

Jaarverslag Concernaudit 2025-26

April 2025 – Maart 2026

Manager Concernaudit
21 april 2025



Gemeente Utrecht

Inhoudsopgave

[Managementsamenvatting](#)

[Follow-up proces](#)

[Audits](#)

[Rechtmatigheidsverantwoording](#)

[Fraudepakket](#)

[Adviesopdrachten](#)

[Samenwerkingsinitiatieven](#)

[Status onderhanden opdrachten uit jaarplan 2025-26](#)

[Evaluatie kwaliteit dienstverlening](#)

[Management van de interne audit functie](#)

[Bijlage: Reeds gerapporteerd](#)



Managementsamenvatting (1/2)

Context



Met dit jaarverslag informeren we de Concerndirectie en het College over de realisatie van het Concernaudit jaarplan 2025-26.

Het jaarplan adreseerde risico's rondom

- Informatiebeveiliging: cloudcontracten en data privacy impact assessments;
- Workforce management: inhuur / wet DBA en personeelsplanning;
- Risicomanagement en
- Robuustheid van kritische processen binnen Werk en Inkomen en Volksgezondheid.

Per eind maart zijn nog drie adviesopdrachten uit het jaarplan 2025-26 onderhanden, die we in Q2 2026 afronden: *voorspellend model voor groei van de organisatie*, *stuurinformatie voor jeugdgezondheidszorg* en *dashboard voor raadpleging van kentekens*.

Ad-hoc opdrachten die niet in het jaarplan opgenomen waren

- Naar aanleiding van recente casuïstiek, heeft adviesbureau Berenschot op verzoek van de Gemeentesecretaris een onderzoek uitgevoerd naar (dreigende) arbeidsconflicten binnen de gemeente. Het uitvoeren van de aanbesteding, het contractmanagement en de kwaliteitsbewaking tijdens het onderzoek was bij Concernaudit belegd.
- Op verzoek van de Directeur Concern Control heeft de Manager Concernaudit leiding gegeven aan een projectteam om te adviseren over de inrichting van een robuuste en toekomstbestendige Control functie. Een Auditor heeft hierbij als Projectsecretaris gefungeerd.

Opdrachten uit het jaarplan die we niet hebben uitgevoerd

- De audit 'Volledigheid van de erfpachtinkomsten' bij Ruimte hebben we niet uitgevoerd. De door Ruimte uitgevoerde verbeteracties zijn dermate gevorderd dat de externe accountant in september 2025 bevestigd heeft de bevindingen uit de management letters 2018-2024 hierover te sluiten. Een interne audit op dit onderwerp voegde daarom geen verdere waarde toe.

Context - vervolg



- De adviesopdracht 'Opzetten van een robuuste regierol van de uitbestede marketing- en communicatiediensten' bij Marketing hebben we in afstemming met de Concerndirecteur Bedrijfsvoering uitgesteld. Door de langdurige afwezigheid van de voormalige Directeur Marketing en hoge medewerker fluctuatie binnen het managementteam zijn de prioriteiten veranderd. We zullen het onderwerp voor het jaarplan 2027-28 opnieuw overwegen.
- De audit "Spelregels voor gemeentebrede uurtarieven" bij Financiën hebben we in afstemming met de Directeur Financiën uitgesteld, omdat de actualisatie van het relevante beleidsdocument nog onvoldoende gevorderd is. We zullen het onderwerp voor het jaarplan 2027-28 opnieuw overwegen.

Positieve observaties



SAP S/4 HANA implementatie

Per 1 januari 2025 heeft de gemeente de cloud based versie van het financiële systeem SAP geïmplementeerd. De implementatie is in grote lijnen succesvol verlopen, zonder grote verstoringen van de dienstverlening. Belangrijke aandachtspunten zijn de kwaliteit van managementrapportages en gebruikersrechten. Deze punten worden opgepakt door Financiën en IPM.

Rechtmatigheidsverantwoording

Organisatieonderdelen zijn in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording verplicht om de bij hen bekende onrechtmatigheden te melden. Wat betreft de rechtmatigheidsverantwoording voor "inkopen en aanbesteden" is de kwaliteit van de gemelde dossiers met bekende onrechtmatigheden in de tweede helft van 2025 sterk verbeterd. Dit bevordert een efficiëntere uitvoering van de werkzaamheden van zowel Concernaudit als de externe accountant tijdens de jaarrekeningcontrole. Verder kunnen de organisatieonderdelen aanbestedingen alsnog in gang zetten om onrechtmatigheden in toekomst te voorkomen.

Managementsamenvatting (2/2)

Positieve observaties - vervolg



Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties

De organisatie heeft tijdig en adequaat ingespeeld op de aangekondigde handhaving door de Belastingdienst op de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties in 2025. De wet stelt eisen aan de inhuur van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). De in september 2024 door de Concerndirectie vastgestelde aanpak is passend om de naleving van de wet bij deze inhuur te waarborgen.

Wet politiegegevens (Wpg)

Iedere vier jaar vindt de verplichte externe Wpg audit plaats bij organisatieonderdelen die boa's in dienst hebben en het CIO office als stelselverantwoordelijke. Deze audit is in 2025 opnieuw uitgevoerd, met resultaten die een duidelijke verbetering laten zien ten opzichte van 2022.

Aandachtspunten - rode draden



Opvragen en beoordelen van derdenverklaringen (assurance rapporten)

Het toenemend gebruik van cloudapplicaties zorgt ervoor dat IT beheersmaatregelen deels bij cloudleveranciers zijn belegd. Derdenverklaringen zijn onafhankelijke rapportages die inzicht geven in de inrichting en effectiviteit van beheersmaatregelen bij cloudleveranciers. Een terugkerend aandachtspunt is dat de gemeente dergelijke verklaringen voor cloudapplicaties niet structureel opvraagt en beoordeelt, waardoor de veiligheid van gemeentelijke data niet is geborgd. Het duidelijk beleggen van eigenaarschap omtrent derdenverklaringen zou daarom wenselijk zijn. Denk hierbij aan de systeemeigenaar, indien nodig ondersteund door de DISO.

Voorbeelden: Cloudcontracten III, SAP S/4 HANA

Risicomanagement

Een rode draad uit diverse audits is het niet zorgvuldig uitvoeren, vastleggen en periodiek actualiseren van risicoanalyses bij (kritische) processen. Hierdoor zijn risico's niet of onvoldoende in beeld en ontbreekt de basis voor robuuste en effectieve beheersmaatregelen. We concluderen dat het volwassenheidsniveau van risicomanagement in de organisatie (te) laag is en niet past bij de ambities en de omvang van de organisatie. Een oorzaak hiervan is dat verantwoordelijkheden omtrent risicomanagement niet duidelijk en op de juiste niveaus in de organisatie belegd zijn. Verder kan een GRC applicatie helpen bij het professionaliseren van de risicomanagement functie.

Voorbeelden: NIS2, 213a subsidies, SB OT/IT, Weerstandsvermogen, DPIA, Inburgering.

Aandachtspunten - vervolg



Bestaan en implementatie van actueel beleid

Een terugkerend aandachtspunt is dat actueel beleid soms niet aanwezig is of niet adequaat vertaald wordt naar werkinstructies en robuuste beheersmaatregelen. Hierdoor is de organisatie vaak niet tijdig voorbereid op nieuwe wetgeving (zoals de NIS2). Verder beperkt dit een doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering en optimale dienstverlening. Een oorzaak hiervan is een gebrek aan duidelijk belegd eigenaarschap en ineffectieve samenwerking tussen functionarissen in beleidsontwikkeling en in beleidsuitvoering. *Voorbeelden: NIS2, Kostprijsdekkende huur, Wpg, DPIA, Declaraties*

Inzet van loggegevens

De meeste applicaties registreren activiteiten van gebruikers (loggegevens). Deze loggegevens worden voor bedrijfskritische applicaties, zoals SAP S/4HANA en de BRP, echter niet periodiek gecontroleerd op opvallende en afwijkende patronen. Dit is een gemiste kans om ongewenste en potentiële frauduleuze activiteiten vroegtijdig te detecteren. Een oorzaak hiervan is dat data-gedreven werken en digitale bekwaamheid nog onvoldoende in de werkcultuur verankerd is. Recente fraudegevallen in de publieke sector onderstrepen de noodzaak van het periodiek en systematisch monitoren van loggegevens. *Voorbeelden: Frauderisicoanalyse*

Ontwikkelingen binnen Concerndirectie



In het kader van het verder professionaliseren van de Concerndirectie functie, hebben we in 2025 voor het eerst een externe kwaliteitstoets door de IIA Nederland laten uitvoeren. Hierbij wordt de naleving van standaarden van onze beroepsorganisatie en de effectiviteit en efficiëntie van de interne audit functie beoordeeld. We hebben de certificering in december 2025 succesvol afgerond en het certificaat tijdens een feestelijke bijeenkomst in januari 2026 in ontvangst genomen.

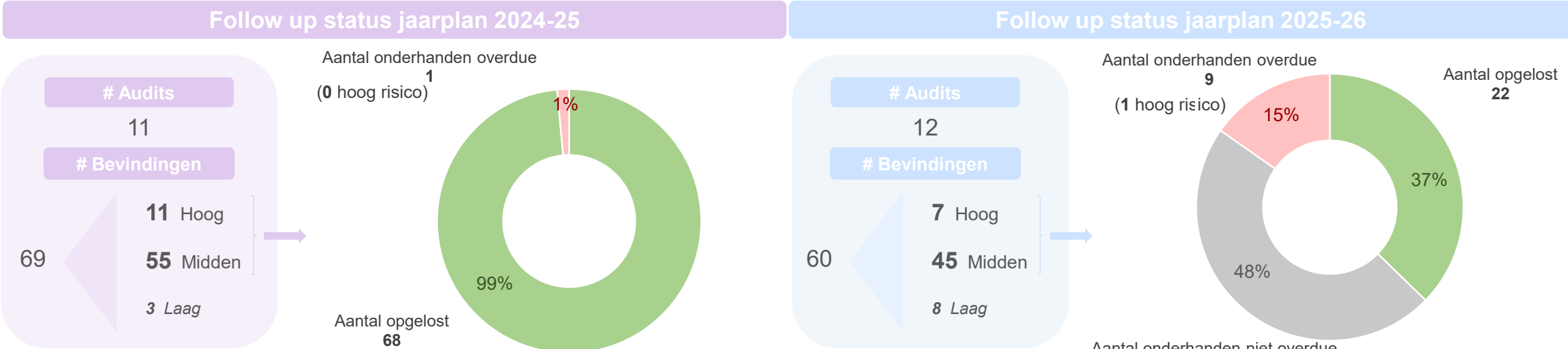
Naar aanleiding van de toetsing hebben we de strategie van Concerndirectie en de audit charter (beleidsdocument) geactualiseerd. Middels het jaarplan en halfjaarverslagen rapporteren we over de realisatie van onze strategie.

Sinds mei 2025 versterkt een Auditor uit de generatie Z ons team. Dit is een waardevolle toevoeging aan de diversiteit van het team.

Follow-up proces

Sinds 2023 past Concernaudit een robuust follow-up proces toe voor alle afgeronde audits. Tijdens de follow-up bewaken we de voortgang van de door management voorgestelde verbeteracties. Het management is verantwoordelijk om deze verbeteracties binnen de afgestemde periode te implementeren. Concernaudit fungeert als aanjager, procesbewaker en escaleert significante vertragingen richting de Concerndirectie.

Onderstaande grafieken geven de opvolgingsstatus van bevindingen uit de auditjaren 2024-25 en 2025-26 weer. Het follow-up proces bevat bevindingen met risicoclassificatie *hoog* en *midden*. Bevindingen met risicoclassificatie *laag* zijn hier geen onderdeel van.



Audits (1/3)

Doelstelling: Beoordelen in hoeverre het proces voor het verstrekken van subsidies een doelmatige en doeltreffende inzet van subsidies borgt.



Artikel 213a Gemeentewet: Subsidies

Organisatieonderdeel: Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

In 2024 heeft de gemeente Utrecht ongeveer €315 miljoen aan subsidies verstrekt aan bewoners en organisaties, wat optelt tot 15% van de totale begrote uitgaven (€2,1 miljard). Subsidies zijn dan ook een belangrijk instrument van de gemeente voor het behalen van doelstellingen uit het Coalitieakkoord 2022-2026.

De centrale thema's en doelstellingen uit het Coalitieakkoord zijn vertaald naar het leidende kader voor subsidieverstrekingen: het Uitvoeringskader. Dit bevordert een doelmatige en doeltreffende inzet van subsidies en vormt, afgezien van kleine verbeterpunten, een solide basis voor een systematische uitvoering van het subsidieverstrekkingsproces.

Het Subsidiebureau beschikt over dashboards met relevante stuurinformatie en gebruikt deze voor het plannen en bewaken van de dagelijkse werkzaamheden. Hiermee zet zij data adequaat in voor het tijdig identificeren en bijsturen van operationele knelpunten. Echter, andere stakeholders ontvangen de informatie uit de dashboards niet, waardoor stuurinformatie over subsidieverstrekingen onvoldoende benut blijft voor beleidsevaluatie.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat de verplichte risicoanalyse van de subsidie-aanvrager niet periodiek wordt herzien. Hierdoor ontbreekt actueel inzicht in kerninformatie van aanvragers, zoals KvK inschrijvingen en de financiële situatie. Dit is zorgelijk, omdat bij veranderingen in het risicoprofiel van de aanvrager geen aangescherpte controles plaatsvinden. Hierdoor ontstaat een verhoogd risico op misbruik van publieke middelen, wat het maatschappelijke vertrouwen in de gemeente aantast.

Verder zorgt onbekendheid met het Uitvoeringskader bij beleidsmedewerkers voor het inconsistent uitvoeren van financiële controles. Dit leidt mogelijk tot verlening van subsidies aan partijen met te weinig financiële draagkracht voor de beoogde activiteiten.

Het management van MO heeft reeds een plan van aanpak opgesteld voor het opvolgen van de verbeterpunten.

Doelstelling: Beoordelen van de implementatiestatus van het 'Plan van aanpak Strategie Cyberweerbaarheid / NIS2'.



Readiness assessment NIS2-richtlijn

Organisatieonderdeel: Informatie- en Procesmanagement (IPM), gemeentebreed

De Europese NIS2-richtlijn stelt strenge eisen aan de digitale weerbaarheid van gemeenten en wordt in Nederland vertaald in de Cyberbeveiligingswet (Cbw) die per Q2 2026 wordt geëffectueerd. Toezicht en handhaving voor deze wet wordt bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) belegd.

Het college heeft naar aanleiding van het Rekenkamer onderzoek 'Informatiebeveiliging' in de raadsbrief van 6 mei 2025 toegezegd de digitale weerbaarheid van de gemeente te versterken, onder meer door de implementatie van de Cbw. Het CIO Office heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld en een projectteam benoemd.

Het plan ondersteunt een systematische implementatie van de Cbw en is tijdig met alle Directeuren gedeeld. Echter, formeel opdrachtgeverschap en eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het plan zijn niet expliciet beschreven.

Bovendien ontbreken in het plan afspraken voor besluitvorming bij wijzigingen in scope en tijdslijnen. Hierdoor zijn substantiële scopewijzigingen doorgevoerd zonder adequate en formele besluitvorming. Dit belemmert een tijdige implementatie van de Cbw.

Het MT CIO speelt niet adequaat in op veranderde omstandigheden in de voortgangsbewaking. Het merendeel van de acties uit het plan van aanpak zijn namelijk significant vertraagd of stilgevallen, maar bijsturing vanuit het MT CIO heeft niet aantoonbaar plaatsgevonden.

Wij concluderen dat de gemeente nog onvoldoende is voorbereid op de komst van de Cbw. Met name maatregelen omtrent toegangsbeveiliging en leveranciersmanagement blijven ver achter, wat de kans op cyberincidenten vergroot.

Het management van IPM herkent de bevindingen en heeft de opvolging hiervan in gang gezet.

Audits (2/3)

Doelstelling:

- 1) Beoordelen van de mate waarin de afwikkeling van programma 'SAP S/4 HANA' adequaat is uitgevoerd
- 2) Beoordelen of de beheersorganisatie van 'SAP S/4 HANA' robuust is ingericht.



SAP S/4 HANA

Organisatieonderdeel: Financiën en Inkoop (F&I)

SAP is het organisatie brede IT systeem dat de gemeente Utrecht al meer dan 15 jaar gebruikt voor de financiële administratie. Op 1 januari 2025 is de cloud-based versie SAP 'S/4 HANA' geïmplementeerd, onder leiding van een programmteam en externe samenwerkingspartner McCoy. McCoy blijft betrokken bij de beheersactiviteiten voor SAP.

Programma afwikkeling

De afwikkeling van het programma heeft adequaat plaatsgevonden. Zo is de gewenste inrichting voor de beheersorganisatie aantoonbaar vastgelegd in beheersdocumenten. Hierin zijn verantwoordelijkheden, overlegstructuren en samenwerkingsafspraken met McCoy opgenomen. De stuurgroep 'SAP' heeft haar formele decharge aan het programma verleend op 27 oktober 2025.

Een aandachtspunt is dat de vastlegging van nog openstaande acties uit het programma versnipperd is. Bovendien zijn niet voor alle acties concrete deadlines vastgesteld, waardoor een basis voor adequate voortgangsbewaking door het MT Financiën ontbreekt.

Daarnaast worden beheerskosten nog altijd op de kostenplaats van het programma geboekt. Dit belemmert adequate budgetbewaking en effectieve financiële sturing op kosten voor McCoy en de beheersorganisatie als geheel.

Beheersorganisatie

De Contractmanagers en de Product Owner voeren het contractmanagement op het SAP dossier professioneel uit. De nodige contractstukken zijn aanwezig en bevatten relevante en meetbare KPI's. Dit faciliteert effectieve monitoring op de dienstverlening van McCoy en borgt de werking van SAP S/4 HANA.

Het belangrijkste aandachtspunt betreft de te smal geformuleerde rol van de Product Owner, waardoor zij meer taken uitvoert dan formeel bij de rol horen. Daarnaast leidt het gebrek aan een plaatsvervangende Product Owner tot ongewenste afhankelijkheid van één functionaris.

Hoewel beheersdocumenten met rollen en verantwoordelijkheden aanwezig zijn, heeft de communicatie hiervan niet effectief plaatsgevonden. Een gevolg is dat proceseigenaren in organisatieonderdelen niet bekend zijn met de hierin opgenomen rollen en verantwoordelijkheden. Hierdoor voeren zij belangrijke beheersactiviteiten niet consistent uit. Denk hierbij aan het aanwijzen van kerngebruikers die als eerste aanspreekpunt voor de SAP gebruikers fungeren.

Cloudrisico's zijn onvoldoende geadresseerd in contractdocumenten met McCoy. Zo zijn afspraken over applicatie uitfasering en data overdracht enkel in concept aanwezig en is de verwerkersovereenkomst incompleet. Hierdoor ontstaat het risico op onrechtmatige gegevensverwerkingen door McCoy. Tenslotte beoordelen contractverantwoordelijken derdenverklaringen voor informatiebeveiliging niet periodiek, waardoor het niet mogelijk is om de veiligheid van (de gegevens in) SAP te waarborgen.

Het management van Financiën heeft inmiddels verbeteracties in gang gezet.

Audits (3/3)

Doelstelling: Inrichting en naleving van het Onderzoeksprotocol integriteitsschendingen en misstanden

Doelstelling: Toetsen van de naleving van het document 'Richtlijnen en proces beëindigingsovereenkomsten'

Onderzoeksprotocol en integriteitsschendingen



Organisatieonderdeel: Mens & Organisatie

Integriteit is een kernprincipe binnen de gemeente Utrecht en vormt de basis voor professioneel, transparant en verantwoord handelen. Sinds 2018 is er een Coördinator Integriteit aangesteld. Inmiddels is het meldpunt Integriteit en Ongewenst Gedrag uitgebreid naar 7 medewerkers en gepositioneerd binnen M&O. Om integriteitscasussen zorgvuldig te kunnen behandelen, heeft de Coördinator Integriteit het 'Onderzoeksprotocol integriteitsschendingen en misstanden' opgesteld.

Het onderzoeksprotocol is in lijn met relevante wet- en regelgeving, denk hierbij aan Wet bescherming klokkenluiders, de gemeentelijke gedragscode en het Handboek Utrechts Personeel. Uit de door ons getoetste integriteitscasussen blijkt dat alle stappen uit het onderzoeksprotocol aantoonbaar zijn nageleefd.

Een aandachtspunt is echter de positionering van het meldpunt binnen M&O. Volgens de VNG-handreiking zou de juiste positionering namelijk onder de Gemeentesecretaris moeten zijn. Deze tekortkoming wordt versterkt door het aantal (4) hiërarchische rapportagelijnen tussen de Coördinator Integriteit en de Gemeentesecretaris en het feit dat de teamleden van het adviespunt niet hiërarchisch onder de Coördinator Integriteit vallen. Dit verhoogt de schijn van onafhankelijkheid en ondermijnt de kritische rol van het adviespunt.

Bij integriteitscasussen wordt soms gebruik gemaakt van externe vakexpertise. Wat opvalt is dat de Directeur van het betreffende organisatieonderdeel hierbij als opdrachtgever dient. Dit is ongebruikelijk en zeer onwenselijk, omdat hierdoor mogelijk belangenverstrengeling ontstaat.

Het management van Mens & Organisatie en de Concerndirectie hebben verbeteracties in gang gezet.

Beëindigingsovereenkomsten



Organisatieonderdeel: Mens & Organisatie

Een beëindigingsovereenkomst is een schriftelijke afspraak tussen werkgever en werknemer om het dienstverband met wederzijds goedvinden te beëindigen.

Binnen de gemeente Utrecht is het aantal beëindigingsovereenkomsten in de afgelopen vier jaar meer dan verdubbeld, van 32 in 2022 naar 77 in 2025. De Concerndirectie heeft in april 2025 naar aanleiding hiervan de bestaande richtlijn op de volgende aspecten aangescherpt: collegiale toetsing door een mededirecteur, informatielijnen bij escalaties en integraal advies van de Arbeidsjurist en HR Business Partner.

Wij hebben de naleving van deze aspecten beoordeeld en concluderen dat dit in grote lijnen adequaat plaatsvindt. Uitgaande van de verwachte beëindigingsovereenkomsten in 2026 blijkt dat de aanscherpingen van de Concerndirectie niet hebben geleid tot een daling in aantallen.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat een centrale locatie waar de dossierhouder alle relevante documenten vastlegt, ontbreekt. Dit leidt tot versnipperde documentatie en een verhoogd risico op het niet kunnen terugvinden van documenten of toegang tot privacygevoelige gegevens voor onbevoegden.

Het integraal advies van de HR Business Partner en de Arbeidsjurist vormt de basis voor het besluit over de beëindigingsovereenkomst door de Directeur. Doordat een uniform format ontbreekt, is dit advies echter nog onvoldoende herkenbaar geborgd in het proces. Hierdoor verliest het aan waarde als ondersteuning bij het besluit.

Het management van Mens & Organisatie heeft verbeteracties in gang gezet.

Audit niet in jaarplan opgenomen

(Dreigende) arbeidsconflicten



Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Naar aanleiding van recente casuïstiek heeft adviesbureau Berenschot op verzoek van de gemeentesecretaris een onderzoek uitgevoerd naar (dreigende) arbeidsconflicten binnen de gemeente. Het uitvoeren van de aanbesteding, het contractmanagement en de kwaliteitsbewaking tijdens het onderzoek was bij Concernaudit belegd.

De onderzoeksvragen luidde:

- In hoeverre zijn de huidige signalerings- en interventieprocessen binnen de gemeente Utrecht effectief in het vroegtijdig voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten?
- In hoeverre vindt evaluatie op casuïstiek plaats en worden naar aanleiding hiervan aantoonbaar procesverbeteringen geïmplementeerd?

Daarnaast is de onderzoekers gevraagd te adviseren over praktische, toepasbare en concrete verbeteringen omtrent zowel dreigende alsook daadwerkelijke arbeidsconflicten.

De onderzoekers concluderen dat de ambtelijke organisatie over het algemeen een goed systeem heeft om arbeidsconflicten te voorkomen en aan te pakken, maar dat het systeem in de praktijk niet altijd goed werkt. Verbeterpunten om het stelsel verder te versterken zijn onder andere:

- Het verruimen van de taakomschrijving van de vertrouwenspersonen
- Het beter benutten van de geschillenregeling
- Het tijdiger betrekken van coaches en mediators
- Het bieden van meer houvast voor leidinggevend in de omgang met (dreigende) arbeidsconflicten

De Concerndirectie heeft naar aanleiding van het onderzoek een reeks aan corrigerende maatregelen vastgesteld die in de periode maart – juli 2026 geïmplementeerd worden.

Doelstelling: Kritisch kijken naar het gehele stelsel van signalerings- en interventieprocessen voor het voorkomen, herkennen en aanpakken van (dreigende) arbeidsconflicten.



Rechtmatigheidsverantwoording gemeentebreed

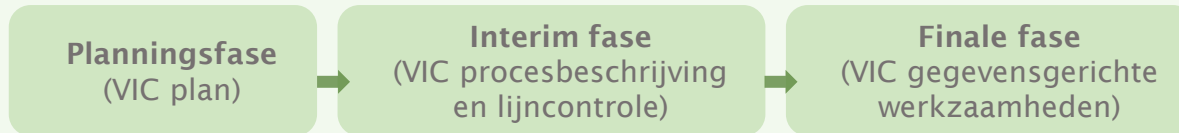
Door de wet ‘Versterking decentrale rekenkamers’ moet iedere gemeente vanaf begin 2023 zelf de rechtmatigheidsverantwoording opstellen en onderbouwen. Tot 2023 was deze taak belegd bij de externe accountant. In 2025 legt de gemeente voor de derde keer verantwoording af over de rechtmatigheid van haar handelen. Met de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college aan of er in het boekjaar financiële onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden.

Verbijzonderde Interne Controles (VICs)

De gemeente onderbouwt de rechtmatigheidsverantwoording met behulp van Verbijzonderde Interne Controles uitgevoerd door Business Controllers van de verschillende organisatieonderdelen.

Hiermee wordt jaarlijks gecontroleerd hoe effectief interne controlemethodes (procedures, regels en processen) hebben gewerkt om rechtmatigheidsfouten te voorkomen en/of te identificeren.

De rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit drie fases;



Rol Concernaudit

Concernaudit werkt hand in hand met de Business Controllers om de rechtmatigheidsverantwoording continu te verbeteren. Dit doen we door:

- Het uitvoeren van kwaliteitstoetsen op de VIC werkzaamheden van de organisatieonderdelen;
- Het verzorgen van spreekuren voor het delen van vakkennis;
- Het (door)ontwikkelen van templates om middels standaardisatie de proces-efficiëntie te verbeteren.

Uitgevoerde werkzaamheden en conclusies

Na iedere fase van de rechtmatigheidsverantwoording heeft Concernaudit een kwaliteitsbeoordeling uitgevoerd op de door de organisatieonderdelen aangeleverde werkzaamheden.

Op gebied van de rechtmatigheidsverantwoording is in 2025 wederom vooruitgang geboekt. Dit betreft alle organisatieonderdelen en was een gezamenlijke inspanning van de Business Controllers, Concernaudit en het kernteam RMV – bestaande uit leden van Concern Control, Concernaudit en Financiën.

Wij zijn van mening dat de uitgevoerde werkzaamheden een geschikte basis vormen voor de controle van de externe accountant.

Memo fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik

In Q1 2025 heeft Concernaudit een standaard memo ontwikkeld om de risico's en beheersmaatregelen met betrekking tot fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik vast te leggen. Voor de processen waar dit type risico's van toepassing is, hebben de Business Controllers het memo actief gebruikt om de risico's te identificeren en de effectiviteit van de beheersmaatregelen te evalueren. Hiermee is een belangrijke stap gezet in het verder professionaliseren van de frauderisicoanalyse.

Rechtmatigheidsverantwoording VIC's

Concernaudit voert zelf Verbijzonderde Interne Controle (VIC) werkzaamheden uit voor twee gemeentebrede processen met grote financiële omvang. De externe accountant maakt hier gebruik van tijdens de jaarrekeningcontrole.

Inkopen en aanbesteden

Organisatieonderdeel: Overstijgend

Financiële omvang
2025:
EUR 1.036 miljoen

In 2025 heeft de gemeente met onrechtmatigheden van € 23,0 mln. de in de programmabegroting genoemde doelstelling "naleving van aanbestedingsregels van maximaal 1% van de uitgaven voor inkoop" (€ 10,4 mln.) duidelijk overschreden.

De totaal door Concernaudit geconstateerde onrechtmatigheden zijn onder te verdelen in € 14,2 mln. Diensten en Leveringen en Werken en € 8,8 mln. Inhuur.

Organisatieonderdelen zijn in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording verplicht om de bij hen bekende onrechtmatigheden te melden. Wij hebben deze meldingen in 2025 voor het eerst in onze controle meegenomen. Dit resulteerde in € 13,5 mln. onrechtmatige bestedingen voor Diensten en Leveringen, waarvan € 9,4 mln. bij Stadsbedrijven. Nieuwe aanbestedingen zijn inmiddels gestart om deze onrechtmatigheden in 2026 (deels) te beëindigen. Meer betrokkenheid van de inkoopfunctie, als proceseigenaar, bij het uitvoeren van procesverbeteringen is wenselijk.

Bij Inhuur betreft het merendeel van de onrechtmatigheden inhuurcontracten waarin een maximaal aantal te declareren uren voor de gehele opdracht is vermeld, die bij de verlenging niet is verhoogd. De oorzaak is dat organisatieonderdelen op advies van Mens & Organisatie (M&O) consequent standaard inhuurovereenkomsten en verlengingsbrieven, die niet op elkaar aansloten, hebben toegepast.

Formats van de inhuurcontracten zijn inmiddels door M&O aangepast om bovengenoemde onrechtmatigheden bij nieuw aanbestede inhuur te voorkomen.

De bevindingen en benodigde verbeteracties zijn afgestemd met het management van:

- Mens & Organisatie (proceseigenaar inhuur personeel);
- Inkoop (proceseigenaar centraal inkoopbeleid);
- De organisatieonderdelen met onrechtmatigheden.

Subsidieverstrekking

Organisatieonderdeel:
Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Financiële omvang
2025:
EUR 462 miljoen

Concernaudit heeft de VIC werkzaamheden op subsidies over 2025 uitgevoerd en hierbij het subsidieverstrekkingproces getoetst op conformiteit aan wet- en regelgeving en verordeningen.

Wij hebben zoals in eerder jaren geen *financiële* onrechtmatigheden geconstateerd.

Net als in eerdere jaren hebben wij een klein aantal *formele* onrechtmatigheden geconstateerd. Dit betreft voor 2025 slechts drie verleningsbeschikkingen die niet vóór het verstrijken van de beslistermijn uit de Algemene Subsidie Verordening (ASV) zijn afgegeven.

Dit type onrechtmatigheid heeft geen directe consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording, maar tast mogelijk het vertrouwen in een betrouwbare overheid aan.

Sinds de start van de VIC werkzaamheden in 2023 zien we een aanzienlijke daling (67%) in het aantal geconstateerde formele onrechtmatigheden. Deze positieve ontwikkeling is in belangrijke mate gerealiseerd doordat het Subsidiebureau steeds vaker het instrument van verdagen tijd inzet.

Andere bevindingen uit eerdere rapportages zijn inmiddels ook opgevolgd. Denk hierbij aan het actualiseren van het Uitvoeringskader Subsidieverstrekingen en het uitbreiden van standaardrapportages om de aansluiting tussen het financiële en het subsidiesysteem te borgen.

Het management van het Subsidiebureau onderschrijft de bevinding en neemt maatregelen om de positieve trend voort te zetten.

Fraudepakket

Het onderwerp fraude heeft de afgelopen jaren door aanscherping van de beroepsnormen een steeds prominentere plek op de agenda van de externe accountant gekregen. Gemeenten worden verwacht te voldoen aan een fraudepakket bestaande uit drie onderdelen;

 Het uitvoeren van een periodieke **frauderisicoanalyse**;

 Het jaarlijks verzorgen van **workshops** om bewustwording rondom fraude in kwetsbare processen te verhogen;

 Het jaarlijks **toetsen van beheersmaatregelen** in fraudegevoelige processen.

Sinds 2023 is het uitvoeren van het fraudepakket bij Concernaudit belegd.

Frauderisicoanalyse



Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

We hebben in 2025 een actualisatie van de gemeentebrede frauderisicoanalyse uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn uitgewerkt op pagina 13.

Fraudeworkshop



Organisatieonderdeel: gemeentebreed

Jaarlijks verzorgen we workshops met medewerkers om fraudebewustzijn te verhogen. Dit jaar hebben we, in het kader van de actualisatie van de frauderisicoanalyse, 15 sessies bij zeven verschillende organisatieonderdelen uitgevoerd. Samen hebben we frauderisico's ingeschat en beheersmaatregelen geïnventariseerd. Door actief in gesprek te gaan over frauderisico's verhogen we het fraudebewustzijn bij deelnemers.

Fraudepreventie – toetsen van beheersmaatregelen



Organisatieonderdeel: VGU – proces kostprijsdekkende huur

We hebben de beheersmaatregelen in het fraudegevoelige proces 'kostprijsdekkende huur' getoetst bij VGU. De resultaten hiervan zijn uitgewerkt op pagina 13.



Fraude

Doelstelling: Identificeren van de belangrijkste frauderisico's met bijbehorende beheersmaatregelen



Frauderisicoanalyse 2025

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Concernaudit heeft in 2025 een gemeentebrede frauderisicoanalyse uitgevoerd die voortbouwt op de analyse uit 2023, met als doel de grootste frauderisico's van de gemeente Utrecht te identificeren. Een helder zicht op potentiële kwetsbaarheden is essentieel om proactief adequate beheersmaatregelen te implementeren om fraude te voorkomen.

We hebben in samenwerking met sleutelfunctionarissen frauderisico's geïdentificeerd en de belangrijkste frauderisico's opgesteld. Deze hebben betrekking op: financiële verslaglegging, innen en handhaven, informatie en kritische bedrijfsapplicaties, inhuur, inkoop en aanbesteding.

De ruime meerderheid van de frauderisico's zijn op hetzelfde niveau ingeschat als in 2023. Hieruit concluderen wij dat het frauderisicoprofiel van de gemeente overwegend stabiel is. Gezien het relatief lage aantal meldingen van mogelijke fraude (2), en het feit dat de externe accountant in recente jaarrekeningcontroles voor fraude geen verhoogd risico constateert, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat het frauderisicoprofiel onverantwoord hoog is.

Een positieve ontwikkeling is de implementatie van aanvullende beheersmaatregelen die de mogelijkheden om frauduleus te handelen beperken. Denk aan verbeterde systeemcontroles, verscherpte screening bij functies met een verhoogd risicoprofiel, en meer aandacht voor soft controls.

Aandachtspunten blijven het niet optimaal benutten van loggegevens uit systemen om potentiële frauduleuze activiteiten vroegtijdig te identificeren. Daarnaast geldt de verscherpte screening enkel voor interne medewerkers. Hierdoor blijven externe medewerkers buiten beeld.

Mens & Organisatie en de Concerndirectie hebben verbeteracties in gang gezet.

Doelstelling: Vaststellen of de kwaliteit en naleving van de beheersmaatregelen in het proces voor het bepalen van kostprijsdekkende huur adequaat is.



Fraudepreventie - Kostprijsdekkende huur

Organisatieonderdeel: Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU)

Gemeente Utrecht bezit meer dan duizend gebouwen en percelen die helpen om de maatschappelijke ambities en doelstellingen van de stad te bereiken. Belangrijk hierbij is dat het vastgoed voor maatschappelijke partijen, die een bijdrage aan de beleidsdoelen van de gemeente leveren, betaalbaar blijft. Zij betalen daarom een kostprijsdekkende huur, tenzij de markthuur lager is. Dit is vastgelegd in de 'Beleidsnota Vastgoed 2025-2030'.

Verhuur van vastgoed is een kwetsbaar proces met risico op onwettige acties voor persoonlijk of zakelijk gewin. Denk aan onderhandse verhuur, het niet volgen van procedures of onterecht toekennen van gunstige voorwaarden.

De Assetmanagers en de Vastgoedeconoom zijn belangrijke spelers in het proces van het berekenen van kostprijsdekkende huur. De in de procesbeschrijving opgenomen functiescheiding vormt een belangrijke basis voor het objectief uitvoeren van de huurberekening. Daarnaast faciliteert het gebruik van een gestandaardiseerd routingformulier het betrekken van de juiste functionarissen bij het beoordelen van een huurcontract.

Belangrijk aandachtspunt is dat de nieuwe beleidsnota nog niet is vertaald naar één concrete procesbeschrijving met bijbehorende beheersmaatregelen. De huidige beheersmaatregelen zijn niet adequaat om een juiste huurprijsberekening te waarborgen. Zo zijn de controletaken van verschillende functionarissen erg summier beschreven en ontbreken vereisten over de gewenste vastlegging hiervan. Daarnaast ondermijnt het niet systeemtechnisch afdwingen van het vier-ogen principe de effectiviteit van deze beheersmaatregel.

Verder valt op dat het type huurcontract niet consistent is opgenomen in het contractmanagementsysteem. Dit belemmert het inzicht in de toepassing van de beleidsnota en effectieve sturing hierop.

Het management van VGU herkent de verbeterpunten en pakt deze op.

Adviesopdrachten (1/4)



Juridische Zaken

Dashboard Management Rapportage 'Bezwaar en Beroep'

Naar aanleiding van het dossier Binnenstad en het en het daaropvolgende Berenschot rapport, heeft Concernaudit in 2023 op verzoek van JZ een dashboard ontwikkeld om de management-rapportages omtrent het proces 'Bezwaar en Beroep' te verbeteren.

Het dashboard is sinds december 2023 operationeel en visualiseert volledig geautomatiseerd relevante stuurinformatie voor de maandrapportages van het proces 'Bezwaar en Beroep'.

In Q1 2025 hebben wij ondersteuning geboden bij het omzetten van het dashboard van Cognos naar de standaard dashboarding tool van de gemeente Tableau.



Juridische Zaken

Dashboard Management Rapportage 'Schade en Verzekeren'

Het genereren van informatie voor managementrapportages voor 'Schade en Verzekeren' vindt momenteel handmatig plaats en is afhankelijk van één functionaris. Dit is inefficiënt en vormt een ongewenste situatie in het kader van businesscontinuïteit. Daarom bestond vanuit het management van JZ de wens voor een geautomatiseerd dashboard om gericht te sturen op knelpunten en workloadmanagement.

Tijdens de verkenningsfase met JZ in 2024 hebben wij echter geconstateerd dat een koppeling tussen de benodigde productiesystemen ontbreekt. De ontwikkeling van deze koppeling is bij IPM belegd. Omdat de koppeling in Q1 2026 nog steeds niet gerealiseerd is, geven we geen verdere opvolging meer aan deze opdracht.

Wel hebben we JZ in 2025 ondersteund bij diverse data gerelateerde vraagstukken.



Adviesopdrachten (2/4)



Concernaudit

Automatisering werkzaamheden op VIC Inkopen en Aanbesteden

Concernaudit is continu op zoek naar automatiseringsmogelijkheden voor handmatige auditwerkzaamheden. Een bijzonder arbeidsintensieve activiteit is het ieder kwartaal uitvoeren van de VIC 'Inkopen en Aanbesteden' (zie pagina 11). De voornaamste redenen hiervan zijn het aantal gecontroleerde bestedingen en de noodzakelijke dossiervorming.

Sinds 2024 werken we in pilots aan de automatisering van de werkzaamheden om onze auditcapaciteit gericht en efficiënter in te zetten.

In 2025 hebben we ingezet op de automatisering van onze dossiervorming, wat tevens een belangrijk onderdeel is van de jaarrekeningcontrole door de externe accountant. Om onze conclusies adequaat te onderbouwen wordt middels een script een standaard controletemplate gevuld met antwoorden op vooraf gedefinieerde toetspunten en financiële informatie uit SAP.

Visuele weergave van stappen in de automatisering

De totale tijdsbesparing door het automatiseren van werkzaamheden in 2025-26 is **967 manuren**, als volgt verdeeld over de stappen

1. Batchdownload

In één handeling alle onderliggende documenten uit het financiële systeem ophalen, zoals contracten en verlengingsbrieven.

⌚ 265 uur

2. Scraping

Automatisch verzamelen van gegevens uit gedownloade documenten, zoals namen van crediteuren, tarieven en looptijden.

3. Data geschikt maken voor gebruik

Gegevens voorbereiden voor gebruik in controle, zoals het eenduidig opnemen van datumvelden (31.03.2025 vs. 31-03-2025).

⌚ 702 uur

4. Controle uitvoeren

Controleren van automatisch verzamelde gegevens aan specifieke toetspunten

Adviesopdrachten (3/4)



Financiën

Dashboard Memorialen

De gemeente Utrecht verwerkt jaarlijks een groot aantal memorialen. In 2025 betrof dit 8.262 memorialen ter waarde van ongeveer € 5 miljard.

Vanwege het handmatige karakter en de mogelijkheid om het resultaat te beïnvloeden voor persoonlijk gewin, hebben memorialen een verhoogd risico op fraude. De externe accountant heeft in diverse managementletters aandacht gevraagd voor de gebrekkige onderbouwing van memoriaalboekingen en tekortkomingen in de interne beheersing.

In samenwerking met Financiën hebben wij in Q2 2024 een dashboard ontwikkeld om met een datagedreven aanpak het memorialenproces:

- Inzichtelijker te maken;
- Knelpunten te identificeren;
- Interne beheersmaatregelen gericht aan te scherpen;
- Oorzaken van memoriaalboekingen in beeld te brengen en hierdoor het aantal boekingen terug te brengen.

Financiën heeft reeds controles op functiescheiding, het vierogen-principe en autorisaties aangescherpt op basis van het dashboard.

In 2025 hebben wij het dashboard aangepast op het nieuwe financiële systeem SAP S/4 HANA, bestaande controles aangescherpt en nieuwe controles toegevoegd. Denk hierbij aan controles op transacties met een herhalend karakter die beter via een regulier proces kunnen worden geboekt.

In april 2026 hebben we het dashboard overgedragen aan Financiën. Zij beschikken hiermee over waardevolle inzichten om grip op het aantal memoriaalboekingen te versterken.

Dashboard Purchase 2 Pay (P2P) – bestellen t/m factuurafhandeling

In het boekjaar 2025 heeft de gemeente Utrecht ongeveer 135.000 crediteurenfacturen geboekt, voor een totaalbedrag van € 1,3 miljard.

Op verzoek van Financiën stelt Concernaudit periodiek dashboards beschikbaar waarin de naleving van een aantal beheersmaatregelen in het P2P proces inzichtelijk wordt gemaakt.

De focus ligt hierbij op de autorisaties van betrokken personen, functiescheiding en handmatig ingrijpen in geautomatiseerde processtappen.

Uit de analyse blijkt dat beheersmaatregelen over het algemeen adequaat worden nageleefd.

Financiën kan met inzichten uit het dashboard tekortkomingen in het P2P proces tijdig identificeren en bijsturen.

Per Q2 2026 zal Financiën zelfstandig invulling geven aan de automatisering van de controles in het P2P proces en nemen zij het eigenaarschap voor het onderhouden van het dashboard van Concernaudit over.



Adviesopdrachten (4/4)



Financiën

Dashboard btw

Sinds 2023 heeft de gemeente Utrecht een Horizontaal Toezicht-convenant met de Belastingdienst. Hiervoor is de gemeente verplicht om periodiek de kwaliteit van haar fiscale processen en bijbehorende beheersmaatregelen te toetsen.

We zijn in 2023 – in samenwerking met het fiscale team van Financiën – een btw pilot gestart om controles rondom het doorbelasten van kosten aan derden te versterken en de uitkomsten in een dashboard te visualiseren.

Hiermee maken we de overstap van steekproefsgewijze controles naar geautomatiseerde controles, waarbij de hele populatie aan relevante btw transacties wordt meegenomen. Btw vak expertise wordt op deze manier gericht en efficiënter ingezet.

In 2025 hebben wij het dashboard aangepast op het nieuwe financiële systeem SAP S/4 HANA en aanvullende btw gerelateerde controles toegevoegd. Voorbeelden zijn:

- verwerking van assurantiebelaasting,
- boeken van subsidies,
- factuurvereisten voor btw aftrek en
- de verwerking van buitenlandse facturen.

In april 2026 hebben we het dashboard overgedragen aan Financiën. Zij beschikken hiermee over waardevolle inzichten voor het actualiseren en aanscherpen van btw controles.



M&O

Voorspellend model vrijwillige uitstroom

De krapte op de arbeidsmarkt stelt de gemeente Utrecht voor uitdagingen. Openstaande vacatures zijn hierdoor lastiger in te vullen en voor werknemers is het aantrekkelijk om kansen buiten de gemeente te verkennen.

Daarom hebben wij in 2024 in samenwerking met M&O een model ontwikkeld om toekomstige vrijwillige uitstroom van medewerkers te voorspellen. De uitkomsten van het model hebben we gevisualiseerd in een dashboard.

Nu het dashboard een jaar in gebruik is, hebben we de toegevoegde waarde hiervan met M&O geëvalueerd en verdere ontwikkel-mogelijkheden besproken. In 2026 beoordelen we in hoeverre de door het model gemaakte voorspellingen realistisch waren.

Adviesopdracht niet in jaarplan opgenomen



Control functie

Hervorming Control functie

In de afgelopen jaren is de gemeente sterk gegroeid in zowel medewerkers als in begrotingsomvang. Hierbij heeft de systematische doorontwikkeling en verbetering van ondersteunende diensten – waaronder Control – minder prioriteit gekregen, met als gevolg inefficiënties in de aansturing en uitvoering.

Daarom heeft de Directeur Concern Control een projectteam samengesteld om te adviseren over een mogelijke inrichting van een toekomstbestendige Control functie die aantoonbaar bijdraagt aan risicobeheersing, naleving van regelgeving en procesverbetering. Vanuit Concernaudit waren de Manager Concernaudit als Projectmanager en een Auditor als Projectsecretaris hierbij betrokken.

Het projectteam heeft haar advies – *Centralisatie van de Control functie met streefdatum 1 januari 2027* – in een rapport uitgebracht aan de Directeur Concern Control. Het advies is gebaseerd op:

- Een analyse van de huidige Control functie onder andere op basis van gesprekken met Business Controllers en (Concern) Directeuren
- Verwachtingen van de (Concern) Directeuren aan een toekomstige Control functie
- Benchmarking met de gemeenten Amsterdam en Den Haag
- Een evaluatie (voor- en nadelen) van 3 mogelijke inrichtingsvoorstellen van de Control functie op basis van beoordelingscriteria
- Validatie van de analyse met de externe accountant en een Senior Adviseur van Berenschot

De Directeur Concern Control neemt het advies van het projectteam over en heeft op 4 maart 2026 opdracht van de Concerndirectie gekregen om een inrichtingsvoorstel en een bijbehorend implementatieplan op te stellen.



Samenwerkingsinitiatieven

Naast het uitvoeren van het jaarplan zijn leden van Concernaudit ook vertegenwoordigd in een aantal expert panels en werkgroepen. Hierin werken we samen met collega's uit verschillende domeinen aan complexe organisatorische vraagstukken en procesverbeteringen. Hieronder hebben wij enkele nieuwe en bestaande samenwerkingsinitiatieven uitgelicht.



Externe samenwerkingsinitiatieven

Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden
BADO

Chief Audit Executives Forum

Risicoplatform overheden

213a Onderzoeken netwerk gemeenten

IT auditor netwerk



Interne samenwerkingsinitiatieven

Werkgroep AI Act

Kernteam rechtmatigheidsverantwoording

Expert panel inhuur

Lid regiegroep Versterken Financiële Functie

Lid feedbackgroep Versterken Financiële Functie

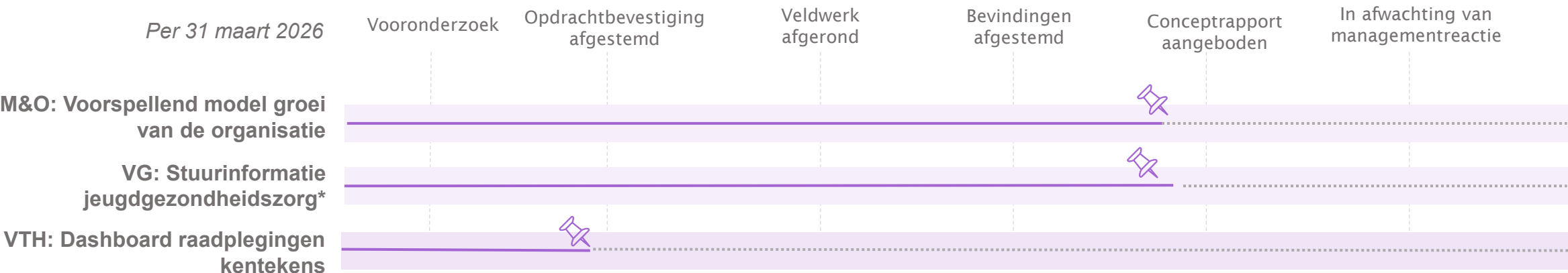
Vakgroep data science

Artificial Intelligence (AI) tafel



Status onderhanden adviesopdrachten uit jaarplan 2025-26

Deze pagina geeft de onderhanden adviesopdrachten uit het jaarplan 2025-26 weer. Wij verwachten deze opdrachten af te ronden in Q2 2026.



*In het jaarplan 2025-26 was een audit bij Volksgezondheid opgenomen om de voortgang van de organisatieontwikkeling te beoordelen. Omdat de realisatie hiervan nog onvoldoende gevorderd is, is in afstemming met de Directeur Volksgezondheid besloten om in plaats van de audit een adviesproject omtrent het verbeteren van stuurinformatie binnen de afdeling Jeugdgezondheidszorg uit te voeren.



Evaluatie kwaliteit dienstverlening

Sinds september 2022 stuurt Concernaudit na het delen van het definitieve auditrapport, een evaluatiesurvey uit. Met de survey verzamelen we feedback uit de organisatie om de kwaliteit van onze dienstverlening continu te verbeteren. De survey bestaat uit stellingen over vier thema's, namelijk: Team, Uitvoering, Rapport en Meerwaarde audit. Stellingen worden beoordeeld op een schaal van 1 "Helemaal niet mee eens" t/m 5 "Helemaal mee eens". Hieronder zijn onze ambities en inzichten tot zover uiteengezet.

Thema's

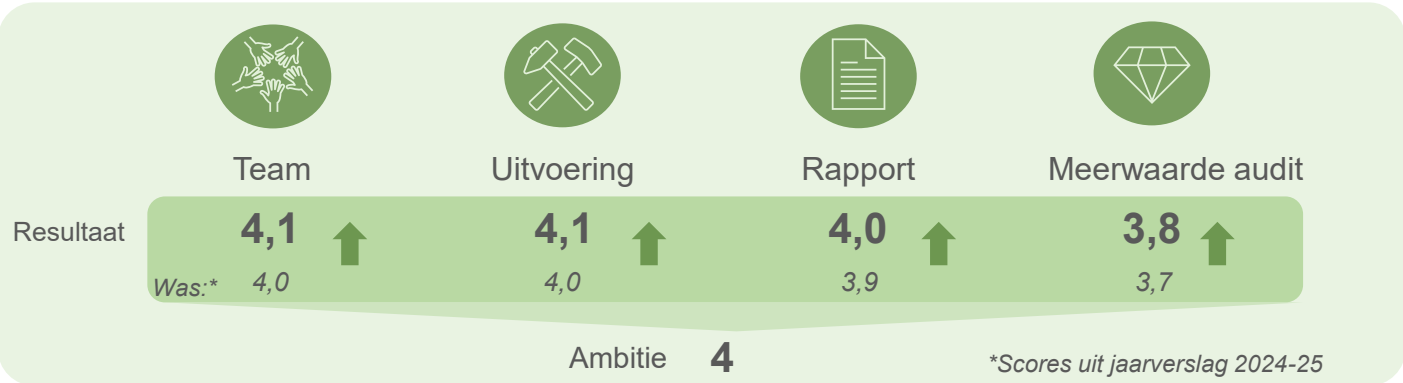
Team: competenties van en communicatie met het auditteam.

Uitvoering: werkwijze, doelstelling en duur van de audit.

Rapport: leesbaarheid, inhoud en accuraatheid van het opgeleverde auditrapport.

Meerwaarde audit: waarde van de audit bij het verbeteren van interne beheersing.

Resultaten per thema



Surveygegevens



Dit overzicht bevat audits vanaf september 2022.

Top scores



Heldere communicatie over voortgang van de audit

Adequate management van de audit

Heldere en inzichtelijke formulering van bevindingen

Managementsamenvatting geeft goed beeld van belangrijkste resultaten

Tops & Tips

Tip scores



Business acumen
Kennis van het audit object

Delen van "best practices" en waardevolle aanbevelingen

Herkenbaarheid risicoclassificaties

Bijdrage verbetering processen en beheersmaatregelen

Management van de interne auditfunctie (1/3)

Onafhankelijkheid



De Manager Concernaudit heeft vastgesteld dat de benodigde onafhankelijkheid van Concernaudit is gewaarborgd:

- De Manager Concernaudit rapporteert aan een dusdanig hoog niveau in de organisatie, waardoor Concernaudit in staat is om haar verantwoordelijkheden onafhankelijk te vervullen.
- De Manager Concernaudit heeft een directe communicatielijn met de Gemeentesecretaris, de Wethouder en de Adviescommissie Control & Financiën.
- In de periode 1 april 2025 t/m 31 maart 2026 heeft geen inbreuk op de onafhankelijkheid van Concernaudit plaatsgevonden.

Permanente educatie



Auditors met certificaten en beroepslicenties die bijbehorende onderhoudseisen in het kader van 'Permanente Educatie' stellen, hebben in 2025-26 de benodigde trainingen en cursussen gevolgd om hieraan te voldoen.

Middelen en budget



- Concernaudit beschikte over voldoende middelen (capaciteit en budget) om het interne audit plan 2025-26 uit te voeren.
- Concernaudit heeft het interne audit plan 2025-26 binnen het vastgestelde budget afgerond.

Belangenverstrengeling



Potentiële belangenverstrengeling wordt periodiek getoetst door de Manager Concernaudit. Tussen 1 april 2025 en 31 maart 2026 heeft belangenverstrengeling zich niet voorgedaan.

Belangenverstrengeling vindt plaats op het moment dat een auditor, die een vertrouwenspositie bekleedt in haar functie, een ander professioneel of persoonlijk belang heeft. Tegengestelde belangen kunnen het onpartijdig uitoefenen van de auditfunctie bemoeilijken. Door belangenverstrengeling kan een ongepast beeld ontstaan welke het vertrouwen in de interne auditor en haar audit activiteiten kan schaden.

Concernaudit Charter



Concernaudit heeft haar Auditcharter in Q4 2025 geactualiseerd, naar aanleiding van de vernieuwde beroepsstandaarden voor interne auditors (GIAS), de geactualiseerde Concernaudit strategie en aanbevelingen uit de externe kwaliteitstoetsing. Het Auditcharter is door de Concerndirectie en het College vastgesteld in Q4 2025.



Management van de interne auditfunctie (2/2)

Key Performance Indicators (KPI's)



Jaarplanrealisatie Maximaal 3 audits of advies opdrachten die per 31 maart 2026 onderhanden zijn en in Q2 2026 worden afgerond.	Gerealiseerd	Procesverbeteringen: doorlooptijd 80% van de concept auditrapporten en concept advies-memo's uiterlijk 13 werkdagen dagen na de closing meeting versturen.	Loopt achter: 60% Halfjaarverslag: 57%
Budget Het jaarplan 2025/26 binnen het budget uitvoeren.	Gerealiseerd	Follow-up Het follow-up proces voor alle audits (vanaf het jaarplan 2024-25) binnen 3 tot 6 maanden na het uitbrengen van het definitieve audit rapport afronden. <i>Hoewel wij verbeteringen zien in het follow-up proces, constateren wij ook dat de termijn van 3-6 maanden niet realistisch is voor de gemeente Utrecht. Daarom hanteren wij vanaf nu een termijn van 6-9 maanden.</i>	Loopt achter: 0%
Professionele ontwikkeling De speerpunten voor 2025-26 waren de ontwikkeling van leiderschaps-competenties, soft control audit technieken en benodigde vakexpertise voor de jaarlijkse verplichte Wet politiegegevens audit.	Gerealiseerd		
Kwaliteit dienstverlening Score 4 of hoger (afgerond) in 80% van alle audits. <i>Auditees ontvangen een enquête waarin zij onze dienstverlening beoordelen van 1 t/m 5 op stellingen met betrekking tot Team, Uitvoering, Rapport en Meerwaarde audit.</i>	Gerealiseerd		



Management van de interne auditfunctie (3/3)

Kwaliteitsbewaking en verbeterprogramma



Het Institute of Internal Auditors (IIA), de beroepsorganisatie voor interne auditors, definieert standaarden die interne auditfuncties wereldwijd bij het uitvoeren van hun werkzaamheden toepassen. Deze standaarden (GIAS) zijn per 1 januari 2025 door het IIA geactualiseerd op basis van maatschappelijke ontwikkelingen.

Interne audit afdelingen die lid zijn bij de IIA dienen iedere vijf jaar een externe kwaliteitstoetsing laten uitvoeren om zowel de naleving van de standaarden als de effectiviteit en efficiëntie van de interne audit functie te beoordelen.

Concernaudit heeft in december 2025 haar eerste externe kwaliteitstoetsing door de IIA Nederland succesvol afgerond en is hiermee de eerste gemeente in Nederland die aantoonbaar aan de nieuwe standaarden voldoet.

Het voornaamste verbeterpunt heeft betrekking op GIAS domein 4 "*Managen van de interne auditfunctie*", principe 6 "*Plan strategisch*" en is in dit jaarplan reeds geadresseerd door het opnemen van niet geprioriteerde onderwerpen en hun risico's (zie bijlage 1).

In 2026/27 voeren we een self-assessment uit om de kwaliteit van onze dienstverlening te borgen en zetten we een samenwerking op met de interne audit functie van de gemeente Den Haag, waarbij we peer reviews bij elkaar zullen uitvoeren.

We rapporteren de resultaten omtrent kwaliteitsbewaking middels (half)jaarverslag aan de conerndirectie en het college.



Bijlage: reeds gerapporteerd in halfjaarverslag

Samenvatting van de afgeronde audit- en adviesopdrachten



Audits (1/4)

Doelstelling: Beoordelen van de efficiëntie en effectiviteit van de inrichting, werkwijze en behaalde resultaten van buurtagenda's

Doelstelling: Toetsen van het voldoen aan de Wet DBA en de status van implementatie en naleving van de Utrechtse inhuuraanpak op rechtstreeks ingehuurd zzp'ers in het kader van de Wet DBA



Artikel 213a Gemeentewet: Buurtagenda's



Organisatieonderdeel: Wijken

‘Ongelijk investeren voor gelijke kansen’ is een speerpunt in het Coalitieakkoord 2022-2026. De gemeente Utrecht zet sinds eind 2022 in zes buurten met sociale en/of ruimtelijke uitdagingen buurtagenda's in om de groeiende ongelijkheid tegen te gaan en zet hiervoor ruim 1 miljoen euro per jaar in.

De buurtagenda's zijn een buurt-specifieke samenwerking tussen de gemeente en bewoners, ondernemers en organisaties om leefomstandigheden en kansen van de bewoners te verbeteren.

Uit een enquête en gesprekken met medewerkers, sociale partners en bewoners blijkt dat zij de buurtagenda's als waardevol ervaren en aantoonbaar vooruitgang zien in hun buurten.

Leden van het programmateam Buurtagenda's borgen de blik naar buiten door actief deel te nemen aan initiatieven voor kennisdeling zoals regionale en landelijke kennisnetwerken rondom buurt – en wijkgericht werken.

Een aandachtspunt is de samenwerking van het programmateam met betrokken organisatieonderdelen. Met Stadsbedrijven is deze het verst gevorderd, met Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen wordt de samenwerking momenteel vormgegeven. Hierdoor blijven kansen voor kruisbestuiving en kennisdeling binnen de organisatie onbenut.

Door gebrek aan concrete doelstellingen en KPI's, is het niet mogelijk om de effectiviteit van de buurtagenda's systematisch te meten. Verder ontbreekt een gestructureerde evaluatiemethode, waardoor resultaten tussen buurten lastig te vergelijken zijn. Dit belemmert het lerend vermogen binnen de organisatie en het tijdig signaleren van knelpunten.

Het programmateam heeft een plan van aanpak opgesteld voor het opvolgen van de verbeterpunten.

Inhuur – Naleving Wet DBA

Organisatieonderdeel: Mens & Organisatie (M&O) en Financiën en Inkoop (FI)

De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) stelt sinds 2016 eisen aan de inhuur van ‘zelfstandigen zonder personeel’ (zzp'ers). Door de aangekondigde handhaving door de Belastingdienst per 2025 op wet DBA, heeft de Concerndirectie in september 2024 een aanpak vastgesteld om de naleving van de wet voor rechtstreeks ingehuurd zzp'ers te waarborgen.

De gemeente geeft hiermee adequaat invulling aan de wet DBA. De positieve effecten van de aanpak blijken mede uit een daling van het aantal rechtstreeks ingehuurd zzp'ers van 205 in Q4 2024 naar 187 in Q1.

Een aandachtspunt is dat de aanpak intern versnipperd is over verschillende documenten. Dit is onpraktisch en niet gebruiksvriendelijk. Verder ontbreken duidelijke handvatten en voorbeelden, waardoor de beoogde werkwijze niet altijd duidelijk is voor inhurende managers.

De aanpak is enkel toegespitst op rechtstreeks ingehuurd zzp'ers. Inhuur van zzp'ers via bureaus of bv's en zzp'ers bij een resultaatsverplichting (inkoop) zijn hierin niet opgenomen, ondanks de risico's die bij de inzet van deze types zzp'ers bestaan.

Een tekortkoming in het proces is dat Business Control niet betrokken was bij het opzetten en uitvoeren van controles op de aanpak. De door M&O uitgevoerde controles bleken niet tijdig en effectief.

Een ander aandachtspunt is dat de rapportage met stuurinformatie omtrent inhuur die gebruikt wordt door de Concerndirectie en de raad erg foutgevoelig is door verschillende databronnen en handmatige acties.

Het management van M&O en Inkoop heeft verbeteracties toegezegd.

Audits (2/4)

Doelstelling: Beoordelen van de implementatiestatus van de roadmap voor versterking van digitale weerbaarheid binnen Operational Technology (OT) oplossingen

Doelstelling: Vaststellen of beheersmaatregelen adequaat zijn ingericht om de Wpg na te leven



Stadsbedrijven OT



Organisatieonderdeel: Stadsbedrijven (SB)

Operational technology (OT) stuurt systemen en processen in de fysieke leefomgeving aan, zoals bruggen en verkeersregelinstallaties. In 2022 heeft de Directeur Stadsbedrijven een consultancybureau ingehuurd om de digitale weerbaarheid van enkele OT systemen te beoordelen en een roadmap op te stellen.

Functionarissen van Stadsbedrijven zijn, mede vanuit de roadmap, betrokken bij diverse initiatieven voor kennisuitwisseling met de VNG en vakexperts inzake OT cybersecurity. Dit is een waardevolle inspiratiebron voor het inrichten van OT gerelateerde processen.

De projectleider heeft in Q1 2024 een plan van aanpak uitgewerkt om de roadmap te implementeren. Omdat dit plan niet de structuur van de roadmap volgt, is echter het lastig om acties uit beide documenten te koppelen. Tevens ontbreekt in het plan van aanpak een risico afweging die de prioritering van gekozen acties onderbouwt. Dit is inefficiënt en belemmert adequate bewaking van de implementatie.

Een ander aandachtspunt is dat de voortgangsrapportages een te positief beeld schetsen van de werkelijke implementatie status. Zo zijn de meeste acties uit de roadmap niet (volledig) opgevolgd of vertraagd, maar dit blijkt niet uit de rapportages. Een herziening van acties en tijdslijnen heeft nog niet aantoonbaar plaatsgevonden.

Diverse basisprincipes voor OT cybersecurity risicomanagement zijn nog niet ingericht. Denk hierbij aan gewenste weerbaarheidsniveaus en risico-eigenaren. Stadsbedrijven kan hierdoor niet adequaat beoordelen of zij haar OT risico's beheerst in een tijd van snelle technologische ontwikkelingen en gerichte cyberaanvallen op overheden.

Gezien het huidige geopolitieke speelveld vormen OT assets namelijk een steeds aantrekkelijker doelwit voor aanvallen van kwaadwillenden.

Het management van Stadsbedrijven heeft reeds acties uitgezet voor het opvolgen van de verbeterpunten.

Wet politiegegevens 2025

Organisatieonderdeel: CIO Office, Werk & Inkomen (W&I), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en Juridische Zaken (JZ)

De Wet politiegegevens (Wpg) stelt criteria voor de verwerking van politiegegevens. Politiegegevens zijn persoonsgegevens die in het kader van de politietaken worden verwerkt door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) binnen Leerlingzaken (MO), Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (VTH) en Bijzonder onderzoek (W&I).

In deze audit hebben wij de aanwezige beheersmaatregelen om de rechten van de betrokkene (RvB) te behartigen getoetst. Denk hierbij aan verzoeken van burgers voor inzage, rectificatie of vernietiging van politiegegevens. Dit onderwerp was reeds een aandachtspunt tijdens een externe Wpg audit in 2022.

MO is het verst gevorderd met het implementeren van de verbeteracties. Verder heeft het CIO Office, in haar rol als Wpg stelselhouder, diverse RvB beleidsstukken opgesteld, wat een uniforme en systematische procesuitvoering bevordert.

Wij hebben een aantal aandachtspunten geïdentificeerd bij het CIO Office. Zo zijn uitgangspunten uit beleid niet effectief vertaald naar werkinstructies voor het afhandelen van Wpg verzoeken. Dit verhoogt het risico op het niet uniform en binnen wettelijke termijnen afhandelen van deze verzoeken.

Daarnaast ontbreekt een formeel en systematisch proces voor rectificatie- en vernietigingsverzoeken van politiegegevens, terwijl de Wpg in 2019 in werking is getreden. Dit is zorgelijk, omdat hierdoor mogelijkheden voor (identiteits)fraude ontstaan.

Omdat het registratiesysteem voor verzoeken niet over de juiste functionaliteiten beschikt en rapportagelijnen nog niet effectief zijn ingericht, heeft het CIO Office geen adequate sturingsinformatie om grip te houden op de afhandeling van Wpg verzoeken.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is inmiddels begonnen met het implementeren van verbeteracties.

Audits (3/4)

Doelstelling: Beoordelen van de kwaliteit en naleving van geselecteerde contracten met cloudleveranciers



Cloud Contractmanagement III

Organisatieonderdeel: Ruimte

De gemeente Utrecht is in 2019 gestart met het programma Cloudtransitie. Hiermee worden steeds meer gemeentelijke applicaties van een on-premise naar een cloudomgeving verplaatst en het applicatie- en databeheer aan leveranciers uitbesteed.

Bij de inkoop van clouddiensten is het belangrijk om afdwingbare contractafspraken met leveranciers te maken, zodat de werking en het beheer van clouddiensten geborgd is. In deze audit hebben wij de kwaliteit en naleving van diverse cloudcontracten binnen Ruimte beoordeeld.

Ruimte neemt concrete acties voor het verbeteren van contractmanagement. Zo is een ervaren externe Kwartiermaker Contractmanagement aangesteld in januari 2025 om onder andere processtandaardisatie te faciliteren.

De gemeente hanteert voor haar contractmanagementproces de internationaal erkende standaard 'CATS CM'. Ruimte past deze echter niet consequent toe, waardoor contractmanagers niet zijn aangewezen of hun rol onvoldoende invullen. Dit resulteert in een gebrek aan eigenaarschap voor contracten en inadequate bewaking van gemaakte afspraken.

Verder ontbreken juridische waarborgen in de getoetste contracten. Zo zijn diverse contracten uitsluitend door de leverancier ondertekend of zijn contracten na substantiële wijzigingen in IT infrastructuur niet herzien. Dit belemmert de juridische afdwingbaarheid bij geschillen.

Cloudrisico's zijn onvoldoende geadresseerd. Denk hierbij aan afspraken over applicatie uitfasering, data-overdracht en het aanleveren van verklaringen voor informatiebeveiliging bij de leveranciers. Hierdoor ontstaan risico's omtrent dataveiligheid en kunnen leveranciers in het uiterste geval de gemeente de toegang tot de clouddienst ontzeggen.

Het management van Ruimte heeft inmiddels diverse verbeteracties in gang gezet.

Doelstelling: Beoordelen van de naleving van het DPIA proces en de kwaliteit van uitgevoerde DPIA's



Data Protection Impact Assessments

Organisatieonderdeel: CIO Office (CIOO), Mens & Organisatie (M&O), Publiekszaken (PBZ) en Werk & Inkomen (W&I).

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) heeft als doel de privacy van EU-burgers te beschermen. De AVG vereist het uitvoeren van een risicoanalyse (DPIA) bij hoog risico verwerkingen van persoonsgegevens. In deze audit hebben wij de kwaliteit en procesnaleving van DPIA's binnen M&O, PBZ en W&I beoordeeld.

Een positieve ontwikkeling is dat M&O, PBZ en W&I procesverbeteringen doorvoeren en kwaliteitscontroles inrichten voor het DPIA proces. Het CIO Office bevordert daarnaast in haar kaderstellende rol standaardisatie in de uitvoering van DPIA's met diverse formats.

De instructies voor het opstellen van DPIAs zijn echter versnipperd over verschillende beleidsstukken en een handleiding. Dit is niet gebruiksvriendelijk en verhoogt het risico op onvolledige of niet tijdig uitgevoerde DPIA's.

Het samenspel tussen de 1e en 2e lijn bij het opstellen en actualiseren van DPIA's werkt niet en kent rolonzuiverheid. Dit heeft geleid tot gebreken in DPIA's en een verzwakte interne beheersing bij M&O en W&I. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van verouderde DPIA formats, het niet tijdig herzien van DPIA's en het niet evalueren van de effectiviteit van genoemde beheersmaatregelen.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat PBZ voor een kritiek proces in haar dienstverlening aan burgers niet over een formeel vastgestelde DPIA beschikt, enkel een incomplete conceptversie uit 2024 is aanwezig. Hierdoor ontbreekt een systematische risicoanalyse en –beoordeling van het proces. Dit is zorgelijk, omdat PBZ hierdoor niet aan de AVG voldoet en beheersmaatregelen mogelijk onvoldoende in beeld zijn gebracht.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is gestart met het implementeren van de benodigde verbeteracties.

Audits (4/4)

Doelstelling: Beoordelen van de effectiviteit van de 'Lerende aanpak inburgering' en de naleving van randvoorwaarden voor gegevensbescherming.

Inburgering

Organisatieonderdelen: Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling

De gemeente Utrecht heeft bij de implementatie van de Wet Inburgering 2021 gekozen voor een zogenoemde 'Lerende aanpak'. Uit de audit blijkt dat deze aanpak effectief is voor het realiseren van de doelstellingen van de wet.

Wettelijke taken zijn systematisch vertaald naar beleid en werkinstructies, waarmee een solide basis is gelegd voor een gestructureerde uitvoering van het inburgeringsproces binnen Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling.

Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling leveren maatwerk door tegemoet te komen aan de persoonlijke situatie van de inburgeraar. Een voorbeeld hiervan is het leerwerkprogramma 'Statushouders voor de klas', dat statushouders met een lesbevoegdheid in hun thuisland helpt om in Nederland les te geven.

Sturingsinformatie voor het bewaken van het inburgeringsproces is beschikbaar. Zo worden de maatschappelijke effecten van het inburgeringsbeleid inzichtelijk gemaakt door het gebruik van een internationaal erkend framework. Daarnaast zijn Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling gestart met het monitoren van procesindicatoren om de voortgang van individuele inburgeraars te volgen.

Het inburgeringsproces kent een inherent hoog privacy risico vanwege de uitwisseling van persoonsgegevens met externe partijen. De Data Protection Impact Assessment is echter zeer oppervlakkig vastgelegd en het document is niet aantoonbaar formeel vastgesteld. Hierdoor zijn privacy risico's mogelijk onvoldoende in beeld.

Andere aandachtspunten zijn de subsidieverstrekking aan een partnerorganisatie zonder juridische grondslag (formeel onrechtmatig) en ontbrekende functionaliteiten in het klantinformatiesysteem, wat leidt tot verhoogde werkdruk en meer kans op fouten.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is gestart met de implementatie van verbeteracties.

Doelstelling: Beoordelen van de robuustheid van het proces rondom het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Risicomanagement Weerstandsvermogen

Organisatieonderdeel: Financiën

Weerstandsvermogen is een indicator die inzicht geeft in hoeverre de gemeente in staat is financiële gevolgen van risico's op te vangen. De benodigde weerstandscapaciteit is beschreven in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de begroting (€78,0 miljoen in 2025).

De afdelingen Concerncontrol en Financiën hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het vergroten van de bewustwording van risicomanagement binnen de organisatie. Hierdoor ervaren Business Controllers de duidelijke meerwaarde van het proces en tonen eigenaarschap voor de risico's binnen hun organisatieonderdeel.

Daarnaast is de inhoudelijke kwaliteit van de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing merkbaar verbeterd. Zo is de beschrijving van de top 10 risico's aangescherpt en zijn verwachte financiële gevolgen van de risico's beter onderbouwd.

Tegelijkertijd heeft de opvolging van een in 2023 door een trainee uitgevoerd onderzoek naar financieel risicomanagement onvoldoende managementaandacht gekregen. Aanbevelingen uit het rapport zijn slechts minimaal geïmplementeerd.

Doordat de huidige procesbeschrijving onvoldoende concreet is uitgewerkt, bestaan er ongewenste verschillen in de aanpak en diepgang van risicoanalyses tussen de verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente.

In het huidige proces maakt de gemeente onderscheid tussen risico's met incidentele en structurele gevolgen. Dit is echter geen wettelijke vereiste. Deze aanpak is complex en bovendien door afhankelijkheid van handmatige interventies foutgevoelig.

Het management van Financiën heeft inmiddels verbeteracties in gang gezet.

Adviesopdrachten



Mens & Organisatie

Medewerkers van de gemeente kunnen declaraties indienen voor werkgerelateerde kosten. In 2024 heeft MO 50.000 declaraties verwerkt met een totaalbedrag van 1,15 miljoen euro.

M&O (HR Services) de afgelopen jaren, in afstemming met de Belastingdienst, de controles op declaraties aantoonbaar verscherpt en in december 2024 het beleid herzien. Op hun verzoek hebben wij knelpunten in het declaratieproces inzichtelijk gemaakt en geadviseerd over het actualiseren van het beleid en het versterken en automatiseren van controlewerkzaamheden.

Het huidige declaratiebeleid dekt niet alle onkostensoorten, is verspreid over meerdere plekken op het intranet en in handleidingen. Dit is niet gebruikersvriendelijk, waardoor ongewenste verschillen in interpretatie bij leidinggevenden en medewerkers ontstaan. Verder zijn de maximale bedragen voor een aantal onkostensoorten sinds 2010 niet meer geïndexeerd.

M&O monitort trends en patronen in het declaratieproces niet systematisch. Hierdoor bestaat het risico dat er onvoldoende zicht is op knelpunten en ontwikkelingen in de uitvoering van het declaratieproces. Verder zijn de huidige controlewerkzaamheden niet risico-gebaseerd ingericht. Ervaringen uit het verleden, zoals onjuiste of ongewenste declaraties, worden in de controleaanpak niet meegewogen. Dit beperkt de effectiviteit van de huidige controles.

De goedkeuring van declaraties door leidinggevenden in het systeem is een sterke controle binnen het declaratieproces. Echter, leidinggevenden kunnen de goedkeuring delegeren, maar hiervoor ontbreken duidelijke spelregels in het beleid. Door gebrek aan adequate systeemfunctionaliteiten delegeert 56% van de leidinggevenden deze taak. 40% van de vervangers is zelf echter geen leidinggevende. Dit is ongewenst en ondermijnt de effectiviteit van de lijnmanager-controle.

Wij hebben een dashboard ontwikkeld dat trends, verschillen tussen organisatieonderdelen, afdelingen en onkostensoorten en uitschieters inzichtelijk maakt. Het dashboard hebben wij aan HR Services overgedragen.

