Eshuis

ACCOUNTANTSVERSLAG 2024

Gemeente Borger-Odoorn

23 juni 2025



Per saldo persoonlijker

Certified B Corporation

SRA

Independent Member of PrimeGlobal

Eshuis

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Aan de raad van de gemeente Borger-Odoorn
T.a.v. mevrouw I. Oosting, griffier
Postbus 3
7875 ZG EXLOO

Behandeld door: Dirk Kuperus RA en Jeroen Wijnholds RA
Ons kenmerk: 2025.187
Datum: 23 juni 2025

Geachte leden van de Raad,

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2024 verstrekt.

In deze brief gaan wij in op de strekking van onze controleverklaring, mogelijke geconstateerde afwijkingen, de bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken en rapporteren wij, voor zover dit noodzakelijk of vereist is, over onze bevindingen en adviezen.

Onze bevindingen en opmerkingen daarbij zijn bedoeld om de gemeenteraad te ondersteunen bij de bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken.

Wij benadrukken dat verspreiding van de controleverklaring met handtekening en de gewaarmerkte jaarrekening niet is toegestaan. In hoofdstuk 2 leggen wij uit waarom dat belangrijk is en hoe u aan de publicatieverplichtingen kunt voldoen.

Met vriendelijke groet,
Eshuis Registeraccountants B.V.

[redacted]

Eshuis

Inhoudsopgave

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

1. DE HOOFDLIJNEN VAN ONZE CONTROLE 4
2. BESTUURLIJKE AFHANDELING EN PUBLICATIE 6
3. RESULTAAT EN WEERSTANDSVERMOGEN 7
4. KERNPUNTEN VAN DE CONTROLE 9
5. OVERZICHT VAN NIET-GECORRIGEERDE VERSCHILLEN 20
6. OVERIGE ONDERWERPEN 21
7. ONAFHANKELIJKHEID GEWAARBORGD 24
8. AFSLUITING 25

BIJLAGE BIJ ACCOUNTANTSVERSLAG 2024 SISA GEMEENTE BORGER-ODOORN 26

Eshuis

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

1. De hoofdlijnen van onze controle

Onderwerp	Bevindingen
Strekking van de controleverklaring	Wij hebben een goedkeurende controleverklaring inzake de getrouwheid van de jaarrekening 2024 verstrekt. Onderdeel hiervan is de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook verklaren wij dat de specifieke uitkeringen, die in de SiSa-bijlage zijn opgenomen, getrouw en rechtmatig verantwoord zijn.
Resultaat 2024 en vermogenspositie	Over 2024 is een resultaat gerealiseerd van afgerond € 2,3 miljoen positief. Het resultaat over boekjaar 2024 is de optelsom van een totaalbedrag aan gerealiseerde baten van € 107,0 miljoen en € 105,9 miljoen aan gerealiseerde lasten met daarnaast een mutatie in de reserves van € 1,1 miljoen positief. Dit betekent dat u meer heeft onttrokken aan de reserves dan toegevoegd. Dit betekent dat het eigen vermogen ultimo 2024 uitkomt op € 46,4 miljoen (2023: € 45,2 miljoen). Vanuit uw eigen analyses blijkt dat er sprake is van een gezonde financiële positie en u beschikt over een sluitende meerjarenbegroting.
Controleverschillen	Wij hebben tijdens onze controle enkele controleverschillen geconstateerd. Deze hebben wij opgenomen in hoofdstuk 4. Dit betreft voornamelijk waarderings- en afgrenzingsverschillen. De controleverschillen zijn van een dusdanige omvang dat deze, per saldo, een goedkeurend oordeel niet in de weg staan.
Kwaliteit van de interne beheersing	Wij hebben tijdens de jaarrekeningcontrole geen significante gebreken in de administratieve organisatie of interne beheersing aangetroffen die van invloed zijn op ons oordeel. In onze managementletter hebben wij onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersing meer in detail beschreven. De hoofdlijn daarvan is dat de gemeente Borger-Odoorn de basiskwaliteit op orde heeft en de organisatie ook zelfkritisch is in de zoektocht naar verbeteringen.
Rechtmatigheids-verantwoording	Het college heeft, op basis van een voorgeschreven format, in de jaarrekening verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de jaarrekening en heeft verklaard niet rechtmatig te hebben gehandeld in 2024. Hierbij heeft het college de in de financiële verordening opgenomen, door de Raad vastgestelde, verantwoordingsgrens van afgerond € 3,6 miljoen gehanteerd. De belangrijkste oorzaken van deze conclusie betreft het niet naleven van de EU aanbestedingsregels en de begrotingsrechtmatigheid. Wij hebben vastgesteld dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is opgesteld.
Signalen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik	Tijdens de controle hebben wij met u gesproken over frauderisico's, fraudesignalen en uw interne beheersing. U heeft ons bevestigd dat er in de organisatie geen gevallen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik zijn gemeld. Wij hebben tijdens de controle ook geen aanwijzingen verkregen dat er bij u sprake is van fraude dan wel misbruik of oneigenlijk gebruik. Wij adviseren u om de frauderisicoanalyse verder door te ontwikkelen naar een fraudebeheerplan en ook aanvullend beleid op te stellen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid).

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Belangrijke schattingen in de jaarrekening	Iedere jaarrekening bevat schattingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de waardering van vaste activa, (oninbare) vorderingen, voorzieningen en het afgrenzen van verplichtingen. Binnen gemeente Borger-Odoorn hebben de belangrijkste schattingen betrekking op het inschatten van de toereikendheid van de (onderhouds)voorzieningen en de inbaarheid van de vorderingen. In de basis heeft u hier voldoende grip op en wij hebben vastgesteld dat de door het college gehanteerde schattingen redelijk, consistent en passend zijn.
Verantwoording specifieke uitkeringen	Wij hebben de SiSa-bijlage gecontroleerd met inachtneming van de Nota Verwachtingen Accountantscontrole die hierover regels bevat. Wij hebben bij de voor u van toepassing zijnde specifieke uitkeringen geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringstolerantie voor specifieke uitkeringen overschrijden.
Dataveiligheid en IT	Uw IT-omgeving vraagt steeds meer aandacht en krijgt die ook. De eisen die in de praktijk gesteld worden aan IT en dataveiligheid nemen nog steeds toe maar op alle fronten de norm halen is gelet op uw schaalgrootte uitdagend geworden. Mede door nieuwe regelgeving met betrekking tot data- en cyberbeveiliging vraagt dit om een actievere rol van zowel de gemeentelijke organisatie als van de raad als toezichthouder. In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u overigens mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen zaken over de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken.
Verslaggeving en WNT	Uit onze controle blijkt dat de jaarrekening 2024 overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld. Wij hebben daarnaast vastgesteld dat de overige informatie die in de jaarverslaggeving is opgenomen niet inconsistent is met de informatie in de jaarrekening en de door ons verkregen controle-informatie. Ook hebben wij vastgesteld dat is voldaan aan de WNT en bovendien dat de WNT verantwoording 2023 op een juiste wijze is hersteld en verantwoord in de verantwoording 2024.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

2. Bestuurlijke afhandeling en publicatie

De bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken bestaat uit de volgende stappen: het college van burgemeester en wethouders behandelt in de betreffende vergadering de jaarstukken, met inbegrip van de jaarrekening, en stelt de jaarstukken daarmee vervolgens op. Op dat moment ontstaan formeel de jaarstukken. De gemeenteraad behandelt vervolgens de jaarstukken en stelt deze vast. Er zit enige tijd tussen de verzending van de conceptstukken aan de Raad en de vergadering waarin de vaststelling van de jaarstukken plaatsvindt. Mochten in de periode tot de vaststelling van de jaarrekening omstandigheden blijken die aanpassing van de jaarrekening noodzakelijk maken, dan moet een dergelijke aanpassing nog worden gemaakt. Dat geldt ook in geval de jaarrekening om andere redenen gewijzigd wordt alvorens tot vaststelling wordt overgegaan. Wij verzoeken de gemeente in deze gevallen met ons in contact te treden om gezamenlijk de noodzakelijke vervolgstappen te bespreken.

Openbaarmaking
Bij de jaarstukken hoort de controleverklaring die wij hebben gedateerd op 23 juni 2025. Wij hebben één exemplaar van de controleverklaring voorzien van een originele handtekening. Dit exemplaar is ten behoeve van uw eigen archief en mag niet worden gepubliceerd. Het andere exemplaar van de controleverklaring is voorzien van de naam van onze accountantspraktijk en de naam van de accountant, echter zonder persoonlijke handtekening. Deze mag openbaar gemaakt worden. Het is niet toegestaan de origineel getekende verklaring openbaar te maken.

Deze werkwijze is van belang om misbruik van onze handtekening te voorkomen. Als wij constateren dat toch gebruik gemaakt is van een controleverklaring met onze handtekening zullen wij u verzoeken dit te herstellen, bijvoorbeeld door de jaarstukken van het internet af te halen, dan wel de fysieke verspreiding ongedaan te maken. Vanzelfsprekend treden wij in die situaties met u in overleg over de manier waarop dit moet plaatsvinden.

Wij bevestigen u ermee akkoord te gaan dat het afschrift van onze controleverklaring zonder persoonlijke handtekening wordt openbaar gemaakt in de jaarrekening, mits de opgemaakte jaarrekening ongewijzigd blijft. Openbaarmaking van de controleverklaring is slechts toegestaan tezamen met de jaarstukken. Hiervoor gebruikt u een exemplaar zonder ons waarmerk. De gewaarmerkte versie van de jaarrekening is uitsluitend voor uw eigen archief. Als u de jaarstukken en de controleverklaring opneemt op internet, dient u te waarborgen dat de jaarstukken goed zijn afgescheiden van andere informatie op de internetsite. Afscheiding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de jaarstukken in niet-bewerkbare vorm als een afzonderlijk bestand op te nemen of door een waarschuwing op te nemen indien de lezer de jaarstukken verlaat ("u verlaat de beveiligde, door de accountant gecontroleerde jaarrekening"). Dit accountantsverslag brengen wij uit in een versie met en zonder handtekening. De versie zonder handtekening kan in het kader van de bestuurlijke behandeling worden verspreid. De versie met handtekening is alleen bestemd voor uw archief. Verspreiding daarvan is niet toegestaan. Ook is het publiceren van het concept accountantsverslag niet toegestaan.

Eshuis

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

3. Resultaat en weerstandsvermogen

3.1 Resultaat 2024

U heeft het boekjaar 2024 afgesloten met een positief gerealiseerd resultaat van € 2,26 miljoen. De begroting na wijziging liet een resultaat zien van € 736.000. Het positieve resultaat is als "resultaat na bestemming" afzonderlijk zichtbaar in de balans.

Het saldo van baten en lasten is het verschil tussen het totaal aan baten enerzijds (bij u over 2024 € 107,0 miljoen) en het totaal aan lasten (van € 105,9 miljoen). Het saldo van baten en lasten komt daarmee uit op afgerond € 1,2 miljoen positief. Daarnaast heeft uw raad goedkeuring verstrekt aan een aantal mutaties op de reserves. Het saldo van de dotaties en de onttrekkingen komt uit op € 1,1 miljoen. De som van het saldo van de baten en lasten van € 1,2 miljoen en deze mutaties van € 1,1 miljoen is het jaarrekeningresultaat 2024 en betreft afgerond € 2,3 miljoen positief.

Bij de analyse van uw positieve resultaat over 2024 blijkt dat incidentele factoren een belangrijke rol hebben gespeeld. In uw jaarstukken is in de resultaatanalyse en in de toelichting op de baten en lasten in de jaarrekening (per programma/thema) te zien hoe het resultaat tot stand is gekomen.

3.2 Vermogenspositie

Door de positieve resultaten van de afgelopen jaren is er sprake geweest van een positieve vermogensontwikkeling. Hoewel het hebben van een stevige vermogenspositie niet uw primaire doelstelling is, heeft eigen vermogen ook een functie als financieringsmiddel voor activa en het genereren van liquiditeit voor transacties. Een minimumbuffer is dan ook wenselijk.

In de paragraaf 'Weerstandsvermogen en Risicomanagement' is uitgebreid ingegaan op de risico's die de gemeente signaleert, de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. Als gemeente streeft u ernaar om de impact van risico's te minimaliseren door voldoende buffers (weerstandscapaciteit) te hebben om de mogelijke impact hiervan op te vangen. Door de gekwantificeerde en op geld gezette risico's af te zetten tegen de aanwezige weerstandscapaciteit bepaalt u de weerstandsratio.

Uw eigen analyse komt uit op een ratio van 3,24, terwijl u een ratio groter dan 2 als uitstekend aanmerkt. Dit betekent dat u de aanwezige weerstandscapaciteit als 'uitstekend' kwalificeert. Naast het kijken naar risico's en de weerstandscapaciteit zijn er nog meer methoden om de financiële weerbaarheid bepalen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van diverse kengetallen die elke gemeente verplicht is om te rapporteren en die voor elke gemeente op eenzelfde wijze worden berekend. Uit deze analyse blijkt dat uw gemeente voor de solvabiliteit en de belastingcapaciteit (eigenaren) niet in de minst-risicovolle categorie valt zoals deze door de toezichthouder (de provincie) zijn gedefinieerd. Hierbij valt tevens op dat solvabiliteit met 7 procentpunt is gedaald wat grotendeels veroorzaakt is door forse investeringen.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

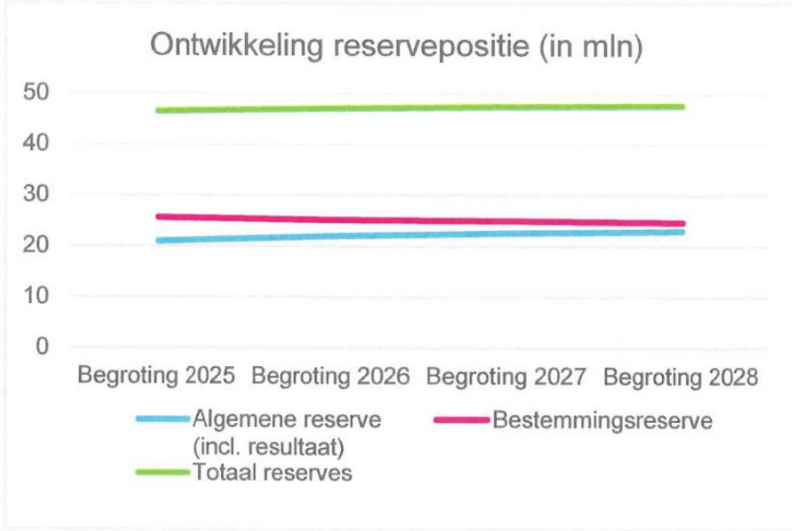
Uw conclusie laat zien dat er sprake is van een gezonde financiële positie die wij op basis van de jaarrekening 2024 en de begroting 2025-2029 onderschrijven.

In het onderstaande overzicht vatten we uw vermogenspositie samen, zowel vanuit de balans als vanuit uw exploitatie (in € 1.000):

Vermogenspositie	Realisatie 2024	Realisatie 2023
Algemene reserve	18.662	20.174
Bestemmingsreserves	25.465	23.647
Resultaat na bestemming	2.258	1.383
Totaal eigen vermogen	**46.385**	**45.204**
Solvabiliteit in %	42	49

Hoewel de werkelijke effecten van het 'ravijnjaar' nog onzeker blijven, houdt u in de begroting 2025-2028 er rekening mee dat u de grote daling van het gemeentefonds financieel op kunt vangen. Als deze ramingen uitkomen, dan neemt uw reservepositie ultimo 2028, op basis van de jaarrekening 2024 en de meerjarenbegroting 2025-2029, toe tot € 47,6 miljoen.

Onder andere doordat uw totale reserves met ongeveer € 1,2 miljoen stijgen blijft u binnen de normen die u tot nu toe heeft gehanteerd voor de beoordeling van de financiële positie. Naast de continue beweging in de financiering door het Rijk, zijn belangrijke ontwikkelingen voor de financiële positie binnen Borger-Odoorn de kosten van de jeugdzorg en de knelpunten rondom de instandhouding van voorzieningen. Die kunnen de komende jaren behoorlijke invloed hebben op het financiële beeld.



Doordat de huidige bestuursperiode 2022-2026 afloopt heeft u voor de jaren vanaf 2026 ervoor gekozen om beleidsarm te begroten. Het risico bestaat dat een minder beleidsarm nieuw collegeakkoord meer ambitie en financiële risico's met zich meebrengt waardoor de financiële positie zich minder positief zal ontwikkelen dan geraamd.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4. Kernpunten van de controle

4.1 Rechtmatigheidsverantwoording

Sinds het boekjaar 2023 neemt u een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Hiermee wordt door het college verantwoording afgelegd over het naleven van de financiële afspraken binnen de gemeente. Wij hebben vastgesteld dat het college in de rechtmatigheidsverantwoording zoals opgenomen in de jaarrekening concludeert niet rechtmatig te hebben gehandeld. Dit betekent dat de door het college geconstateerde rechtmatigheidsbevindingen de verantwoordingsgrens hebben overschreden. De verantwoordingsgrens is door de Raad in de financiële verordening vastgesteld op 3% van de totale lasten en komt voor 2024 uit op afgerond € 3,6 miljoen. De onrechtmatigheid is becijferd op € 14,5 miljoen.

Wij hebben in het kader van onze jaarrekeningcontrole vastgesteld dat de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording getrouw is. De drie relevante criteria waarover in de rechtmatigheidsverantwoording wordt verantwoord zijn als volgt:

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium ziet toe op de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden hebben onder andere betrekking op het voldoen aan wet- en regelgeving bijvoorbeeld de Europese aanbestedingsregels en het verstrekken van subsidies. Bij gemeente Borger-Odoorn is de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vastgelegd in het normenkader dat op 23 januari 2025 door de Raad is vastgesteld. Als de van toepassing zijnde voorwaarden niet zijn nageleefd, kan dit leiden tot een onrechtmatigheid.

Vanuit uw eigen interne controles zijn voor een bedrag van € 1,4 miljoen onrechtmatigheidsfouten gebleken (2023: € 552.000), die betrekking hebben op het niet voldoen aan de Europese aanbestedingswet. Wij hebben vastgesteld dat u de intern uitgevoerde controles met voldoende diepgang heeft uitgevoerd en dat u hierbij de juiste conclusies heeft getrokken.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium ziet toe op het budgetrecht van de Raad. Financiële handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten en de mutaties in de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium). De begroting is hiermee kaderstellend en afwijkingen hiervan zijn in principe onrechtmatig.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

In principe geldt dat alle afwijkingen tussen de begroting en de realisatie onrechtmatig zijn. Overschrijdingen van lasten en investeringskredieten zijn altijd onrechtmatig en voor overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringen en baten kan de Raad nadere afspraken maken en aangeven wanneer deze niet onrechtmatig zijn.

De financiële verordening die op 25 mei 2023 door de Raad is vastgesteld, speelt daarbij een cruciale rol in de wijze waarop Borger-Odoorn dient om te gaan met de geautoriseerde begroting en welke afwijkingen als onrechtmatig dienen te worden aangemerkt. In deze financiële verordening is opgenomen dat overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringen en baten als rechtmatig mogen worden aangemerkt als deze tijdig aan de Raad zijn gemeld. Omdat het begrip tijdigheid nog niet nader geduid is door de Raad, heeft het college (terecht) alle afwijkingen ten opzichte van de begroting als onrechtmatig aangemerkt. Op grond van een inhoudelijke analyse en in lijn met de veronderstellingen zoals opgenomen in de 'Inleiding op het overzicht van baten en lasten' op pagina 177 van de jaarstukken heeft het college een gedeelte van de onrechtmatigheden als acceptabel aangemerkt.

In lijn met onze aanbevelingen die in onze managementletter zijn opgenomen adviseren wij om de duiding van het begrip tijdigheid op te nemen in de financiële verordening.

Op basis hiervan heeft het college voor een bedrag van € 2.468.000 aan lastenoverschrijdingen op de programma's (incl. algemene dekkingsmiddelen en VPB), een bedrag van € 197.000 als overschrijding van de investeringskredieten, een bedrag van € 593.000 aan ongeautoriseerde mutaties reserves en een bedrag van € 9.865.000 aan overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringen en baten als onrechtmatig aangemerkt. Het college is trouwens van mening dat van de totale onrechtmatigheden van € 13.124.000 alle onrechtmatigheden als acceptabel kunnen worden aangemerkt doordat er sprake is van afwijkingen die voortvloeien uit de uitvoering van bestaand beleid.

Wij hebben vastgesteld dat de begrotingsonrechtmatigheden de rapportagegrens van afgerond € 100.000 hebben overschreden en daarom terecht in de paragraaf bedrijfsvoering zijn opgenomen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen, dan wel met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan (de 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Ook dit kan tot een onrechtmatigheid leiden.

Wij hebben vastgesteld dat u niet beschikt over een afzonderlijk beleid met betrekking tot het voorkomen en detecteren van misbruik en oneigenlijk gebruik. In lijn met ons advies welke in de managementletter met het college is gecommuniceerd adviseren wij u om hierover afzonderlijk beleid voor op te stellen. Wij hebben begrepen dat het college het voornemen heeft om dit in de loop van 2025 te realiseren.

Uit uw eigen interne controles zijn geen onrechtmatigheidsfouten gebleken met het betrekking tot het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Wij hebben vastgesteld dat u de intern uitgevoerde werkzaamheden met voldoende diepgang heeft uitgevoerd en dat u hierbij de juiste conclusies heeft getrokken.

4.2 Actualisaties grondexploitaties

Een belangrijke balanspost met schattingselementen in de jaarrekening van de gemeente Borger-Odoorn betreft de voorraad onderhanden werk, waaronder de bouwgronden in exploitatie (grondexploitaties). Deze balanspost is op grond van haar (gestegen) balanswaarde van € 1,1 miljoen (2023: € -0,1 miljoen), maar ook vanwege de schattingselementen, relevant voor de accountantscontrole. Door het in 2024 in exploitatie nemen van het complex Oosterwijk in Nieuw-Buinen bedragen de nog te realiseren baten in totaal inmiddels € 6,2 miljoen en de te realiseren lasten € 4,3 miljoen. De nog te realiseren baten en lasten vormen tezamen met de boekwaarde de basis voor het oordeel over de waardering in de jaarrekening, oftewel het verwachte resultaat van de projecten.

Tussentijdse winstneming
Voor alle grondexploitaties met een positief resultaat is de Percentage of Completion (POC) methode toegepast. Op basis van deze methode is in 2024 een tussentijdse winst van € 422.000 berekend en verantwoord. Wij hebben vastgesteld dat bij het bepalen van de tussentijdse winst er rekening wordt gehouden met een risico-afslag die de tussentijdse winsten verlaagt. Uit een eerste analyse blijkt dat dit voornamelijk algemene risicoafslagen te zijn die niet project specifiek zijn. Dit is op basis van het BBV niet toegestaan. Het gevolg is dat er ultimo 2024 voor een bedrag van € 93.000 te weinig (tussentijdse) winst is verantwoord waardoor de grondexploitatie voor ditzelfde bedrag te laag is gewaardeerd. Dit hebben wij als controleverschil opgenomen in hoofdstuk 5 'Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen'.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Belangrijkste aandachtspunten waardering grondexploitaties
Als onderdeel van de controle van de waardering van de bouwgronden in exploitatie voeren wij een risicoanalyse uit ter bepaling van het risicoprofiel van de individuele grondexploitaties en de hiervoor bestaande kans op een materiele fout in de waardering ervan. Hierbij betrekken wij de huidige boekwaarde, het geprognosticeerde resultaat, de aard en omvang van de nog te realiseren baten en lasten alsmede ook het voortgangspercentage van het complex. Wij hebben vastgesteld dat het college, overigens in lijn met voorgaande jaren, bij de waardering ten onrechte geen rekening heeft gehouden met toekomstige kosten en opbrengstenstijgingen waardoor de eindwaarde en dus ook de daaraan gerelateerde boekwaarde onjuist is bepaald. Vanuit een nadere analyse blijkt dat per saldo daardoor de nog te maken kosten ongeveer € 107.000 te laag en daarmee het resultaat te hoog is verantwoord. Dit hebben wij als controleverschil opgenomen in hoofdstuk 5 'Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen'.

Ontwikkelingen in de grondexploitaties
In 2024 is complex Oosterwijk in exploitatie genomen waardoor er ultimo 2024 sprake is van 9 lopende grondexploitaties. Op basis van de genoemde risicoschatting is het complex Oosterwijk het belangrijkste onderwerp in onze controle van de grondexploitatie geweest.

Waardering
Doordat de waardering van grondexploitaties in hoge mate afhangt van een toekomstgerichte inschatting, is er per definitie een inherente onzekerheid in de waardering aanwezig. De laatste tijd wordt op landelijk niveau steeds meer gesproken over de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten vanwege problemen met vergunningen (zoals stikstofproblematiek), netcongestie maar ook vanwege de gestegen bouwkosten en mogelijke onzekerheden met betrekking de renteontwikkeling. Daardoor worden in Nederland projecten op dit moment uitgesteld of afgeblazen. Met deze recente ontwikkelingen is in uw waardering nog niet expliciet rekening gehouden. U heeft daarnaast ook expliciet aangegeven (nog) geen rekening te hebben gehouden met mogelijke financiële impact van de kansen waarvan de impact momenteel nog onzeker is, bijvoorbeeld de komst van de Nedersaksenlijn.

Rekening houdend met de benoemde inherente onzekerheden hebben wij vastgesteld dat de door het college opgenomen schattingen, en daarmee de balanswaardering per ultimo 2024, redelijk en passend zijn.

4.3 Voorzieningen

De materiële voorzieningen zijn net als voorgaand jaar de pensioenverplichting en de onderhoudsvoorzieningen en daarnaast heeft u in 2024 op basis van nieuwe BBV voorschriften voorzieningen gevormd voor personeelsgerelateerde verplichtingen die van niet jaarlijks gelijkblijvende omvang zijn.

4.3.1 Pensioenvoorziening
De pensioenvoorziening is ultimo 2024 € 3,5 miljoen (2023: € 3,1 miljoen) waarbij de stijging ten opzichte van voorgaand jaar voornamelijk te wijten is aan een daling van de voorgeschreven rekenrente. Wij hebben vastgesteld dat deze voorziening juist is gewaardeerd

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4.3.2 Verwerking personeelsgerelateerde verplichtingen

De verslaggevingsvoorschriften voor Borger-Odoorn zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Het BBV kent een aantal specifieke bepalingen die vanuit een bedrijfseconomische invalshoek minder logisch zijn. Een van deze afwijkende bepalingen betreft het verbod op het opnemen van een schuld of voorziening voor arbeidskosten gerelateerde verplichtingen die van een jaarlijks vergelijkbaar volume zijn. Dat is ook de reden dat op de balans geen schuld voor bijvoorbeeld vakantiegeld is opgenomen.
De laatste jaren, en ook nog recent, heeft de Commissie BBV een aantal uitspraken gedaan over regelingen die ook voor uw medewerkers gelden. In die uitspraken wordt het hierboven genoemde basisprincipe in een aantal gevallen ten dele losgelaten.

Om die reden voldoen een aantal arbeidskosten gerelateerde verplichtingen niet langer aan het uitgangspunt van een jaarlijks vergelijkbaar volume voldoen.

In de jaarrekening 2023 had u al een beperkte voorziening voor spaarverlof opgenomen en ultimo 2024 heeft u nog aanvullende voorzieningen getroffen voor overmatig verlof, IKB verlof en RVU.

Voor het overmatig verlof en het IKB verlof heeft u aangetoond dat, mede doordat er nog geen sprake is van gemeentelijk beleid, er sprake is van 'verlofstuwmeren' waardoor de jaarlijkse verplichtingen niet van gelijkblijvende omvang zijn. U heeft een onderbouwd standpunt ingenomen dat het een verplichting van niet gelijkblijvende omvang betreft en heeft u voor een totaalbedrag van € 694.000 hier voorzieningen voor gevormd. Daarnaast heeft u voor een bedrag van € 40.000 een voorziening gevormd voor de ultimo 2024 aanwezige verplichtingen inzake de Regeling Vervroegd Uittreden (RVU). Mede in relatie tot recente vragen en antwoorden op de website van de commissie BBV achten wij het aanvaardbaar dat samen met de verplichting voor verlofsparen hier afzonderlijke voorzieningen voor zijn opgenomen.

Wij benadrukken dat de analyse of er sprake is van een verplichting van gelijke omvang minimaal jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening dient te worden uitgevoerd. Indien er dan wordt vastgesteld dat er inmiddels sprake is van een verplichting van gelijkblijvende omvang, dient de voorziening alsnog en in zijn geheel vrij te vallen.

4.4 Rapporteren over fraude

Door maatschappelijke ontwikkelingen is er in toenemende mate aandacht voor fraudepreventie, maar ook op onderwerpen zoals corruptie, omkoping en (het bewust niet naleven van) wet- en regelgeving. Onder andere door de toenemende aandacht voor deze onderwerpen, wordt van organisaties steeds vaker gevraagd informatie te verstrekken over de visie, het beleid en het toezicht op integer handelen binnen alle afdelingen van uw organisatie.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

U beschikt over een in 2022 opgestelde frauderisicoanalyse waarbij u onder andere aan de hand van de fraudedriehoek (druk, motivatie/gelegenheid en rationalisatie) per proces de belangrijkste frauderisicofactoren, risico's en beheersmaatregelen in kaart heeft gebracht. Dit vinden wij een goede zaak. Echter, wij adviseren u ook om de frauderisicoanalyse verder door te ontwikkelen door bijvoorbeeld een expliciete koppeling te maken met de, te plannen, werkzaamheden van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) en aanvullend beleid op te stellen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). In tegenstelling tot een frauderisicoanalyse zal dit beleid vooral extern gericht zijn.

Wij hebben ook geconstateerd dat het rapporteren over de verrichte werkzaamheden en uitkomsten van fraude en/of misbruik en oneigenlijk gebruik nog in onvoldoende mate terugkomt in de planning & control cyclus. Daarmee is er geen solide basis voor uw eigen rapportage in de jaarrekening over frauderisico's en de getroffen maatregelen.

Vanuit onze eigen rol als accountant dienen wij ook een inschatting te maken van de frauderisico's, en gepaste werkzaamheden uit te voeren om te borgen dat er geen fraudes van materieel belang hebben plaatsgevonden. Onderdeel hiervan is het risico dat het management de interne beheersing doorbreekt, wat bij iedere organisatie een risico is. In dit kader beoordelen wij interne processen, zoals (de totstandkoming van) schattingen, ongebruikelijke transacties buiten de normale bedrijfsvoering en onzakelijke transacties met verbonden partijen. Onze werkzaamheden zien onder andere toe op vaststellen dat prestaties geleverd zijn en de wijze waarop u dit zelf borgt, het naleven van het interne inkoopbeleid en voor u relevante aanbestedingsregels. Bepaalde delen van de opbrengstverantwoording kunnen ook onderdeel zijn hiervan.

Als we aanwijzingen hebben van fraude communiceren wij dit met het bestuur. Indien fraude plaatsvindt in de top van de organisatie of als er niet voldoende herstelwerkzaamheden worden getroffen, zullen wij dit melden bij de externe toezichthouder.

Tijdens de controle hebben wij een professioneel-kritische houding betracht ten opzichte van frauderisico's in de jaarrekening. Wij merken op dat onze controle niet primair gericht is op het ontdekken van fraude. Tijdens de uitvoering van onze controles hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is van materiële fraude.

4.5 Continuïteitsbeoordeling

In het kader van de jaarrekeningcontrole beoordelen wij ook het vermogen van de organisatie om de activiteiten in de komende twaalf maanden voort te zetten. Elementen die we in deze beoordeling betrekken zijn onder meer de vermogenspositie, de begroting voor het komende boekjaar, de afhankelijkheid van eigen inkomsten, de risico's die u zelf identificeert en uiteraard ook de risico's die wij als uw accountant signaleren.
Naast ontwikkelingen in de regelgeving voor accountants leiden de hogere inflatie, de energieprijsontwikkeling en de reactie van de deelnemende overheden hierop, tot een andere beoordeling van continuïteitsrisico's. Om die reden vragen wij uw aandacht voor deze beoordeling.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Net als ten aanzien van het onderwerp fraude is ook rapportering in de controleverklaring over continuïteit met ingang van 2022 verplicht. Hoewel vanwege de wettelijke waarborgen feitelijke discontinuïteit van uw gemeente als geheel niet aan de orde is, kan onder omstandigheden de financiële positie wel aanleiding zijn tot het schrappen van taken of het afstoten van activa. Ook externe ontwikkelingen zoals inflatie en beschikbaarheid van personeel zijn van invloed op de manier waarop naar uw financiële positie gekeken wordt. In onze controleverklaring is meer informatie dan voorheen opgenomen over de continuïteitsbeoordeling die wij uitvoeren. Om die reden vragen wij uw aandacht voor deze beoordeling. Ons werk begint immers met uw eigen inschattingen over de toekomst.

U hebt in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing aangegeven dat er geen directe indicaties bestaan om op korte termijn taken of activiteiten te beëindigen en u bent van mening dat de continuïteit gezekerd is. Die conclusie kunnen wij onderschrijven.

4.6 Verantwoording Specifieke uitkeringen

Ter voorkoming van onnodige verantwoordingsdruk verstrekt het Rijk een groot aantal specifieke geldstromen die via het systeem van Single Information Single Audit (SiSa), moeten worden verantwoord. De verantwoordingsgegevens voor deze regelingen worden opgenomen in de zogeheten SiSa-bijlage bij de jaarrekening. In tegenstelling tot de andere onderdelen van de jaarrekening is de controleverklaring bij de jaarrekening 2024 niet alleen van toepassing op de getrouwheid, maar ook op de rechtmatigheid van de in deze bijlage opgenomen bestedingen. In de SiSa-bijlage zijn vrijwel alleen financiële gegevens opgenomen.

De laatste jaren is het aantal SiSa regelingen dusdanig toegenomen, met de bijbehorende verantwoordingsdruk, dat het kabinet voornemens is het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen. Het aantal in de jaarrekening 2024 te verantwoorden specifieke uitkeringen van 27 (2023: 24) is echter nog niet afgenomen en zelfs gestegen waardoor er nog altijd sprake is van een stevige verantwoordingsdruk.

De controlevoorschriften voor de SiSa-bijlage zijn opgenomen in de Nota verwachtingen accountantscontrole.
Hierin staat onder meer de wijze waarop de controle moet worden ingestoken beschreven en zijn specifieke rapporteringsgrenzen voorgeschreven, te weten per specifieke uitkering:

- € 12.500 als de omvangsbasis kleiner dan of gelijk is aan € 125.000.
- 10% indien de omvangsbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk is aan € 1,0 mln.
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1,0 mln.

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd met betrekking tot de SiSa-bijlage 2024 van de gemeente Borger-Odoorn die deze grenzen overschrijden. In de bijlage bij dit accountantsverslag nemen we de verplichte tabel op. Deze tabel dient aan het ministerie van BZK ter beschikking te worden gesteld.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4.7 Het maken van schattingen

4.7.1 Schattingen: algemeen

Bij het opmaken van een jaarrekening is het noodzakelijk dat u schattingen en oordelen toepast om te komen tot betrouwbare cijfers. Niet zelden worden schattingen niet als zodanig onderkend, omdat ze een vast onderdeel van uw administratieve proces zijn. Tijdens onze controle besteden wij nadrukkelijk aandacht aan de belangrijke schattingen omdat deze, bedoeld of onbedoeld, het resultaat kunnen beïnvloeden.
Binnen uw organisatie hebben de belangrijkste schattingen betrekking op het inschatten van de toereikendheid van de (onderhouds)voorzieningen en de inbaarheid van de vorderingen.

4.7.2 Schattingen: Methoden en evalueren uitkomsten schattingen

Tijdens onze werkzaamheden hebben wij verder geen tekortkomingen aangetroffen in de schattingsmethoden en vastgesteld dat de wijze waarop deze tot stand komen niet is gewijzigd ten opzichte van vorig jaar. Wij aanvaarden uw schattingen, maar wij melden volledigheidshalve dat inherent is aan schattingen dat de uiteindelijke uitkomst kan afwijken.

Daarnaast vinden wij het belangrijk dat u in de periode na afloop van het boekjaar de uitkomsten van de gemaakte schattingen evalueert. Dat noemen we backtesting. Op die manier maakt u beter inzichtelijk hoe schattingen in de praktijk zijn uitgepakt. Deze informatie kunt u vervolgens gebruiken om de gehanteerde schattingsmethoden en uitgangspunten voor de komende jaren te verbeteren. Borger-Odoorn heeft nog geen standaardwerkwijze om backtesting op schattingen uit te voeren.

4.8 Sociaal domein

4.8.1 Uitvoering PGB WMO en Jeugdwet door de SVB

Er is ten aanzien van de PGB's nog steeds sprake van "gedwongen winkelnering" voor gemeenten. De uitvoering van de PGB's geschiedt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De controle op de uitvoering en de financiële verantwoording aan de gemeenten wordt gedaan door de interne accountant van de SVB. Bij de verantwoordingen over 2024 heeft deze accountantsdienst, evenals voorgaande jaren, een verklaring met beperking afgegeven.

Hoewel de SVB de administratieve uitvoering van de PGB's verzorgt, doet zij zelf geen onderzoek naar de prestatielevering. Bestedingen uit hoofde van WMO en Jeugd (zowel ZiN als PGB) worden intern gecontroleerd op rechtmatigheid binnen de toewijzing. Dit is onderdeel van het reguliere controleplan. Daarnaast heeft de gemeente gericht cliëntonderzoek gedaan naar de prestatielevering. Daaruit komen geen onzekerheden die uitgaan boven onze rapporteringsgrens.

Omdat de gemeente deze eigen controles heeft uitgevoerd houdt dit per saldo in dat wij als accountant van de gemeente Borger-Odoorn kunnen uitgaan van de door de SVB gemelde projectie van de "meest waarschijnlijke fout" in de uitvoering zoals opgenomen in de projectiebrieven WMO en Jeugd. Bij de "meest waarschijnlijke fout" gaat het bij gemeente Borger-Odoorn om bedragen die onder de grens van onze rapporteringstolerantie liggen.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4.8.2 CAK verantwoordelijk voor de inning van de eigen bijdragen

In verschillende gevallen zijn de mensen aan wie ondersteuning wordt toegekend een eigen bijdrage verschuldigd. Stichting Centraal Administratie Kantoor AWBZ (CAK) is de instantie die de berekening en inning van de eigen bijdrage verzorgt en deze doorbetaalt aan de gemeente. Net als bij de uitvoering van de PGB's zijn gemeenten verplicht het CAK in te schakelen en heeft men niet de keuze om het zelf ter hand te nemen.

Gemeenten hebben geen inzicht in de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage en kunnen daar dus ook geen verantwoordelijkheid voor dragen. Systeemtechnisch betekent dit dat gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor de aanmelding van cliënten bij het CAK. In de Kadernota rechtmatigheid is aangegeven dat de juistheid en de volledigheid van de eigen bijdrage niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en daarmee ook niet onder de reikwijdte van uw rechtmatigheidsverantwoording.
Dat neemt niet weg dat de gemeente Borger-Odoorn wel zelf moet waarborgen dat cliënten zijn aangemeld bij het CAK. Hierop controleert u zelf. Uit ons werkzaamheden blijken geen tekortkomingen. Wij adviseren u periodiek na te gaan of cliënten allemaal bekend zijn bij het CAK.

4.8.3 Jeugdwet en Wmo

Voor de daadwerkelijke uitvoering van de zorg heeft gemeente Borger-Odoorn zelf, dan wel samen met andere opdrachtgevers, tal van zorgaanbieders gecontracteerd om de feitelijke zorg te leveren. De gemeente verstrekt zorg op basis van door de gemeente zelf vast te stellen indicaties (Wmo), dan wel op basis van doorverwijzingen door daartoe bevoegde professionals (Jeugdwet). Er is uiteraard in de loop van het jaar het nodige contact tussen gemeente en zorgaanbieders, en tussen gemeente en cliënten, in belangrijke mate via elektronisch berichtenverkeer.

Intern worden controles uitgevoerd om de rechtmatigheid van de bestedingen en verstrekkingen uit hoofde van WMO en Jeugdwet vast te stellen. Als sluitstuk ontvangt de gemeente na afloop van het boekjaar van de zorgleveranciers productieverantwoordingen, waarbij boven een afgesproken grens een controleverklaring van de accountant van de zorgaanbieder vereist is. De gemeente analyseert de ontvangen verantwoordingen en controleverklaringen, legt verbanden met de eigen gemeentelijke administratie, klachtenregistraties, contacten met zorgaanbieders en cliënten en vormt zich op basis van het totaal van deze informatie een oordeel over de vraag of de zorg in voldoende mate is geleverd en daarmee de zorgkosten juist en rechtmatig zijn betaald.

Wij hebben deze analyses van de gemeente beoordeeld en constateren dat als gevolg van administratieve verschillen en ontbrekende productieverantwoordingen van zorgaanbieders er sprake is van onzekerheden tot een totaal van € 249.000. Mede door het aanpassen van de Bado, zie paragraaf 4.11, is het voor de jaarrekeningcontrole van volgend jaar van een (nog) groter belang dat u ook zelfstandig een uitgebreide analyse maakt van de aanwezige interne beheersing en de door u uitgevoerde controlemaatregelen en op welke wijze en voor welke bedrag deze de onzekerheden met betrekking tot prestatielevering verminderen. Wij denken graag met u mee.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4.8.4 Participatiewet

Een groot gedeelte van de taken met betrekking tot de uitvoering van onder andere de Participatiewet wordt onder verantwoordelijkheid van het college, in samenwerking met de gemeente Coevorden, door de gemeente Emmen uitgevoerd. Onze controlewerkzaamheden ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet brengen geen fouten en onzekerheden boven de rapporteringstoleranties naar voren. Noch ten aanzien van de dossiercontroles, noch ten aanzien van de baten, lasten en balansmutaties zijn er zaken geconstateerd die in dit verslag onder uw aandacht moeten worden gebracht. Onze bevindingen sluiten aan op zowel de uitkomsten van de interne controle als de controlewerkzaamheden die de accountant van de gemeente Emmen voor ons heeft verricht.

4.9 Afgrenzing legesopbrengsten

In uw legesverordening, waarin afspraken en tarieven voor tal van dienstverleningsproducten zijn opgenomen, heeft u bepaald dat het heffingsmoment voor de leges het moment van in behandeling nemen van de aanvraag is. Los van de vraag of dit bedrijfseconomisch het meest logische moment is, volgt u in de jaarrekening 2024 dit uitgangspunt niet.
Op dit moment verantwoordt Borger-Odoorn de legesopbrengst pas bij het besluit over het al dan niet afgeven van de vergunning. Daarmee handelt u in strijd met uw eigen verordening.

Dat lijkt vooral een rechtmatigheidsvraagstuk, maar omdat dit ook de opbrengstverantwoording en dus de getrouwheid van de cijfers raakt, valt dit in het domein van de accountant.

Vanuit een nadere analyse blijkt dat niet alle aanvragen juist en volledig in 2024 zijn verantwoord, maar gezien de financiële impact hiervan kleiner is dan onze rapporteringstolerantie hebben wij dit niet opgenomen in het 'overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen'. Wij adviseren u om in 2025 een keuze te maken tussen het wijzigen van de verordening dan wel het aanpassen van de wijze van toerekening.

4.10 Vordering Specifieke uitkering Sport

U maakt gebruik van de Specifieke uitkering (Spuk) stimulering sport 2024 waar u via de SiSa bijlage verantwoording over dient af te leggen. Hiervoor heeft u in 2024 een bedrag van ongeveer € 166.000 ontvangen dat gelijk is aan het toegekende bedrag.
In de SiSa heeft u op basis van de werkelijke bestedingen een bedrag aan totale bestedingen van € 1.544.000 verantwoord. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de aanvraag. Het verschil tussen het voorschot en de totale bestedingen heeft u alsnog te ontvangen bedrag in de balans opgenomen.

Omdat in de regeling is opgenomen dat er sprake is van een relatief laag uitkeringsplafond, schatten wij de raming van het nog te ontvangen bedrag ad € 1.378.000 vooralsnog als optimistisch in. U heeft op pagina 150 in uw jaarstukken als onderdeel van de 'toelichting op de balans' een nadere toelichting opgenomen die inhoudt dat er sprake is van een onzekerheid van circa € 1,3 miljoen waardoor deze onzekerheid expliciet uit de jaarstukken blijkt.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

U heeft gemotiveerd aangegeven dat doordat deze Spuk specifiek betrekking heeft op investeringen in sportinvesteringen het grootste gedeelte van niet ontvangen gedeelte geactiveerd zal worden op de balans en daarna in jaarlijkse termijnen zal worden afgeschreven.

De cijfermatige impact op zowel het resultaat als op de balanstotalen is daarmee naar verwachting beperkt/niet materieel en wij kunnen daarom instemmen met de huidige verwerkingswijze. Wij benadrukken dat het eventueel niet volledig ontvangen van deze vordering zal leiden tot een overschrijding van de investeringskredieten en hogere toekomstige afschrijvingslasten dan waarbij eerst rekening mee was gehouden.

4.11 Aanpassing Bado leidt tot aanscherping controlegrenzen

Medio april 2025 is de langverwachte aanpassing van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden van kracht geworden. Dat betekent dat met ingang van het boekjaar 2025 de grens van de zowel de rechtmatigheidsverantwoording als de accountantscontrole veranderen. Voor de rechtmatigheidsverantwoording geldt dat de maximale grens daalt van 3 procent naar 2 procent. Ook de berekeningsgrondslag verandert omdat de toevoegingen aan de reserves niet langer meetellen als lasten.

Wij adviseren u om na te gaan of deze wijziging moet leiden tot aanpassingen in uw financiële en controleverordening. Daarnaast merken wij op dat de verwachting gerechtvaardigd is dat vaker geconcludeerd zal worden dat het college niet-rechtmatig heeft gehandeld.

Voor de accountantscontrole geldt de norm van 2 procent ook. Dat lijkt een verruiming ten opzichte van de huidige 1 procent, maar het nu gehanteerde onderscheid tussen fouten en onzekerheden komt te vervallen. Daardoor wegen onzekerheden, bijvoorbeeld in het sociaal domein, zwaarder dan tot nu toe het geval is. Dat betekent dat het bepalen van het mogelijke effect van onzekerheden op de jaarrekening belangrijker gaat worden.
Wij gaan u dan ook bij de controle over 2025 nadrukkelijker vragen om bij schattingen en geïdentificeerde onzekerheden de afloop van deze posten expliciet te beoordelen (backtesting).

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

5. Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen

De jaarrekeningcontrole voeren wij uit met een bepaalde marge. Deze marge noemen we de materialiteit. De materialiteit is voorgeschreven in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) en bevestigd in uw controleprotocol. Daarbij kan rekening worden gehouden met specifieke factoren of risico's, de zogenaamde "kwalitatieve materialiteit". Ook gelden scherpere grenzen voor de naleving van de WNT.
Het Bado stelt dat de maximaal te hanteren materialiteit 1% bedraagt van het totaal van de lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). De bij u gehanteerde materialiteit bedraagt neerwaarts afgerond € 1.200.000. Mochten wij niet-gecorrigeerde controleverschillen onderkennen die dit bedrag overschrijden dan kunnen we geen goedkeurende verklaring afgeven. Voor geconstateerde onzekerheden geldt een marge van 3% en dus een bedrag van € 3.600.000. Het bedrag van € 3.600.000 is ook (afgerond) het door uw eigen raad vastgestelde verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording.

In het kader van de bestuurlijke afhandeling en het dechargeproces melden wij eventuele geconstateerde afwijkingen die niet meer gecorrigeerd zijn in de jaarrekening. Deze zijn vanaf een lager bedrag dan de materialiteit mogelijk voor u relevant. Wij melden alleen afwijkingen boven een bepaalde grens. Deze bedraagt bij u € 60.000.

Niet-gecorrigeerde controleverschillen in euro's	Bedrag	Invloed eigen vermogen ultimo jaar	Invloed resultaat
Tussentijdse winsten grondexploitaties niet volledig verantwoord (zie paragraaf 4.2)	€ 93.000	+/+ € 93.000	+/+ € 93.000
Toekomstige kostenstijgingen grondexploitaties niet volledig verantwoord (zie paragraaf 4.2)	€ 107.000	-/- € 107.000	-/- € 107.000
Totaal verschillen getrouwheid	**€ 200.000**	**-/- € 29.000**	**-/- € 29.000**
Prestatielevering sociaal domein (zie paragraaf 4.8)	€ 249.000	+/+ € 249.000	+/+ € 249.000
Totaal onzekerheden getrouwheid	**€ 249.000**	**+/+ € 249.000**	**+/+ € 249.000**

Daarnaast informeren wij u over gecorrigeerde controleverschillen of andersoortige afwijkingen die het gevolg zijn van significante tekortkomingen in de interne beheersing, frauderisico's met zich meebrengen of naar onze mening onder uw aandacht zouden moeten worden gebracht. Er zijn in het controleproces geen afwijkingen geconstateerd die op grond van het bovenstaande gerapporteerd zouden moeten worden.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

6. Overige onderwerpen

6.1 Cybersecurity vraagt steeds meer aandacht, ook van de Raad

Organisaties zijn in toenemende mate afhankelijk van IT-systemen. Steeds vaker zijn er kleinere en grotere incidenten die aantonen dat veel organisaties kwetsbaar zijn voor cybersecurity-incidenten.
De Europese NIS2-richtlijn is bedoeld om organisaties weerbaarder te maken. De implementatie vindt in Nederland plaats door invoering van de Cyberbeveiligingswet. Gemeenten zijn in de cyberbeveiligingswet als essentiële entiteit aangemerkt. Dit betekent dat voor u het nemen van voldoende beveiligingsmaatregelen een wettelijke verplichting wordt.
De implementatie van NIS2 was initieel gepland in oktober 2024, maar mede door de complexiteit is de implementatie hiervan uitgesteld naar eind 2025.

Net als bij andere wet- en regelgeving heeft de Raad een toezichthoudende rol bij de naleving van de cyberbeveiligingswet, terwijl ook de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) toezicht houdt op de naleving door overheden. Aanwijzingen, aanbevelingen en boetes behoren tot het handhavingsinstrumentarium van de RDI.

In het kort betekent de cyberbeveiligingswet voor u dat, ten opzichte van de huidige regels, de zichtbaarheid en aantoonbaarheid van risicoanalyses, genomen maatregelen, de toetsing van de werking ervan en de rapportering daarover explicieter moet. Ook het invullen van alle verplichte rollen in de IT-governance is daar een onderdeel van. Kortom een planning en controlcyclus op het gebied van cybersecurity. Ook adequate rapporteringsystemen en incidentregistratie horen daarbij. De nieuwe wetgeving heeft overigens ook ketenwerking, dus u zult moeten nagaan of bijvoorbeeld de gemeente Emmen adequaat invulling geven aan de voor hen geldende verplichtingen.

In de paragraaf Bedrijfsvoering en specifiek onder het kopje 'Informatisering & Automatisering' beschrijft u de voor de gemeente Borger-Odoorn belangrijkste ontwikkelingen, de visie en belangrijkste beheersmaatregelen waarbij u tevens expliciet rekening houdt met NIS2.

Versterking van het risicomanagement, verdere bewustwording en training zijn belangrijke elementen, net als een open (meld)cultuur als het gaat om incidenten, om de komende periode onder de aandacht te brengen. De Raad, als toezichthouder op dit onderwerp, moet zich ook afvragen of er voldoende kennis aanwezig is om dat toezicht effectief te kunnen invullen.

Tot slot vragen wij ook aandacht voor crisismanagement en crisiscommunicatie om dat in de praktijk veel (imago)schade juist ontstaat door de wijze waarop cyberincidenten aangepakt worden.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

6.2 Automatiseringsomgeving

In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken.

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan.

Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts díe onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen. Hiervoor is een specifiek daarop gericht onderzoek noodzakelijk. Gelet op de beperkte mate van geautomatiseerde beheersmaatregelen in uw organisatie is een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk voor de uitvoering van onze werkzaamheden. Uit onze controle zijn geen bijzonderheden gebleken waarop wij u via deze rapportage willen attenderen.

6.3 Verantwoordelijkheden in het controleproces

In de controleverklaring wijzen wij op de verdeling van de verantwoordelijkheden van de gemeente Borger-Odoorn en de accountant in het controleproces.
Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het opmaken van de jaarstukken in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Het is, en dat beschrijven we ook in de controleverklaring, onze verantwoordelijkheid om de controle van deze jaarrekening uit te voeren met inachtneming van Nederlands recht, waaronder het besluit accountantscontrole decentrale overheden en uw eigen controleprotocol. Het voldoen aan gedragsnormen, waar onafhankelijkheid zoals in de vorige paragraaf een onderdeel van is, hoort daarbij.

Onze controle plannen wij zodanig dat we een redelijke mate van zekerheid bereiken dat de jaarrekening geen materiele onjuistheden bevat als gevolg van fouten of fraude. Doordat we werken met steekproeven en andere technieken, bestaat de kans dat fouten ondanks het naar behoren uitvoeren van de controle niet ontdekt worden.
Het is overigens de primaire verantwoordelijkheid van het college om, onder toezicht van de Raad, voldoende maatregelen te nemen om fouten en fraude te voorkomen. Daarbij hoort eveneens dat maatregelen ter opsporing in de organisatie worden getroffen. In onze controle besteden wij om die reden uitgebreid aandacht aan deze maatregelen en voeren wij zelf werkzaamheden uit op posten en stromen die, in zijn algemeenheid of bij u, meer dan gemiddeld risicovol zijn.
Dat betreft onder andere schattingsposten, correctieboekingen, memoriaalboekingen en de beoordeling van de zakelijkheid van (mogelijk) ongebruikelijke transacties.

Ter afsluiting van het controleproces verstrekt het college aan ons de bevestiging bij de jaarrekening. Hierin geeft het college aan dat zij alle door ons benodigde gegevens hebben verstrekt en dat de jaarrekening naar de laatste inzichten is opgemaakt.

Eshuis

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Wel hebben wij in de bevestiging bij de jaarrekening aandacht voor continuïteit van de organisatie en de activiteiten. Hoewel de continuïteit bij decentrale overheden door het Rijk gegarandeerd is, kunnen wel degelijk effecten in de jaarrekening ontstaan als gevolg van keuzes in de activiteiten van de gemeente. De toevoeging behelst de bevestiging dat daar bij u op dit moment geen sprake van is.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

7. Onafhankelijkheid gewaarborgd

De beroepsorganisatie van accountants NBA heeft de voorschriften in het kader van de onafhankelijkheid opgenomen in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO). De naleving van de beroepsregels, waaronder de ViO, is in de organisatie van Eshuis Registeraccountants ingebed.

Op basis van onze toetsing aan deze verordening concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Borger-Odoorn voldoende is gewaarborgd.

Wij hebben het afgelopen jaar geen andere opdrachten voor u uitgevoerd dan de controle van de jaarrekening en de direct daarmee samenhangende werkzaamheden. Wij hebben geen aanvullende opdrachten of andere controlewerkzaamheden uitgevoerd.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

8. Afsluiting

Wij bedanken de medewerkers van de gemeente Borger-Odoorn voor de open en constructieve wijze van samenwerking bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden.

Wij vertrouwen er op u met dit rapport voldoende te hebben geïnformeerd. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Bijlagen:

1. Tabel met bevindingen inzake de specifieke uitkeringen
2. Getekende controleverklaring
3. Ongetekende controleverklaring in enkelvoud
4. Gewaarmerkte jaarrekening in enkelvoud

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

BIJLAGE BIJ ACCOUNTANTSVERSLAG 2024 SISA GEMEENTE BORGER-ODOORN

Hierna volgt de door het ministerie van BZK voorgeschreven rapporteringstabel inzake SiSa.

Nummer specifieke uitkering conform SiSa-bijlage 2024	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout / onzekerheid
FIN B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagproblematiek	NVT	NVT	NVT
BZK C62	Specifieke uitkering aan gemeenten voor de bekostiging van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van gedupeerden door de toeslagenaffaire	NVT	NVT	NVT
BZK C92	Regeling specifieke uitkering Informatiepunten Digitale Overheid	NVT	NVT	NVT
OCW D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2023-2026 (OAB)	NVT	NVT	NVT
OCW D14	Regeling specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen	NVT	NVT	NVT
OCW D23	Regeling eenmalige specifieke uitkering en subsidies lokale bibliotheekvoorzieningen	NVT	NVT	NVT
IenW E20	Regeling stimulering verkeersmaatregelen 2020-2021	NVT	NVT	NVT
IenW E44	Tijdelijke impulsregeling klimaatadaptatie 2021 - 2027	NVT	NVT	NVT
IenW E81	Regeling specifieke uitkering OV-ambassadeurprojecten 2022	NVT	NVT	NVT
IenW E84	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022 - 2023	NVT	NVT	NVT
IenW E104	Specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur	NVT	NVT	NVT
SZW G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2024	NVT	NVT	NVT
SZW G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (uitsluitend kapitaalverstrekking)_gemeentedeel 2024	NVT	NVT	NVT
SZW G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)_gemeentedeel 2024	NVT	NVT	NVT
SZW G10	Wet inburgering 2021_ gemeentedeel 2024	NVT	NVT	NVT

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Kernpunten van de controle
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Overige onderwerpen
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

SZW G12	Kwijtschelden publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire_gemeentedeel 2024	NVT	NVT	NVT
SZW G13	Onderwijsroute _deel gemeente 2024	NVT	NVT	NVT
VWS H4	Regeling specifieke uitkering stimulering sport 2024-2025	NVT	NVT	NVT
VWS H30	Specifieke uitkering versterking voor sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023-2026	NVT	NVT	NVT
VWS H35B	Specifieke uitkering SPUK IZA-doelen 2023 - 2026 (SiSa tussen medeoverheden	NVT	NVT	NVT
VRO J9	Specifieke uitkering woningbouwimpuls	NVT	NVT	NVT
VRO J55	Aanpak energiearmoede	NVT	NVT	NVT
VRO J94	Regeling houdende regels verstrekking specifieke uitkering aan gemeenten verduurzaming [...] van eigenaars, woonverenigingen en wooncoöperaties	NVT	NVT	NVT
KGG K28	Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid	NVT	NVT	NVT
AenM M16	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne	NVT	NVT	NVT
DRE DRE10C	Regiodeal Zuid-Oost Drenthe	NVT	NVT	NVT
DRE DRE13C	Subsidieregeling Veilig en Bereikbaar Drenthe 2022-2025	NVT	NVT	NVT

Aspect controleverklaring	**Oordeel**
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening	Goedkeurend
Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen	Goedkeurend