluit zelf welke auditvormen, controles of verantwoordingsstructuren zij inzet voor handhaving.

Daarbij kan de RDI gebruikmaken van de uitgebreide ENSIA IT-audit, maar zij kan ook aanvullende toezichtinstrumenten inzetten of aparte thematische audits uitvoeren.

Conclusie en advies

De invoering van BIO2, de komst van de NIS2-richtlijn en de implementatie van de Cyberbeveiligingswet vraagt om een herziening van uw informatiebeveiligingsbeleid en auditprocessen. Wij adviseren om:

- Zo spoedig mogelijk te starten met de implementatie van de noodzakelijke maatregelen.
- De verantwoordelijkheden rond informatiebeveiliging opnieuw in te richten.
- Voor gemeenten: Voor te bereiden op een mogelijk uitbreiding van de ENSIA IT-audit.

Door proactief aan de slag te gaan, zorgt uw organisatie ervoor dat zij tijdig voldoet aan de eisen van BIO2, NIS2 en de Cyberbeveiligingswet en voorkomt u mogelijke boetes tot **2 % van de jaaropbrengsten**.

Eshuis

Bijlagen

Per saldo persoonlijker

Bijlage 1: Onafhankelijkheid

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Almelo

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de "Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)" en vormen een belangrijk onderdeel van het 'normenkader' waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen de organisatie van Eshuis ingebed.

Ons zijn geen relaties bekend tussen Eshuis Registeraccountants B.V. en haar zuster- en of dochterondernemingen en de gemeente, die naar ons professionele oordeel mogelijk van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid.

Stelsel van waarborgen om onze onafhankelijke positie te waarborgen

Eshuis beschikt over een stelsel van maatregelen om haar onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Dit stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen. Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico's ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt.
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle partners en werknemers bij Eshuis.
- Procedures voor de organisatie van periodieke trainingen inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften.
- Procedures die erop gericht zijn dat onze partners en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhankelijkheidsvoorschriften naleven.
- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften.

Bijlage 2: Disclaimer en beperking in het gebruik

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing.

Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel omtrent de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en deze bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen. Wij attenderen u erop dat deze boardletter is opgesteld ten behoeve van het college van de gemeente en daarom niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt..

Inleiding
Inhoudsopgave
Management - samenvatting
Belangrijke risico's
Procesbeheersing
IT-audit
Actualiteiten
Bijlagen