



**MAKING AN
IMPACT THAT
MATTERS**
since 1845

Aan de gemeenteraad
van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Onderwerp
Boardletter 2025

Datum
14 november 2025

Ons kenmerk
Definitief

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij brengen wij verslag uit van de bevindingen naar aanleiding van de recentelijk afgesloten interim-controle. De aanpak en de aandachtspunten van deze tussentijdse controle, die wij hebben uitgevoerd in opmaat naar de controle van de jaarrekening 2025 van de gemeente Utrecht, zijn vastgelegd in het auditplan 2025.

Wij benadrukken dat de interim-controle primair is bedoeld om de interne-beheersingsmaatregelen in uw organisatie te beoordelen en te toetsen, als basis om te komen tot een oordeel over de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening 2025 opgenomen informatie. Het voorgaande impliceert dat onze werkzaamheden niet de hele interne-beheersingsomgeving van de gemeente Utrecht omvatten. Tevens heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2025 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Wij merken op dat deze Boardletter is opgesteld ten behoeve van de leden van de Adviescommissie Financiën en Control van de gemeente Utrecht en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

Wij hebben deze rapportage ambtelijk en bestuurlijk (met o.a. uw gemeentesecretaris en portefeuillehouder financiën) besproken. Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en danken u en uw medewerkers voor de samenwerking tijdens de interim-controle en bij de totstandkoming van deze Boardletter.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

Deloitte Accountants B.V.
Wilhelminakade 1
3072 AP Rotterdam
Postbus 2031
3000 CA Rotterdam
Nederland

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9830
www.deloitte.nl

drs. R.M.J. van Vugt RA

B. Leeuwenkamp MSc RA

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle	5
Speerpunten Adviescommissie Controle en Financiën	15
Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025	17
Bijlage Reikwijdte van onze werkzaamheden	20

Uw controleteam

Wij beantwoorden graag uw vragen over deze Boardletter:



Rein-Aart van Vugt
Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 1100 2353
rvanvugt@deloitte.nl



Bob Leeuwenkamp
Director
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 1201 1643
bleeuwenkamp@deloitte.nl



Danny Graus
Director IT Audit
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 5311 9327
dgraus@deloitte.nl



Maurice Heuer
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 8333 0192
maheuer@deloitte.nl



Monique van Doornum- van Duist
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 12342787
mvanduist@deloitte.nl



Rohini Garib
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 29653107
rgarib@deloitte.nl



Niels van den Akker
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 31024071
nivandenakker@deloitte.nl



Bart de Nijs
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 12104989
bdenijs@deloitte.nl

Managementsamenvatting

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen interim-controle





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle



Onderwerp

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

Boodschap

Algemeen – opzet van deze Boardletter

Voor de komende jaren hebben wij een drietal “hoofddoelstellingen” geformuleerd voor de accountantsdiensten en adviesfunctie. Deze hebben wij onderstaand schematisch weergegeven. Gezien de doelstellingen overkoepelend en meerjarig van aard zijn (waarbij eveneens sprake kan zijn van een groeitraject), hebben wij de doelstellingen opgedeeld in subdoelstellingen. Voor boekjaar 2025 hebben wij in ons auditplan een vijftal subdoelstellingen geformuleerd. Van de benoemde subdoelstellingen staan de volgende centraal in deze Boardletter:

- Grip op investeringen / Besluitvorming, planning, begroting en informatievoorziening investeringen inclusief MPR (gebiedsontwikkeling);
- Realistisch plannen, ramen en begroten (implementatie uitvoeringstoets door gemeente Utrecht);
- Concernsturing en concernmonitoring (three lines model, versterken financiële functie, integraliteit).

Realiseren van betere concernsturing en monitoring en hierbij versterken van de financiële functie



Realiseren van een snellere, meer organisatiegerichte, continuous accountantscontrole

Verder versterken kennis en kaderstellende rol van de raad en de Adviescommissie Controle en Financiën



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

Op basis van de uitgevoerde interim-controle constateren wij dat de interne beheersing voldoet aan de vanuit de accountantscontrole hieraan minimaal te stellen eisen. Wij zien dat de organisatie vol is van ambitie maar dat de realisatie hiervan, op onderdelen, niet altijd het tempo heeft waarop gehoopt wordt of initieel rekening mee gehouden werd. Daarbij zien wij dat het financieel in balans houden van de begroting uitdagend kan zijn. Het prioriteren van de ambities is zodoende blijvend van belang. De grootste (financiële) uitdagingen liggen in het realiseren van majeure projecten zoals Leidsche Rijn, Merwede, het Wervengebied en het op lange termijn in balans houden van de begroting.

Bij de projecten zijn er ook belangrijke uitdagingen op het gebied van netcongestie, juridische procedures en macro-economische ontwikkelingen alsmede het daaraan gekoppelde investeringsplafond. Daarnaast is ook het daadwerkelijk in uitvoering brengen van de geplande en begrote investeringen een belangrijk aandachtspunt. Het vergroten van de realisatiekracht is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke organisatie. Uw organisatie verkent actief de mogelijkheden van (Gen)AI en automatisering binnen de verschillende processen om de efficiency en effectiviteit van processen te vergroten. De implementatie van SAP S/4 HANA is hierin een mooie eerste stap geweest waar in volgende jaren op kan worden voortgeborduurd.

Wij concluderen ten aanzien van uw interne beheersing dat de basis 'overall-gezien' op orde is om tot de financiële verantwoording in de jaarrekening 2025 te komen. In het afgelopen boekjaar zijn hierin wel belangrijke proceswijzigingen doorgevoerd als gevolg van de implementatie van SAP S/4 HANA. Deze implementatie heeft ook speciale aandacht gekregen in onze interim-controle. Waarbij wij onder andere gekeken hebben naar de nieuwe inrichting van processen en interne beheersingsmaatregelen. Tevens hebben onze IT auditors een zogenoemde pre-implementation review uitgevoerd, waarbij op voorhand is meegekeken bij de migratie naar SAP S/4 HANA. Hierbij is een nauwe samenwerking geweest tussen Deloitte, de Gemeente en haar implementatiepartner McCoy. Tijdens het traject zijn meerdere aanbevelingen gedaan welke iteratief zijn teruggekoppeld aan McCoy. Daarnaast hebben wij speciale aandacht besteed aan de datamigratie zelf (of de gegevens op een juiste manier overgezet zijn van het ene systeem naar het andere). De uitkomsten van onze testwerkzaamheden ten aanzien van deze datamigratie hebben wij in de paragraaf [Interne beheersing | Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking](#) opgenomen.

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling | Concernsturing

In eerdere jaren hebben wij onze visie gedeeld over de wijze waarop de gemeente Utrecht organisatorisch ingericht is en welke effecten dit heeft op de (financiële) interne beheersing. Wij benadrukken het centralisatievraagstuk als meest urgente thema. Wij identificeren diverse onderwerpen die vragen om centrale sturing en monitoring, zoals:

- de control(functie);
- grip op investeringen;
- de inkoopfunctie;
- het versterken van de financiële functie en hygiëne van de financiële administratie (beperken van P14/15 boekingen);
- het zicht houden op risico's en claims;
- de functie van reserves.

Wij achten het van belang om een duidelijke keuze te maken ten aanzien van het centralisatievraagstuk en hierbij een planning met concrete tijdstipmomenten af te spreken.

De eerste maatregelen volgen uit het door u vastgestelde programma "versterken financiële functie". Daarbij wordt ingezet op (1) verbeteringen intern binnen de afdeling financiën en het onderlinge samenspel tussen de clusters en (2) het gemeentebrede samenspel met de organisatieonderdelen en concerncontrol. Binnen het programma is ook aandacht voor de voorwaarden voor grip:

- (centrale) kaderstelling;
- organisatie en werkprocessen;
- besturing en beheersing;
- informatievoorziening en systemen; en
- mensen en cultuur.

Wij hebben bij onze controle kennisgenomen van de eerste resultaten van het programma, waaronder met vaste dienstverbanden invullen van een aantal key functies binnen de financiële afdeling. De doelstelling is dat dit uw gemeente een stabielere basis geeft om de financiële functie (duurzaam) te versterken.



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling | Concernsturing (vervolg)

Wij blijven kritisch op de wijze waarop de financiële- en controlfunctie op dit moment is georganiseerd binnen Utrecht. Op belangrijke dossiers wordt niet centraal gestuurd en gemonitord. Daarnaast zijn diverse activiteiten van uw financiële- en controlfunctie decentraal georganiseerd. Hierdoor is zowel F&I als concerncontrol niet op alle onderwerpen (centraal) betrokken. Een voorbeeld hiervan betreft de sturing en beheersing van verbonden partijen, risicomanagement, juridische geschillen en investeringen. Hierdoor is het eveneens onvoldoende mogelijk voor de organisatieonderdelen om, op basis van hun integrale verantwoordelijkheid, de (eind)verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen voor hun (aan)deel in het samen- en controleproces van de jaarrekening. Ook hier is de sturing en informatievoorziening van decentraal naar centraal op onderdelen ontoereikend om centraal te kunnen monitoren en tijdig beslissingen te nemen.

Om hier verdere invulling aan te geven adviseren wij, in lijn met het programma “versterken financiële functie” om de positie c.q. rol van (financial) control binnen de gemeente Utrecht te heroverwegen en centraler te positioneren. Hierdoor ontstaat een meer zuivere rol en kan verdere beheersing van concernfinanciën worden versterkt. Tevens zien wij de ontwikkeling en implementatie van een centraal financial controlframework (welke vervolgens ook gebruikt kan worden om vanuit decentraal naar centraal verantwoording af te leggen) als een logische c.q. noodzakelijke vervolgstap in de professionalisering van de financiële- en controlfunctie.

Onderdeel van dit framework zou onder andere de eerder door ons geadviseerde analyse van balansrekeningen, alsmede het gaan werken met periodeafsluitingen moeten zijn. Hiermee kan de organisatie de financiële discipline en centrale sturing verder versterken. Tevens zou, indien dit proces adequaat wordt ingericht, dit moeten leiden tot een aanzienlijk lager aantal einde periode (‘periode 14 en 15’) boekingen in het jaarrekeningtraject (gezien balansposten tussentijds vaker worden beoordeeld in plaats van enkel aan het einde van het boekjaar).

Wij merken op dat in opdracht van de Directeur Concerncontrol een projectteam, ondersteund door een extern adviesbureau, aan een hervorming van de Control functie werkt. Het projectteam adviseert omtrent de inrichting van een robuuste en toekomstbestendige Control functie en bijbehorende taken, rollen en verantwoordelijkheden. Wij zien dit als een positieve ontwikkeling.

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

De jaarrekeningcontrole 2024 hebben wij met uw organisatie geëvalueerd, waarbij er best practices en concrete acties zijn benoemd voor een gestroomlijnd verantwoordings- en controleproces. Wat betreft de jaarrekeningcontrole hebben wij samen met uw ambtelijke organisatie specifiek aandacht voor de volgende onderwerpen:

- Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage en het aantal overige inkomende subsidiebatens is de afgelopen jaren toegenomen. Het is belangrijk de interne controle op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en op overige inkomende subsidies en de rechtmatigheid van de bestedingen (dit valt binnen de rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W) tijdig uit te voeren en adequaat te documenteren. Wij hebben net als vorig jaar dan ook reeds in vroegtijdig stadium afstemming met uw organisatie over de documentatie en interne controle, waaronder de te hanteren formats. Wij zijn verheugd te zien dat uw organisatie stappen onderneemt om het proces rondom de werkzaamheden op de SiSa-bijlage in 2025 te verbeteren. Een vroeg vragen uur vóór het einde van het kalenderjaar lijkt ons een goede gelegenheid om vraagstukken voorafgaand aan de controle gezamenlijk te bespreken. Hoewel wij begrijpen dat de verantwoording van deze SiSa-regelingen een soms complexe en arbeidsintensieve exercitie kan zijn, vragen wij aandacht voor de tijdigheid en volledigheid van de dossiervorming en interne controle omtrent de verschillende te verantwoorden SiSa-regelingen.
- Het beschikbaar hebben van een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties, inclusief position papers. Specifiek aandachtspunten hierbij zijn: een actuele onderbouwing van de voor 2025 e.v. verwachte inflatie, een kosten- en opbrengstenindexatie, de (potentiële) effecten van de stikstofproblematiek en netcongestie op de grondexploitaties van de gemeente Utrecht (programma en planning) alsmede nieuw geopende en geherstructureerde grondexploitatieprojecten. Afgelopen jaren zijn de verantwoording en de controle (ondanks complexe verslaggevingsvraagstukken) soepel verlopen. Wij zullen, in lijn met vorig jaar, met het organisatieonderdeel Ruimte afspraken maken over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen.
- Het beperken van de ‘periode 14 en 15’ boekingen, oftewel correctieboekingen op de eerste conceptjaarrekening. Voorgaand jaar hebben wij de suggestie gedaan om periodiek een analyse van balansrekeningen te implementeren, op zowel concern- als decentraal niveau. Hierbij wordt door een functionaris van de gemeente (bij voorkeur een medewerker buiten het decentrale organisatieonderdeel) periodiek een controle uitgevoerd op de balansrekeningen (al dan niet onderverdeeld naar organisatieonderdeel), waarbij de juistheid en de onderbouwing van de individuele balansposten worden beoordeeld. Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid de ‘periode 14 en 15’ boekingen te reduceren.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-control

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Memoriaalboekingen	<p>Memoriaalboekingen zijn handmatig ingevoerde journaalboekingen die niet voortkomen uit de reguliere kas-, bank- of inkoopprocessen en gebruikt (kunnen worden) om correcties of toevoegingen te doen aan de financiële administratie. Uw organisatie heeft, mede als gevolg van de migratie naar SAP S/4 HANA, het proces rondom de controle van memoriaalboekingen in 2025 herzien. De randvoorwaardelijke controletechnische functiescheiding heeft u systeemtechnisch afgedwongen. Dit zien wij als een positieve ontwikkeling.</p> <p>Het doel van deze procesherziening, en onze aanbevelingen in het verleden hieromtrent, is om de betrouwbaarheid van de memoriaalboekingen en de consistentie van de controles en onderbouwingen te borgen. Uw organisatie hanteerde tot en met 2024 vaste formats waarin een aantal kernwerkstappen opgenomen waren, zoals een toets op: juiste grootboekrekening, de aanwezigheid van onderbouwende documentatie, het correct boeken van btw en, indien van toepassing, de door de budgethouder of business controller uitgevoerde BBV-check. Deze formats en (zichtbare) toetsingen worden met de procesmatige en systeemtechnische wijzigingen in 2025 niet meer gehanteerd. De BBV-check wordt op voorhand door de financiële medewerker enkel uitgevoerd bij memorialen > EUR 1.000.000. De BBV-check wordt echter niet (consistent) reproduceerbaar vastgelegd. Tevens wordt de controle niet gewaarborgd in de workflow. Zodoende merken wij op dat er binnen het huidige proces nog geen sprake is van een gestructureerde wijze van het documenteren van de door de controlerend functionaris verrichte controlehandelingen, noch van de hierbij gemaakte overwegingen om een memoriaal te accorderen. Wij adviseren dan ook het proces hierop te herzien c.q. te versterken.</p>
Interne beheersing Rechtmatigheidsverantwoording en Europese aanbestedingen	<p>Uw organisatie heeft geen centraal inkoopstelsel of contractbeheersysteem. De registratie van contracten vindt nog steeds decentraal plaats in SAP S/4 HANA door de verschillende organisatieonderdelen. Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige en consistente controle op de juistheid van de ingevoerde contractgegevens op decentraal niveau. Binnen uw (centrale) inkooporganisatie is er een initiatief gestart om de aansturing van de inkooporganisatie verder te centraliseren door het centraliseren van de inkoopmanagementcapaciteit. Dit heeft als doel meer overzicht en regie te krijgen op de decentrale inkoopactiviteiten, versnippering terug te dringen en de kwaliteit van het inkoopproces te verbeteren.</p> <p>Daarnaast is voorgaand jaar besloten het gebruik van uw applicatie voor het stroomlijnen van de documentenstroom rondom EU-aanbestedingen te beëindigen vanwege frequente storingen en tijdelijke onbeschikbaarheid van documenten. Na gesprekken met de leverancier van de applicatie is vanuit uw gemeente het voornemen uitgesproken om vanaf 2026 volledig (terug) over te stappen naar TenderNed, dat inmiddels ook is doorontwikkeld voor decentrale toepassingen, waarmee het aanbestedingsproces beter gestroomlijnd kan worden en alle aanbestedingsprocedures in één systeem kunnen plaatsvinden. Uw organisatie behoudt het documentbeheer via MS Teams, waarmee de continuïteit en toegankelijkheid van informatie gewaarborgd blijft. Ook houdt de organisatie een inkoopkalender bij in de Teams-omgeving. Wij hebben vernomen dat het gebruik van deze inkoopkalender is verbeterd door beter begrip c.q. meer bekendheid binnen de organisatie. De kalender wordt echter nog steeds handmatig door verschillende decentrale medewerkers ingevuld, wat leidt tot variabiliteit in datakwaliteit en het risico op een onvolledige registratie. Daartegenover zet uw organisatie verschillende opleidingsprogramma's en e-learningtools om de kennis en vaardigheden op het gebied van decentrale inkoop te vergroten. Vanuit uw organisatie wordt aangegeven dat deze initiatieven bijdragen aan verbeteringen in het inkoopproces, zoals bij het gebruik van de inkoopkalender.</p> <p>Concluderend constateren wij dat, ondanks de voortgang in de stroomlijning en centralisatie van het inkoopproces, het decentrale karakter en het ontbreken van integratie met systemen zoals SAP S/4 HANA belangrijke aandachtspunten blijven. Wij adviseren dat het vervolgtraject zich richt op het realiseren van integrale procesondersteuning, centrale kaderstelling en -monitoring. Hierbij merken wij op dat de organisatie hier reeds stappen in heeft ondernomen.</p>



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking	<p>Jaarlijks geven wij u een update van de opvolging van de bevindingen uit de IT-audits van voorgaande jaren, waarbij wij op basis van gesprekken met de betrokken functionarissen de voortgang op de bevindingen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de algemene IT-beheersmaatregelen onderzoeken. Deze werkzaamheden zijn geïntegreerd in onze jaarrekeningcontrole.</p> <p>U heeft ons afgelopen jaar, in verband met de implementatie van SAP S/4 HANA , gevraagd om aan de voorkant mee te kijken bij de implementatie en de inrichting van de interne beheersing binnen dit project, evenals de juistheid en volledigheid van de datamigratie en de verschillende testdomeinen. Tijdens de pre-implementatiefase van het SAP S/4 HANA systeem is een beoordeling uitgevoerd van de dataconversie en migratiecontroles, met als doel eventuele problemen te identificeren die invloed kunnen hebben op de integriteit van de gegevens (juistheid en volledigheid) binnen het kader van de jaarrekening controle. Specifiek is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Analyse van de conversie richtlijnen en procedures;• Data mapping en de validatie van de data mapping samples op bijvoorbeeld grootboekrekening, kostenplaats, business partner etc.• Soorten testen dat worden uitgevoerd en de vastlegging hiervan; denk hierbij o.a. aan unit testen, regressietesten, performance/ stress testen en gebruikersacceptatietesten;• Migratieplan, inclusief terugvalscenario's, geplande support organisatie en procedures na go live;• Pre-en postvalidaties die uitgevoerd dienen te worden ten behoeve van het aantonen van de juistheid en volledigheid van de data overdracht voor de geselecteerde data objecten in de conversiedossiers;• Als onderdeel hiervan de opzet van de conversiedossiers, want dient er wel/niet op te worden genomen.• Als onderdeel van de conversiedossiers de diepgang van de steekproeven, hoe worden deze uitgevoerd, die wie worden deze uitgevoerd etc.• Als onderdeel van de conversiedossiers de pre-en post validaties , hoe vindt de vastlegging hierop plaats, door wie worden deze validaties uitgevoerd etc. <p>Door de uitvoering van deze werkzaamheden hebben wij opgemerkt dat verschillende controls waren ingericht voor de datamigratie en deze ook tijdens en na de go live zijn geïmplementeerd. Daarbij hebben wij kunnen vaststellen dat de overgang van de gegevens juist en volledig heeft plaatsgevonden. Om de volgende stappen te zetten, samen met de gemeente Utrecht, beoordelen wij in oktober 2025 het ontwerp / de inrichting van de functiescheiding (SOD) –ruleset. Daarnaast zullen wij testwerkzaamheden op de Algemene IT controles (kritische rechten, hoge rechten accounts, generieke accounts, relevante instellingen ten aanzien van de beveiliging) in SAP S/4 HANA uitvoeren als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Hierover zullen wij separaat aan u rapporteren.</p> <p>Wij merken op uit de verschillende procesgesprekken, die wij als onderdeel van onze interim-controle hebben gehouden, dat de operationele functionaliteiten voor de organisatie nog niet optimaal zijn ingericht. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan rapportages die anders vormgegeven zijn en dat er achterstanden zijn in de verwerking van (memoriaal) boekingen. De organisatie werkt er hard aan om deze achterstanden voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben. Wij brengen het belang hiervan graag nog onder uw aandacht gezien de mogelijke implicaties die dit heeft voor de tijdigheid en betrouwbaarheid van sturings- en verantwoordingsinformatie.</p>







Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Interne beheersing | beheersing Investeringsagenda

Boodschap

In 2024 heeft uw organisatie het programma “grip op investeringen” geïntroduceerd. Met de introductie van dit programma heeft uw organisatie een meerjarenplan opgesteld waarmee toegewerkt wordt naar een financieel robuust investeringsstelsel op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. De doelstellingen van dit programma sluiten aan bij de eerder door ons geconstateerde uitdagingen op het gebied van de investeringsbegroting en de daaruit voorkomende aanbevelingen. Wij zien dat uw organisatie met aanbevelingen aan de slag is gegaan en haar investeringsplanning heeft aangepast en heeft gecorrigeerd voor het realisatiepercentage van de afgelopen jaren (65%). Wij hebben de aanpassingen in het totale investeringsvolume in onderstaand figuur weergegeven. De doorgevoerde wijzigingen in het geraamde investeringsvolume dragen bij aan uw doelstelling om tot een realistische (meerjaren)raming te komen. Wij stellen echter wel expliciet dat het hier zou moeten gaan om een “tussenoplossing”, waarbij op lange termijn gewerkt wordt naar realistisch begroten en grip op investeringen. Hierbij zullen de nieuwe en reeds lopende investeringen bij het besluitvormingsproces in de tussentijdse rapportages (bijvoorbeeld de voorjaarsnota) op een dusdanige manier opgenomen moeten worden dat er altijd een koppeling is tussen geautoriseerd c.q. geraamde investeringen en de daarbij horende kapitaallasten per programma. Laat hierin de geraamde investeringen de leidraad zijn voor het ramen van kapitaallasten en monitor / stuur centraal op vrijvallende kapitaallasten. Wij juichen het dan ook toe dat de organisatie werkt aan een methodiek om de investeringsplanningen, – beheersing en besluitvorming te versterken door middel van een uitvoeringstoets (mede naar aanleiding van motie 365-2025).

Naast het versterken van de investeringsbegroting aan de voorkant zullen ook stappen gezet moeten worden om tijdens de uitvoering van investeringen de informatievoorziening te versterken en op een adequate wijze te kunnen sturen.

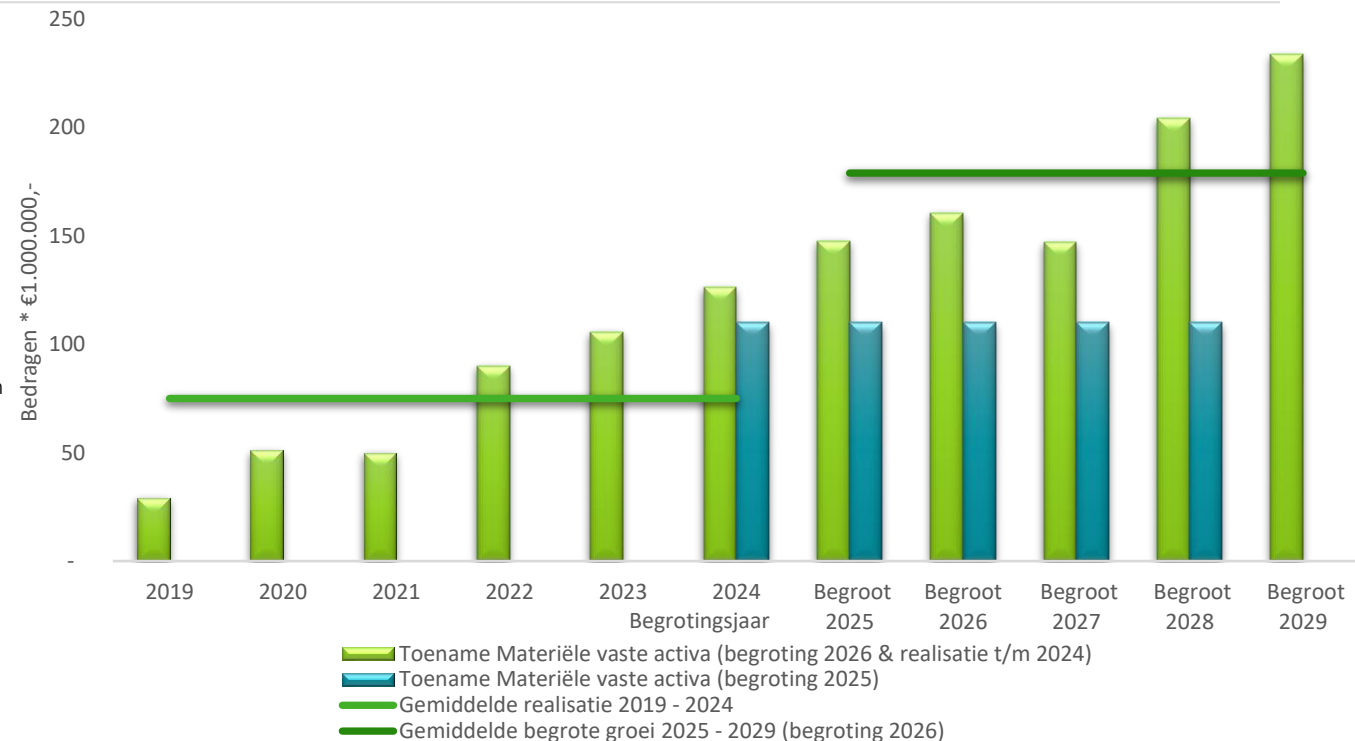
Zo constateren wij dat op concern niveau, ook na de migratie naar SAP S/4 HANA, onvoldoende (efficiënt) inzicht is in de uitputting van (sub-)investeringskredieten.

Hiermee is vanuit een concerngedachte de sturing op de realisatiekracht van de investeringen ook beperkt mogelijk, omdat het administratieve inzicht op operationeel niveau onvoldoende aanwezig is.

Om concrete stappen te zetten bij deze constatering adviseren wij het volgende:

- De wijze waarop de registratie van (sub-)investeringskredieten plaatsvindt aan te passen zodat deze centraal gemonitord kunnen worden.
- Versterk de centrale interne (financiële) controlefunctie, welke aan de hand van duidelijke rollen en verantwoordelijkheden de robuustheid van de investeringsprojecten moet borgen en monitoren.

Bovenstaande punten komen bovenop de adviezen die wij opgenomen zijn bij het project “versterken financiële functie”.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Interne beheersing | Overall beeld

Tijdens de interim-controle hebben wij de interne beheersing onderzocht van de voor de jaarrekening relevante processen. Overall is de interne beheersing – vanuit de opdracht voor de jaarrekeningcontrole bezien – van een voldoende niveau.

De processen die wij tijdens de interim-controle hebben onderzocht, zijn:

- Memoriaalboekingen en financiële verslaggeving
- Investerings
- Grondexploitatie
- Inkopen (inclusief aanbestedingen) en betalingsverkeer
- Belastingen
- Salarissen
- Sociaal domein en uitkeringen Sociale Zaken
- Treasury
- Subsidieverstrekingen
- Overige opbrengsten: subsidie-, verhuur-, erfpacht- en parkeeropbrengsten.

In deze Boardletter hebben wij onze detailbevindingen weergegeven (inclusief status opvolging eerdere aanbevelingen).

Interne beheersing | Aandachtspunten voor de jaarrekening 2025

Voor het opstel- en controleproces van de jaarrekening benoemen wij op basis van de jaarrekeningcontrole 2024 en de interim-controle 2025 de volgende specifieke aandachtspunten:

- Een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties, inclusief position papers. Specifiek aandachtspunt hierbij is een actuele onderbouwing van de voor 2025 e.v. verwachte inflatie/kosten- en opbrengstenindexatie. Met het ruimtelijk domein zullen wij separate afspraken maken over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen. Tevens plannen wij periodieke gesprekken, waarin wij elkaar actief op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen.
- Het mogelijk doorbreken van de interne beheersing door het management ('management override'), waarbij wij specifiek aandacht vragen voor de onderbouwing van de materiële schattingen in de jaarrekening (inclusief een evaluatie van de in de jaarrekening van vorig boekjaar opgenomen schattingen) en een toereikende autorisatie van en controle op memoriaalboekingen.
- Aandacht voor uw standpunt en onderbouwing ten aanzien van (eventuele) juridische claims en geschillen.
- Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage neemt naar verwachting voor het boekjaar 2025 verder toe. U bent daarom gestart met de (voorbereiding van de) uitvoering van de benodigde interne controles op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en de rechtmatigheid van de bestedingen. Voor de jaarrekeningcontrole maken wij – zodra de verantwoordings- en controle-informatie vanuit de rijksoverheid voor 2025 definitief is – nadere (plannings-)afspraken.
- Een toereikende onderbouwing van de impact van de vastgestelde stelselwijziging met betrekking tot de afschrijvingsmethodiek van het Wervengebied.



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

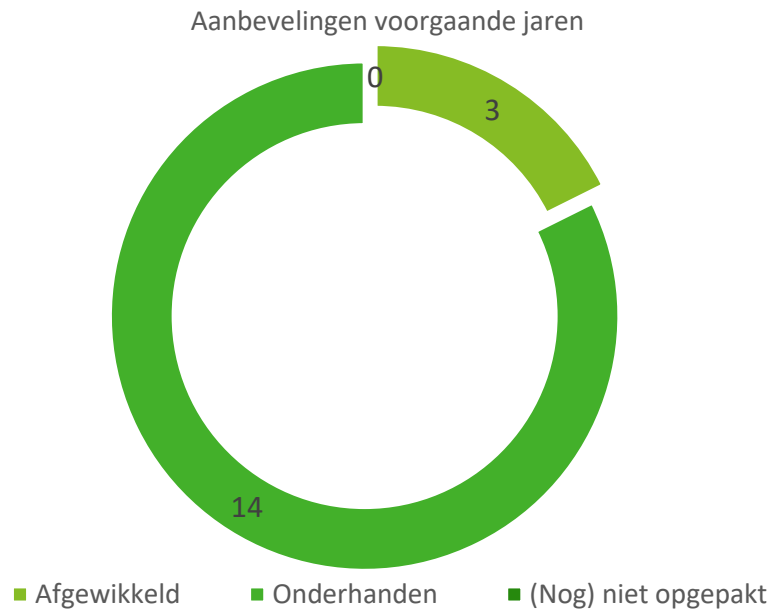


Onderwerp

**Interne beheersing |
opvolging
aanbevelingen uit
voorgaande jaren**

Boodschap

Onze managementletter 2024 en eerdere rapportages bevatten diverse aanbevelingen. Tijdens de interim-controle 2024 is de follow-up van deze aanbevelingen inzichtelijk gemaakt. Samengevat geeft dit het volgende beeld:



In het bovenstaande overzicht is te zien dat de gemeente Utrecht in drie gevallen opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen uit eerdere jaren. Tegelijkertijd constateren wij echter ook dat veel bevindingen een gedeeltelijke opvolging hebben gekregen in 2025. Wij vragen nogmaals uw aandacht voor het opvolgen van deze aanbevelingen.

Speerpunten Adviescommissie Controle en Financiën

Verslag speerpunten auditplan





Verslag speerpunten auditplan



Onderwerp	Boodschap
Speerpunten Adviescommissie	<p>De adviescommissie Controle en Financiën kan – als vertegenwoordiging van de gemeenteraad – ter ondersteuning van de controlerende rol specifiek aandacht vragen voor bepaalde posten van de programma's, gemeentelijke producten, specifieke projecten en/of organisatieonderdelen. Voor boekjaar 2025 zijn de volgende speerpunten geselecteerd:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inzicht in het financieel beeld, specifiek aandacht voor hervorming/bezuinigingen en historisch perspectief• SiSa-controlen, verbetering van het verantwoordings- en controleproces



Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025





Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025



Onderwerp

Boodschap

Wijzigingen in het BBV

In december 2023 heeft de commissie BBV belangrijke notities over Rente, Overhead en Grondexploitatie geactualiseerd. We geven hieronder de belangrijkste wijzigingen per notitie weer en hun impact op de jaarrekening. Deze notities gelden vanaf begrotingsjaar 2025, maar mochten vanaf begrotingsjaar 2024 al worden toegepast.

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023

De belangrijkste wijzigingen in de notitie Grondexploitatie houden verband met de Omgevingswet, die leidde tot aanpassingen in de lijst van verhaalbare kostensoorten. Deze zijn van kracht per 1 januari 2024 en beïnvloeden voornamelijk verslaggevingsaspecten bij faciliterend grondbeleid en biedt de gemeente meer keuzemogelijkheden tot het verhalen van kosten. Andere wijzigingen betreffen voorwaarden voor warme gronden, voorbereidingskosten en gemengde projecten. Daarnaast is de rentetoerekening gewijzigd alsmede worden er zwaardere eisen gesteld aan winstnemingen.

Deze laatste twee benoemde wijzigingen zullen financieel effect hebben op uw grondexploitatieprojecten en de begrote winstnemingen die uw organisatie kan doen (hoofdzakelijk binnen de grondexploitatie Leidsche Rijn). Immers kan winstneming via de POC-methode, dat wil zeggen op basis van de betrouwbaar geraamde winst naar rato van de realisatie van verkopen en kosten, pas plaatsvinden als de resterende looptijd van een grondexploitatie tien jaar of minder is. Voorheen was de restrictie van de looptijd niet opgenomen in de notitie grondbeleid.

Notitie Rente

De meest significante wijziging in de notitie Rente betreft de toerekening van rentelasten aan grondexploitaties. Tot en met 2023 was het enkel toegestaan om de werkelijke rente over vreemd vermogen evenredig toe te rekenen aan deze exploitaties. Dit geldt ook voor toekomstige rentelasten. Met ingang van boekjaar 2025 wordt in het BBV geen onderscheid meer gemaakt, en vindt rentetoerekening plaats op basis van de reguliere omslagrente.

Notitie Overhead

De commissie BBV heeft de regelgeving omtrent de toerekening van overhead geactualiseerd en samengevoegde notitie. De belangrijkste stellige uitspraken uit deze notitie zijn:

- De definitie van overhead uit artikel 1 van het BBV wordt nader geduid als: het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen.
- Voor de berekening van de tarieven voor lokale heffingen moet de methodiek voor de toerekening van overhead worden gebruikt zoals deze is opgenomen in de financiële verordening.
- De methodiek voor het toerekenen van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan overige taakvelden van de begroting.





Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025



Onderwerp	Boodschap
Wijziging BADO	Met ingang van 2025 geldt het gewijzigde Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Op basis van de wijzigingen geldt vanaf 2025 voor onze accountantscontrole een goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze goedkeuringstolerantie is de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle.
Interne beheersing Afschrijvingsmethodiek Werven	In de vergadering van 17 juli 2025 heeft uw gemeenteraad besloten om de afschrijvingsmethodiek van het programma werven te wijzigen van een lineaire naar een annuïtaire afschrijvingsmethodiek. Vanuit het verslaggevingskader (in dit geval de notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV) is er bij een dergelijke wijziging sprake van een stelselwijziging die moet worden toegelicht in de jaarrekening. Graag vragen wij uw aandacht voor de toelichting van deze stelselwijziging in de jaarrekening 2025.



Bijlage

Reikwijdte van onze werkzaamheden





Reikwijdte van onze werkzaamheden

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2025, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Utrecht, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Een jaarrekeningcontrole heeft niet als doel om enige zekerheid te geven over de kwaliteit van de interne organisatie. De controle bestaat uit een combinatie van controlewerkzaamheden, waaronder een risicoanalyse, analytische procedures, detailcontroles en, voor zover mogelijk en efficiënt, het testen van de interne-beheersingsmaatregelen die zijn gerelateerd aan en relevant voor de controle. Wij richten ons hierbij alleen op de interne controle-omgeving die relevant is voor onze oordeelsvorming over de jaarrekening.

De Boardletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2025.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons als accountant van de gemeente Utrecht toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van het risico dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe en rechtmatige beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De risico-inschatting heeft niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt deze daarom niet noodzakelijkerwijs alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

Daarnaast is onze controle niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Indien wij aangesteld zouden zijn om een fraudeonderzoek bij de gemeente Utrecht uit te voeren, zouden wij wellicht andere bevindingen hebben geconstateerd en observaties hebben gerapporteerd dan die welke nu zijn opgenomen in deze Boardletter.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 345,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication contains general information only, and none of DTTL, its global network of member firms or their related entities is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte organization shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2025. For information, contact Deloitte The Netherlands.