



Managementletter 2022

(inclusief detailbevindingen)

Gemeente Utrecht, 25 november 2022

Aan het college van burgemeester
en wethouders
van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Onderwerp

Managementletter 2022
(inclusief detailbevindingen)

Datum

25 november 2022

Ons kenmerk

2211428725.02/WK

Geacht college,

Wij hebben, conform het door uw gemeenteraad genomen besluit, als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2022, de interim-controle voor de gemeente Utrecht uitgevoerd. De interim-controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van administratieve organisatie en interne controle, voor zover deze relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole 2022. Tevens heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2022 te signaleren en onder uw aandacht te brengen. In de voorliggende managementletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen ter zake opgenomen.

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

De risico-inschattingen hebben niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing, of over de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel, en bestrijken daarom niet noodzakelijkerwijs alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

De bevindingen en aanbevelingen kunnen worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor het college, als onderdeel van het continue proces van het veranderen en verbeteren van de beheersing van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de jaarrekening.

Graag lichten wij deze rapportage en onze bevindingen en aanbevelingen nader aan u toe.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.


drs. R. M. J. van Vugt RA

Op alle opdrachten verricht door Deloitte, behoudens M&A Diensten, zijn de Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 24362837 van toepassing.

Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is een zogenoemde affiliate van Deloitte NSE LLP en maakt onderdeel uit van het internationale netwerk van Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Inhoudsopgave

Contact

De volgende personen beantwoorden graag uw vragen over deze managementletter:

Rein-Aart van Vugt

Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 088 288 1108
rvanvugt@deloitte.nl

Niels Fritz

Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 088 288 0915
nfritz@deloitte.nl

Bob Leeuwenkamp

Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 088 288 3560
bleeuwenkamp@deloitte.nl

Anne-Margriet de Winter

Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 088 288 2180
amdewinter@deloitte.nl

Managementsamenvatting | Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

• Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling	5
• Speerpunten adviescommissie Controle & Financiën	6
• Aandachtsgebieden interne beheersing	6

Bijlagen

Bijlage A. Bevindingen interim-controle 2022	16
Bijlage B. Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren	21
Bijlage C. Reikwijdte van onze werkzaamheden	26
Bijlage D. Groeiende urgentie van een duurzame bedrijfsvoering	28

Managementsamenvatting

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen interim-controle

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

In deze managementsamenvatting geven wij u aan de hand van de aandachtsgebieden uit het auditplan 2022 inzicht in de (ontwikkeling van de) interne beheersing van de gemeente Utrecht voor zover relevant voor de jaarrekeningcontrole 2022. Wij hebben gekozen voor een uitgebreide managementsamenvatting die de essentie van onze bevindingen bevat, zodat deze zelfstandig leesbaar is en geschikt is om te delen met de gemeenteraad. In bijlage A ('Bevindingen interim-controle 2022') hebben wij de bevindingen voor het college en de ambtelijke organisatie meer in detail toegelicht, en ook overige niet politiek-bestuurlijke relevante bevindingen en aanbevelingen opgenomen inclusief een voorgestelde prioritering.

Onderwerp	Boodschap
Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling	Overall beeld interim-controle 2022 Evalueren en keuzes maken in turbulente tijden In toenemende mate komen gemeenten voor uitdagingen te staan die elkaar in rap tempo opvolgen. Hierbij kunt u onder andere denken aan de opvangproblematiek, woningbouwopgave, klimaattransitie (verduurzaming en stikstofproblematiek), een mobiliteitsopgave maar ook de toename van wet en regelgeving door onder andere het sterk groeiend aantal SiSa-regelingen waar gemeenten verantwoording over af moeten leggen. Dit alles in een tijd waarin, als gevolg van de oorlog, de prijzen sterker stijgen en het tekort aan (bouw) materiaal toeneemt met als gevolg een sterk oplopende inflatie wat een effect heeft op het uitgaven niveau van de reguliere begroting, maar waardoor ook de prognoses van de woningbouwproductie onzekerder worden en het risicoprofiel van de grondexploitaties, ook door de stijgende rente, toeneemt. Gelijktijdig is er sprake van een krapte op de arbeidsmarkt waardoor vacatures minder snel worden ingevuld en er mogelijk meer inhuurkrachten ingezet moeten worden. Deze uitdagingen vragen veel van het college en de ambtelijke organisatie en maken ook dat prioritering van ambities in toenemende mate van belang is. Het is prettig met elkaar te constateren dat de gemeente Utrecht deze uitdagingen aan kan gaan met een interne beheersing die in de basis op orde is. Op korte termijn zien wij door de huidige turbulente tijden een aantal specifieke aandachtpunten voor de jaarrekeningcontrole 2022. Deze betreffen het volgende: • Het beschikbaar hebben van een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties inclusief position papers. Specifiek aandachtpunten hierbij zijn een actuele onderbouwing van de voor 2023 e.v. verwachte inflatie, kosten en opbrengstenindexatie, (potentiële) effecten van de stikstofproblematiek op de grondexploitaties van de gemeente Utrecht (programma en planning) en (potentiële) effecten van het tekort aan bouwmaterialen. Met het organisatieonderdeel Ruimte hebben wij separaat al afspraken gemaakt over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen. • Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage alsmede het aantal overige inkomende subsidiebatens neemt in 2022 verder toe. Het is belangrijk de interne controle op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en overige inkomende subsidies en de rechtmatigheid van de bestedingen ervan tijdig uit te voeren en adequaat te documenteren. Wij maken hier met Financiën, Inkoop en Juridische Zaken separate afspraken over. • Het bij aanvang van de jaarrekeningcontrole 2022 beschikbaar hebben van een toereikende analyse inclusief position papers, betreffende het kostenniveau wat gehanteerd is in de 10-jaren doorkijk 2022-2031, welke de grondslag vormt voor de onderhoudsegalisatievoorzieningen alsmede de aannemelijkheid van de timing van het onderhoud, wat in het plan wordt aanhouden. De voor 2023 e.v. verwachte inflatie en hiermee samenhangende kostenstijgingen alsmede de krapte in de arbeidsmarkt die de mogelijk van invloed kan zijn op het moment van het daadwerkelijk uitvoeren van onderhoud kan potentieel van invloed zijn op de benodigde hoogte van de onderhoudsegalisatievoorzieningen.
Speerpunten adviescommissie Controle & Financiën	In ons auditplan 2022 hebben wij de volgende speerpunten voor de accountantscontrole 2022 geformuleerd: • Inzicht in de financiële positie inclusief benchmark 100.000+ gemeenten. • Kwaliteit en voorspellende waarde van de begroting en tussentijdse informatievoorziening. Wij zullen hierover, net zoals in voorgaande jaren, in het accountantsverslag 2022 rapporteren.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp

Boodschap

Interne beheersing |

- **Frauderisico management**
- **Gemeentebreed risicomanagement**

Fraude en onze jaarlijkse inzet van interne forensisch specialisten

Fraude blijft een actueel en belangrijk thema. Wij informeren u daarom jaarlijks over uw aandacht voor fraude, onze zienswijze en evaluatie daarbij.

In onze controleverklaring bij de jaarrekening 2021 hebben wij gerapporteerd over het thema fraude en onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole. De door ons geïdentificeerde frauderisico's en uitgevoerde specifieke werkzaamheden zijn als volgt:

- Wij hebben een frauderisico geïdentificeerd voor het ingrijpen van het management in de interne beheersing van de gemeente Utrecht (dit risico is altijd aanwezig en is ingegeven vanuit de controlestandaarden*).
- Wij beoordelen de belangrijkste schattingsposten en besteden aandacht aan het identificeren van ongebruikelijke transacties. Tevens voeren wij jaarlijks een analyse uit op de handmatige journaalposten.

Net als vorig jaar maken wij bij onze frauderisicoanalyse en gesprekken over fraude gebruik van onze interne forensisch specialisten. Dit draagt bij aan een robuuste frauderisicoanalyse en ondersteunt ons in de advisering over uw interne frauderisicoanalyse en over de werkzaamheden op het gebied van fraudepreventie. Dit boekjaar zullen wij voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole thema's benoemen, zoals eenmalige of ongebruikelijke transacties, waarbij wij onze specialisten inzetten bij de controle. De opvolging van onze adviespunten ten aanzien van uw interne frauderisicoanalyse hebben wij opgenomen bij onze bevindingen: [#1.1 Frauderisicoanalyse](#)

Ontwikkeling van uw gemeentebreed risicomanagement

U heeft zich als doel gesteld om risicomanagement breed te verankeren in de organisatie van Utrecht. Wij hebben in het kader van onze controle kennis genomen van uw plannen en stappen die zijn ondernomen om dit te bewerkstelligen. U wilt het volgende bereiken met organisatiebrede verankering van risicomanagement:

- Bewustwording in de organisatie dat regelmatig de dialoog voeren over risico's bijdraagt aan het verwezenlijken van ambities en doelstellingen.
- Positieve en open cultuur ten aanzien van strategische onzekerheden en dilemma's bij bestuur, management en organisatie.
- Zorgdragen voor gemeenschappelijkheid in de aanpak van risicomanagement.

Voor frauderisicomanagement heeft u strategieën en acties benoemd die inmiddels (deels) in gang zijn gezet. Een belangrijke stap om integraal naar fraude te kijken is een jaarlijkse analyse waarbij uw gemeente vanuit meerdere invalshoeken de belangrijkste aandachtspunten en rode lijnen boven tafel krijgt. Op basis worden intern afspraken gemaakt voor het vervolg. Het gaat hierbij om:

- VIC-plannen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording (zie [Interne beheersing | Rechtmatigheidsverantwoording](#)) en specifieke aandachtspunten.
- Weerbaarheidsscans en in beeld brengen van de kwetsbaarheid met betrekking tot financiële fraude.
- Creëren van bewustzijn en bespreken van actualiteiten door middel van frauderisico-sessies/workshops.
- Uitvoeren van een audit naar de effectiviteit van controlemaatregelen bij kwetsbare processen (in 2022 het proces van verstrekking van reisdocumenten).
- Generiek risico op financiële fraude opnemen in Naris (risicomanagementsysteem).

* NV COS 240.32 Het management bevindt zich in een unieke positie om fraude te plegen, omdat het in staat is de administratieve vastleggingen te manipuleren en frauduleuze financiële overzichten op te stellen door interne-beheersingsmaatregelen te doorbreken die anderszins effectief lijken te werken. Hoewel het risico dat het management interne-beheersingsmaatregelen doorbreekt in sommige entiteiten groter is dan in andere, is het in alle entiteiten aanwezig.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp

Boodschap

Interne beheersing | Grondexploitatie

In onze managementletter 2021 hebben wij gerapporteerd dat eerder door ons geconstateerde en gerapporteerde bevindingen inzake de interne beheersing opgevolgd zijn. Op grond hiervan concludeerden wij dat de interne beheersing rondom de grondexploitaties in de basis op orde is. Deze situatie is in 2022 onveranderd, waarbij wij eveneens vastgesteld hebben dat ons gerapporteerde aandachtspunt uit het accountantsverslag 2021 rondom de compliance van besluitvorming eveneens opgevolgd is. Wij vinden dit een positieve ontwikkeling.

Als gevolg van de eerder benoemde uitdagingen waar gemeenten mee geconfronteerd worden, zoals de woningbouwopgave, klimaattransitie (verduurzaming en stikstofproblematiek), een toename van het tekort aan (bouw)materiaal en een sterk oplopende inflatie en rente, is het voor het controleproces van de grondexploitatie ten behoeve van de jaarrekening 2022 van groot belang dat deze tijdig kan aanvangen. In voorgaande jaren werd het opstelproces van de grondexploitaties gedurende het controleproces van de jaarrekening gefinaliseerd. Dit heeft toen geleid tot een piek aan controlewerkzaamheden die zich in de “staart” van de controle manifesteerde. Gezien de wezenlijke omvang van de voorraad bouwgronden in exploitatie in de jaarrekening van de gemeente Utrecht, de belangrijke vraagstukken die voor de jaarrekening 2022 spelen en het feit dat een potentieel effect hebben op de waardering van de grondexploitaties achten wij het noodzakelijk dat, in tegenstelling tot voorgaande jaren, het opstelproces van de grondexploitaties bij aanvang van de jaarrekeningcontrole 2022 volledig is afgerond. In navolging van ons zomergesprek met de gemeente d.d. 8 september jl., werken wij aan een tijdig geoptimaliseerd opstelproces. Hiervoor worden afspraken tussen beide organisaties gemaakt, zodat voorafgaand aan het controleproces helderheid is verschaft over elkaars deadlines en oplevermomenten.

Wij zijn op dit moment met het domein Ruimte in overleg inzake de planning van het opstel- en controleproces. Hierbij worden onder andere een aantal terugkerende afspraken gemaakt en acties geformuleerd om het opstel- en controleproces voor de (waardering van de) grondexploitatie efficiënt en effect te laten plaatsvinden, en waar mogelijk te verbeteren. Wij benoemen hier de belangrijkste zaken en afspraken:

- In navolging van de jaarrekeningcontrole 2021 hebben wij opnieuw afgesproken belangrijke vraagstukken gaandeweg het boekjaar met elkaar te bediscussiëren. Dit omvat in ieder geval een tussentijds gesprek over de parameters voor de grondexploitatie (MPR 2023) en de (deel)projecten: Leidsche Rijn – Centrum, Haarrijn, Strijkviertel, Groenewoud en de Deelplan overstijgend complexen alsmede het project Merwedekanaalzone OPG en Busstalling.
- Voorts is het belangrijk in relatie tot het geschatte percentage kosten- en opbrengstenstijging, dat:
 - het college in het MPR adequaat toelicht waarom welke percentages zijn gekozen en wat de financiële impact is/kan zijn als de werkelijke stijging in de komende jaren hiervan (sterk) afwijkt;
 - ter onderbouwing van de genoemde financiële impact voor de jaarrekening enkele extra scenario's op dit aspect doorgerekend worden. Een dergelijke sensitiviteitsanalyse maakt inzichtelijk hoe gevoelig de individuele projecten en de totale grondexploitatie zijn voor afwijkingen in de toekomstige kosten- en opbrengstenontwikkeling;
 - het kan zijn dat in de komende periode – zelfs nog in 2023, bij/na het opmaken maar voor het vaststellen van de jaarrekening – nog informatie of inzichten beschikbaar komen, waardoor het nu gekozen percentage kosten- en opbrengstenstijging nog aanpassing vergt. Wij adviseren daarom volledigheidshalve de ontwikkelingen nauwgezet te blijven volgen en hiermee waar nodig rekening te houden in de definitieve berekeningen en onderbouwingen voor de jaarrekening 2022.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Grondexploitatie (vervolg)	In navolging van het zomergesprek met de gemeente en naar aanleiding van de sterke prijsstijgingen, zijn wij in gesprek om de kwaliteit en vorm van de sensitiviteitsanalyses te formuleren. In navolging van de integraal afgestemde proces-planning zullen deze inhoudelijke afspraken en bevindingen worden vastgelegd. Met de (geactualiseerde) afspraken en acties staat een toereikend raamwerk dat bijdraagt aan een efficiënt en effectief opstel- en controleproces van de (waardering van de) grondexploitatie bij de jaarrekening 2022. Uiteraard moet ook dit jaar blijken in hoeverre alle afspraken zijn nagekomen en de afgesproken acties tot voldoende resultaat hebben geleid. Het is in dit kader belangrijk de balans te blijven bewaken tussen de planningsafspraken/acties, de beschikbare personele capaciteit en de mogelijke wijzigingen in bestuurlijke prioriteiten, bijvoorbeeld om de woningbouwopgave te versnellen. Ook de (macro) economische ontwikkelingen - waaronder de inflatie - kunnen mogelijk de komende tijd extra aandacht vragen, afhankelijk van de mate waarin deze ontwikkelingen leiden tot wijzigingen ten opzichte van de nu gehanteerde gegevens, uitgangspunten en aannames. Het spreekt voor zich dat het belangrijk is samen de ontwikkelingen en de voortgang ter zake nauwgezet te monitoren en tijdig met elkaar te overleggen als de afgesproken planning mogelijk niet haalbaar is. Over onze bevindingen inzake de beheersing en waardering van de grondexploitatie rapporteren wij in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2022.
Interne beheersing Blijvende aandacht voor de naleving van Europese aanbestedingsregels	De naleving van Europese aanbestedingsregels is voor veel organisaties complexe materie. Als gevolg van complexe regelgeving en het aantal betrokkenen bij het inkoopproces, kan eenvoudig een verkeerde (niet Europese) aanbestedingsprocedure worden gekozen. Uw gemeente heeft de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen om de naleving van de interne- en Europese aanbestedingsregels beter te borgen. Als onderdeel van deze maatregelen werkt de organisatie momenteel aan een centraal inkoopstelsel (CRM), waarbij per contract een signaalfunctie is ingebouwd voor het al dan niet (moeten) starten van een nieuwe inkoopprocedure. Met deze signaalfunctie wilt u borgen dat contracten niet onrechtmatig (en stilzwijgend) worden verlengd. Aangezien deze maatregelen tot op heden niet (volledig) geïmplementeerd zijn, blijft de repressieve controle door middel van steekproeven door de afdeling Concernaudit van belang. Daarbij wordt jaarlijks nagegaan of een opdracht niet via een verkeerde procedure 'in de markt' is gezet. Dit gebeurt aan de hand van een spendanalyse. Wij hebben dit jaar uw en onze aanpak verder met elkaar in lijn gebracht door de aandacht te vestigen op de wijze waarop de steekproeven worden verricht. Uw organisatie is op dit moment bezig om de rechtmatigheidsfout van onterecht niet Europees aanbestede contracten te bepalen. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met doorwerkende rechtmatigheidsfouten uit de controle van 2021. In boekjaar 2021 was sprake van € 3,5 miljoen Europese aanbestedingsafwijkingen, wat voor een groot deel werd veroorzaakt door één contract waarbij onterecht niet Europees is aanbesteed. Wij vragen blijvend uw aandacht voor het verder verbeteren van de preventieve beheersmaatregelen omtrent de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking	In een geheime bijlage doen wij verslag over de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Tevens doen wij verslag over ons cyber-assessment. U geeft dit jaar de prioriteit aan het oplossen van onze detailbevindingen van vorig jaar, onder meer door middel van een projectmatige aanpak. Dit ziet met name toe op de noodzakelijke organisatorische aspecten. In samenwerking met concernaudit zijn prioriteiten toegekend aan de noodzakelijke acties. De roadmap voor dit project bevindt zich in de afrondende fase. De doelstelling van Utrecht is om met de inzet van extra capaciteit de belangrijkste issues met een doorlooptijd van zes maanden op te lossen. Wij hebben daarom gezamenlijk besloten om dit jaar de opvolging van de bevindingen van 2021 niet op detailniveau in kaart te brengen, maar om deze op basis van een interview met de betrokken functionarissen van Utrecht op geaggregeerd niveau in opzet te inventariseren. U heeft op een aantal terreinen progressie gerealiseerd in het oplossen van bevindingen, voornamelijk op het gebied van rechten- en toekenning hiervan aan gebruikers. Het aantal kritische rechten (zogenaamde 'SAP Basis' rechten) wat aan eindgebruikers is toegekend is afgelopen jaar al aanzienlijk gereduceerd. De bestaande tekortkomingen in de IT-omgeving (die vanuit voorgaand jaar blijven staan) leiden ertoe dat de gemeente en ook wij niet zonder meer kunnen steunen op de effectieve werking van algemene IT-beheersmaatregelen. Net als voorgaande jaren hanteren wij bij onze controle op voorhand een aanpak waarbij wij gegevensgerichte controlewerkzaamheden buiten de IT-omgeving plannen om in te spelen op de onderkende risico's. Wij hoeven daarom onze aanpak bij de controle niet te wijzigen.
Interne beheersing Verlofsparen (wel of geen voorziening te vormen)	Met de invoering van de cao gemeenten 2021-2022 kunnen medewerkers vanaf 1 januari 2022 bovenwettelijke vakantie-uren sparen. Met dit 'verlofsparen' kunnen medewerkers passend bij hun levensfase hun bovenwettelijke vakantie-uren inzetten op een manier die aansluit bij hun persoonlijke levens- en carrièreplanning en het gemeentelijke vitaliteitsbeeld. Deze vakantie-uren verjaren niet. Het verlofsparen kan leiden tot verlofstuwmeren die medewerkers bijvoorbeeld inzetten voor een sabbatical of om eerder met pensioen te gaan, en roept daarmee een tweetal vraagstukken op: • Voor de continuïteit van de bedrijfsvoering is het belangrijk dat de gemeente in beeld brengt en houdt wie aan verlofsparen doet c.q. gaat doen en wanneer de medewerkers verwachten deze uren op te nemen. Met dit inzicht kan de gemeente tijdig anticiperen op bijvoorbeeld langdurige afwezigheid bij een sabbatical of vertrek van medewerkers door vervroegd pensioen. • Voor de dekking van de verplichting uit hoofde van gespaarde verlofuren is het de vraag of de gemeente ter zake een voorziening moet vormen. Aangezien bij verlofsparen waarschijnlijk sprake is van arbeidskostengerelateerde verplichtingen die een niet voorspelbare opbouw en daarmee ook onvoorspelbare afbouw kennen, lijkt het erop dat de gemeente hiervoor een voorziening dient te vormen (voor arbeidskostengerelateerde verplichtingen met een jaarlijks vergelijkbaar volume geldt vanuit het BBV een verbod op het vormen van een voorziening). De organisatie brengt momenteel – voor zover dit nu al kan – de mogelijke financiële gevolgen in beeld. Hierbij zijn diverse uitvoeringsvraagstukken te onderkennen, zoals met welk uurtarief de gemeente moet rekenen en in hoeverre de gemeente rekening moet houden met het verwachte moment van opname van de gespaarde verlofuren. Inmiddels is dit voorgelegd aan de commissie BBV. Zodra de commissie BBV de vragen heeft beantwoord, kan uw organisatie de hoogte van de voorziening bepalen en de gemeenteraad hierover informeren (inclusief voorstel voor dekking van de te vormen voorziening).



Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp

Interne beheersing |
Ontwikkeling financiële
beheersing sociaal
domein

Boodschap

Actuele ontwikkelingen

Het sociaal domein kent een constante zoektocht naar het vinden van een balans tussen het verder verbeteren van de beheersing en de dagelijkse 'uitdagingen'. Wij zien in de afgelopen jaren dat in toenemende mate maatschappelijke uitdagingen ontstaan waarvoor het sociaal domein van de gemeente aan de lat staat. Hierbij valt te denken aan de uitvoering van de Tijdelijke ondersteuning zelfstandig ondernemers (TOZO, inmiddels beëindigd in 2022), de toeslagenaffaire, de asielcrisis, en de toenemende schuldenproblematiek als gevolg van inflatie.

De uitdaging die hierbij ontstaat is dat u de dienstverlening binnen het sociaal domein slechts in een zeer beperkte mate kunt prioriteren. De verschillende crises vragen om een snelle actie van het gemeentebestuur daar het direct het welzijn van inwoners uit de stad raakt. Wij zien dat u passende aandacht heeft voor de wijze waarop de dienstverlening wordt georganiseerd.

Vierkantbekostiging en hulp bij huishouden

In 2021 heeft de gemeente Utrecht een aanbestedingsprocedure doorlopen om tot een nieuwe overeenkomst te komen voor het leveren van Hulp bij het huishouden (HBH) via zorg in Natura (ZIN). Per 1 januari 2022 zijn er partnerschapsakten afgesloten met vier aanbieders van HBH ZIN. In lijn met de Visie HBH is het aantal aanbieders dat HBH ZIN levert teruggebracht tot vier en deze aanbieders leveren gebiedsgericht zorg. Vóór 1 januari 2022 waren er raamovereenkomsten met negentien aanbieders, die stadsbreed zorg leverden. U geeft aan dat de transitie van de raamovereenkomsten naar de partnerovereenkomsten in 2022 veel capaciteit vraagt van de gegunde aanbieders, omdat inwoners met recht op HBH ZIN én hulpen worden overgedragen aan en tussen de vier aanbieders. Bovendien ervaren de vier aanbieders capaciteitsproblemen door de krapte op de arbeidsmarkt. Het is hierdoor niet realistisch gebleken om per 1 januari 2022 vierkantbekostiging (taakgerichte uitvoeringsvariant) in te voeren voor deze aanbieders. Met de gegunde aanbieders is daarom overeengekomen dat zij in 2022 nog P*Q financiering (inspanningsgerichte uitvoeringsvariant) ontvangen en dus declaratieberichten indienen. De vierkantbekostiging wordt ingevoerd per 1 januari 2023. U regelt dit formeel in een addendum op de overeengekomen partnerschapsakte. De addenda bij de partnerschapsakten worden naar verwachting in november ondertekend.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp

Interne beheersing | Rechtmatigheids- verantwoording

Boodschap

Op 27 september 2022 heeft de eerste kamer de Wet versterking decentrale rekenkamers vastgesteld. Een onderdeel van deze wet vormt de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Met ingang van 2023 zal niet langer de accountant een oordeel geven over het al dan niet rechtmatig handelen door het college, maar zal het college hierover zelf verantwoording afleggen in de jaarrekening. Dit betreft de rechtmatigheidsverantwoording. Wij zullen als uw accountant de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening toetsen zoals wij ook andere toelichtingen in de jaarrekening toetsen.

Verantwoordelijkheid van de gemeenteraad

Een belangrijk element binnen de rechtmatigheidsverantwoording betreft de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens is de grens waarboven het college de afwijkingen rapporteert in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze verantwoordingsgrens moet liggen tussen de 0% en 3% van uw lasten. Uw raad heeft in januari 2021 besloten om voor het begrotingsjaar 2023 een verantwoordingsgrens van 1% en voor het begrotingsjaar 2021 en 2022 een verantwoordingsgrens van 1,5% voor fouten en onduidelijkheden te hanteren. Met het uitstel van de rechtmatigheidsverantwoording naar 2023 is de periode dat u 1,5% hanteert als verantwoordingsgrens ingekort tot een jaar waarbij 2022 als pilotjaar geldt. Wij vragen u om na te gaan of dit kortere tijdspad past bij uw ambitie en ontwikkeling naar de rechtmatigheidsverantwoording zoals u dit heeft beoogd. De materialiteitsgrens van 1% sluit aan bij de grens die wij hanteren voor de jaarrekeningcontrole. Aangezien de verantwoordingsgrens geen impact heeft op de diepgang van de door de accountant uitgevoerde werkzaamheden zorgt het hanteren van een verantwoordingsgrens gelijk aan de materialiteit voor een eenduidig beeld bij de beoordeling van afwijkingen.

De raad kan naast de verantwoordingsgrens een rapporteringsgrens meegeven aan het college waarboven een nadere uiteenzetting in de paragraaf bedrijfsvoering wordt verwacht. Daarbij kan de raad afspreken dat het college rapporteert over de wijze waarop zij opvolging gaan geven aan de gerapporteerde afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording. Uw raad heeft een rapporteringsgrens van € 500.000 vastgesteld.

Voor de controle van het boekjaar 2023 is het verder van belang dat de van toepassing zijnde kaders tijdig door de raad worden vastgesteld. Een belangrijke wijziging treedt op in de controleverordening. In de controleverordening zijn de kaders voor toetsing door de accountant opgenomen. Doordat het college gaat rapporteren over de rechtmatigheid en de accountant de toetsing van de rechtmatigheid zal doen aan de hand van de rechtmatigheidsverantwoording zal dit leiden tot een aanpassing. Verder kan aan de financiële verordening de verantwoordingsgrens worden toegevoegd. Dit is echter geen verplichting. De controleverordening dient wel te worden aangepast op de veranderende verantwoordelijkheden rondom de getrouwheid en rechtmatigheid.

Verantwoordelijkheid van het college

Het college voert het met de gemeenteraad overeengekomen beleid uit binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Het college is met ingang van 2023 verantwoordelijk voor:

- Het opmaken van de jaarrekening die het vermogen en resultaat getrouw dient weer te geven in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna BBV). Daarin is begrepen de zogenaamde rechtmatigheidsverantwoording, die een getrouw beeld geeft van de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening opgenomen lasten, baten en balansmutaties.
- Een zodanig systeem van interne beheersing, inclusief het operationaliseren van het normenkader naar een rechtmatigheidstoetsingskader, dat noodzakelijk is om het opmaken van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp

Interne beheersing | Rechtmatigheids- verantwoording (vervolg)

Boodschap

De verantwoordelijkheid van het college voor het opstellen van een betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording brengt met zich mee dat het college moet zorgdragen dat de gemeentelijke administratie adequate onderbouwing bevat voor de beweringen in de rechtmatigheidsverantwoording. In dat kader dient het college te borgen dat (rechtmatigheids)bevindingen (centraal) worden geregistreerd. Op basis van deze registratie heeft het college inzicht in de ontwikkeling van de onrechtmatigheden (gedurende het jaar en over jaargrenzen heen), kan corrigerend worden opgetreden om onrechtmatigheden te voorkomen en waar mogelijk te (tijdig) herstellen.

Verantwoordelijkheid van het college (vervolg)

Het college is verantwoordelijk voor het vormgeven van zodanige interne beheersing dat te allen tijde rechtmatig wordt gehandeld. Dit kan middels interne beheersing in de lijnorganisatie (zoals voldoende controle technische functiescheiding, formats voor beschikkingen, toetsingsrapportages, etc.), werkzaamheden door ondersteunende afdelingen (planning & control) en eventuele overige verbijzonderde interne controles (VIC).

Waar staat de gemeente Utrecht nu?

De gemeente heeft de afgelopen jaren een intern controleplan vormgegeven op basis waarvan een zodanige interne beheersing is vormgegeven dat het college in staat stelt verantwoording af te leggen middels de rechtmatigheidsverantwoording. Als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording past u uw controleverordening en financiële verordening aan. De aanpassingen worden in het najaar 2022 aan de raad voorgelegd. In aanvulling hierop is een nota M&O beleid opgesteld die nog wordt vastgesteld door het college en de gemeenteraad.

Uw ambtelijke organisatie borgt de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording aan de hand van intern gestelde mijlpalen, waarin aandacht is voor de evaluatie van VIC plannen, controleresultaten en voortgangsrapportages per organisatieonderdeel. Eind november 2022 ontvangen wij van u de eerste controleresultaten. Het is hiertoe van belang dat uw controleplan, VIC-plannen en (uitkomsten van) controlewerkzaamheden in samenhang worden gezien. Wij stellen regelmatig met elkaar vast dat onze (externe) controlewerkzaamheden optimaal aansluiten bij uw interne controlewerkzaamheden.

Op basis van uw controleplan rechtmatigheidsverantwoording 2022 en mijlpalenplanning vragen wij aandacht voor het volgende:

- De uitvoerende verbijzonderde interne controlefunctie (VIC-functie) is decentraal ingericht, waarbij de VIC-plannen decentraal worden opgesteld door de business controllers en worden goedgekeurd door de procesverantwoordelijk IRM-er (integraal resultaatmanager) of concernmanager. Vervolgens reviewt concernaudit de VIC-plannen. Ten tijde van onze interim-controle in oktober is deze review en de terugkoppeling van bevindingen naar aanleiding van de (concept) VIC-plannen nog niet volledig afgerond. Dit leidt ertoe dat de VIC-werkzaamheden over de periode van 1 januari tot en met 31 augustus 2022 reeds zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn, terwijl de VIC-plannen nog kunnen (en mogelijk moeten) worden bijgesteld. Wij vragen u om tijdig in kaart te brengen wat de impact is van eventuele wijzigingen in de VIC-plannen op de risicoanalyse per organisatieonderdeel, geplande werkzaamheden en uitvoering van de interne-controle werkzaamheden. Wij geven u in overweging om deze mijlpalenplanning voor het boekjaar 2023 bij te stellen, zodat de genoemde werkzaamheden volgtijdelijk kunnen plaatsvinden.
- Wij vragen u om een kritische beschouwing te doen van het beoogde moment van afronding van de verbijzonderde interne controles.

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Opvolging (overige) aanbevelingen managementletter en accountantsverslag 2021	Bij de interim- en jaarrekeningcontrole 2022 gaan wij ook de opvolging na van onze overige aanbevelingen uit de managementletter en het accountantsverslag (voor zover deze zaken niet als afzonderlijk speerpunt zijn benoemd). In dit kader doen wij hierna verslag over ons overall beeld van de interne beheersing vanuit de door ons bij de interim-controle onderzochte processen. In het accountantsverslag bij de jaarrekening 2022 rapporteren wij over de opvolging van onze (overige) aanbevelingen die gerelateerd zijn aan de jaarrekening(controle).
Interne beheersing Overall beeld	Bij de interim-controle 2022 hebben wij de interne beheersing onderzocht van de voor de jaarrekening relevante processen. Overall is de interne beheersing – vanuit de opdracht voor de jaarrekeningcontrole gezien – van voldoende niveau. De processen die wij bij de interim-controle hebben onderzocht, zijn: • Memoriaalboekingen en financiële verslaggeving • Investerings • Grondexploitatie; • Inkoop (inclusief aanbestedingen) en betalingsverkeer • Belastingen • Salarissen • Sociaal domein en uitkeringen sociale zaken • Treasury • Subsidieverstrekingen • Overige opbrengsten: subsidie-, verhuur-, erfpacht- en parkeeropbrengsten In deze managementletter hebben wij onze detailbevindingen weergegeven (inclusief status opvolging eerdere aanbevelingen).

Managementsamenvatting | Aandachtsgebieden auditplan 2022

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Aandachtspunten voor de jaarrekening 2022	Voor het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2022 benoemen wij op basis van de jaarrekeningcontrole 2021 en interim-controle 2022 de volgende specifieke aandachtspunten: • Tijdige autorisatie door de gemeenteraad van (bijgestelde) kredieten en budgetten in verband met begrotingsrechtmatigheid (minimaal voor einde boekjaar). • Een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties inclusief position papers. Specifiek aandachtspunt hierbij is een actuele onderbouwing van de voor 2023 e.v. verwachte inflatie/kostenindexatie. Met organisatieonderdeel Ruimte maken wij separaat afspraken over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen. • Onderbouwing van de voorziening voor verlofsparen op basis van de (nog uit te brengen) uitspraak van de commissie BBV. • Het mogelijk doorbreken van de interne beheersing door het management ('management override'), waarbij wij specifiek aandacht vragen voor de onderbouwing van de materiële schattingen in de jaarrekening zoals grondexploitatie en voorzieningen (inclusief evaluatie van de in de jaarrekening 2021 opgenomen schattingen) en een toereikende autorisatie van en controle op materiële (voorafgaande) journaalboekingen. • Uw interne en onze externe controle op Europese aanbestedingen sluiten goed op elkaar aan. Van belang is dat een tijdige controle op de rechtmatigheid van de inkopen wordt uitgevoerd, waarbij tijdig inzicht bestaat over de doorwerkende rechtmatigheidsfout van eerdere jaren en een foutenevaluatie is uitgevoerd. • Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage neemt naar verwachting in 2022 verder toe. Het is belangrijk de interne controle op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en de rechtmatigheid van de bestedingen tijdig uit te voeren en adequaat te documenteren. Wij hebben hierover separate afspraken gemaakt. • Een position paper met een fiscale onderbouwing van een eventuele verplichting voor de vennootschapsbelastingplicht.

Bijlage A

Bevindingen interim-controle 2022

Bijlage A – Bevindingen interim-controle 2022

Inleiding

Bij de interim-controle 2022 hebben wij de interne beheersing onderzocht van de voor de jaarrekening relevante processen. Overall is de interne beheersing – vanuit de opdracht voor de jaarrekeningcontrole gezien – van voldoende niveau.

De detailbevindingen lichten wij in dit hoofdstuk toe en wij hanteren daarbij als ‘scores’:

Weging bevindingen:

-  Actie voor korte termijn
-  Actie voor lange(re) termijn
-  Actie te overwegen
-  Ter informatie

Status bevindingen:

-  Nieuwe bevinding
-  Aandachtspunt in het kader van de jaarrekeningcontrole
-  Bevinding opgelost
-  Eerder gerapporteerde bevinding; gedeeltelijk opgelost/opvolging onderhanden
-  Eerder gerapporteerde bevinding; niet opgelost

Voor de detailbevindingen hebben wij dezelfde nummering gehanteerd als in de managementletter 2021, waardoor in een aantal gevallen geen sprake is van doorlopende nummering: bevindingen die in de managementletter 2021 zijn aangemerkt als ‘opgelost’ komen in de managementletter 2022 immers niet meer terug.

Bijlage A – Bevindingen interim-controle 2022

#1.1 Frauderisicoanalyse

Bevinding interim-controle 2021



Wij hebben bij de interim-controle 2021 vastgesteld dat:

1. Uw interne frauderisicoanalyse is gericht op de geïdentificeerde risico's op basis van uw eigen kernprocessen. Los van de focus op de risico's die worden geïdentificeerd op basis van het perspectief en de processen van ieder organisatieonderdeel, adviseren wij u om het gehele fraudelandschap bij de analyse te betrekken, om zode kans te verkleinen dat er risico's worden gemist of weggelaten.
2. Concernaudit heeft het bestaan en de werking van de huidige beheersmaatregelen zelf niet getoetst en heeft de bruto/netto weging gebaseerd op de informatie uit de gesprekken. In de frauderisicoanalyse worden aanvullende beheersmaatregelen genoemd. Het is belangrijk dat de organisatie het bestaan en de werking van de (huidige en aanvullende) beheersmaatregelen zoals genoemd in de frauderisicoanalyse ook daadwerkelijk gaat toetsen. Wij adviseren u dit op te nemen in het interne auditplan. Daarnaast verdient het aanbeveling om het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen zowel centraal als decentraal te monitoren.
3. Uw interne frauderisicoanalyse wordt eens per vier jaar geactualiseerd. Een aandachtspunt daarbij vormt het bij elkaar brengen en monitoren van de decentraal ingeschatte frauderisico's.
4. In de frauderisicoanalyse op het niveau van het organisatieonderdeel ontbreekt nog een beschrijving van de restrisico's en van de wijze waarop hiermee wordt omgegaan (e.g. accepteren/mitigeren/vermijden). Het verdient aanbeveling om in te gaan op de risicobereidheid ten aanzien van fraude- en compliancerisico's, op zowel concernniveau als op het niveau van het organisatieonderdeel.

Status interim-controle 2022



In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording heeft u een controleplan opgesteld waarin aandacht is besteed aan het thema fraude en interne frauderisicoanalyse. De frauderisicoanalyse wordt in lijn met uw strategie decentraal belegd bij de organisatieonderdelen. In plaats van de frauderisicoanalyse, die eens per vier jaar werd uitgevoerd vanuit concernaudit, doet u in de toekomst een jaarlijkse analyse in de vorm van een gesprek, waarbij ook integriteit en concernaudit wordt aangehaakt. Via deze jaarlijkse analyse en monitoring van de afspraken brengt u de sporen samen. De bewaking van het proces rondom deze jaarlijkse analyse ligt bij FIJ. De VIC-plannen in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording vormen de basis voor uw interne frauderisicoanalyse. Wij adviseren u om centraal te (blijven) monitoren in hoeverre de verschillende organisatieonderdelen frauderisico's hebben geïdentificeerd, of opzet, bestaan en werking wordt vastgesteld en of passende opvolging wordt gegeven aan frauderisico's.

Opvolging in 2022:

1. Op basis van uw controleplan voor de rechtmatigheidsverantwoording en VIC-plan per organisatieonderdeel belegt u de interne frauderisicoanalyse decentraal bij het organisatieonderdeel. Wij vragen uw aandacht voor het identificeren van frauderisico's die organisatieonderdeel overstijgend zijn.
2. Concernaudit bereidt een audit voor naar de effectiviteit van controlemaatregelen bij kwetsbare processen (verstrekking van reisdocumenten). Deze staat eind 2022 gepland. Tevens is Concernaudit gestart met de voorbereiding van een eerste frauderisico-sessie/workshop die in het eerste kwartaal 2023 zal plaatsvinden. Daarnaast maakt het toetsen van opzet, bestaan en werking onderdeel uit van uw controleplan voor de rechtmatigheidsverantwoording. De resultaten van de interne toetsing hebben wij (als gevolg van implementatie dit najaar) nog niet kunnen beoordelen. Wij vragen uw aandacht voor ons adviespunt.
3. Op basis van uw controleplan voor de rechtmatigheidsverantwoording en VIC-plan per organisatieonderdeel belegt u de interne frauderisicoanalyse decentraal bij het organisatieonderdeel. Als aandachtspunt blijft bestaan dat de decentraal geïnventariseerde risico's bij elkaar worden gebracht en centraal worden gemoritord.
4. De resultaten hebben wij (als gevolg van implementatie dit najaar) nog niet kunnen beoordelen. Wij vragen uw aandacht voor ons adviespunt.



Management-
samenvatting



Bevindingen
interim-controle



Reikwijdte
werkzaamheden



2211428725.02/WK/18

Bijlage A – Bevindingen interim-controle 2022

#1.2 Financieel verslaggevingsproces | Memoriaalboekingen



Bevinding interim-controle 2021

Wij hebben bij de interim-controle 2021 vastgesteld dat:

- Er binnen het huidige proces nog geen controlerende functie bestaat die beoordeelt of de conclusie van de opsteller van het memoriaal inzake het bestaan van een grondslag vanuit de verslaggevingsrichtlijnen (het BBV) juist is.
- Er in het systeem geen sprake is van een afgedwongen controle technische functiescheiding, die waarborgt dat er alleen memorialen geboekt worden die een grondslag hebben vanuit de verslaggevingsrichtlijnen (het BBV).



Status interim-controle 2022

De gemeente heeft het proces rondom de controle van memoriaalboekingen in 2022 verder vormgegeven via een procesherziening waarbij het vier-ogen principe is ingebed, het gebruik van vaste formats en een nadere duiding hiervan in de vorm van een gebruikershandleiding. Het doel van deze procesherziening is om de betrouwbaarheid van memoriaalboekingen, en de consistentie van de controles en onderbouwingen te borgen. Op de formats zijn een aantal kernwerkstappen opgenomen zoals: juiste grootboekrekening, de aanwezigheid van onderbouwende documentatie, het correct boeken van btw en indien van toepassing de uitgevoerde BBV-check door de budgethouder of business controller. Het vier-ogen principe is tevens technisch in de financiële administratie ingebed.

Hoewel wij dit een positieve ontwikkeling vinden, merken wij op dat er binnen het huidige proces:

- Keuzes gemaakt zijn om normen te hanteren vanaf welk moment er een BBV-check verricht moet worden vanuit Business Control en een akkoord moet zijn van de budgethouder.
- Er geen sprake is van een gestructureerde wijze van het documenteren van de verrichte controlehandelingen door de controlerend functionaris alsmede de hierbij gemaakte overwegingen om een memoriaal te accorderen. In het systeem is alleen het akkoord zichtbaar wat door de controlerend functionaris gegeven wordt. Wij bevelen de gemeente aan om het systematisch documenteren van het controlespoor van deze verplichte tweede autorisatie te verankeren in het proces rondom memoriaalboekingen.

Doordat niet alle memorialen door een budgethouder of business controller gecontroleerd en geaccordeerd worden en het controlespoor van de controlerend medewerker bij financiën niet op een gestructureerde wijze gedocumenteerd wordt achten wij het proces inzake de memorialen nog niet voldoende solide om het risico op memoriaalboekingen zonder (juridische) grondslag (niet compliant zijn met het BBV) geboekt worden, in een voldoende mate te verkleinen. Wij adviseren u om het proces op het gebied van het documenteren van de controlewerkzaamheden verder te concretiseren.

Bijlage A – Bevindingen interim-controle 2022

#1.3 Subsidiebaten



Bevinding interim-controle 2021

Tijdens de interim-controle 2021 hebben wij, vastgesteld dat per heden nog geen volledige opvolging gegeven is aan onze adviezen uit 2019 en 2020. Concreet betekent dit dat wij de volgende bevindingen hebben ten aanzien van de interne beheersing op concern overstijgende transactiestromen:

- Subsidiebaten c.q. inkomensoverdrachten van andere overheden: Binnen de organisatieonderdelen ontbreekt nog een betrouwbare primaire registratie en interne beheersmaatregelen om de volledigheid van de opbrengstverantwoording te waarborgen. In 2021 is er wel een verbetertraject opgestart, wat per 1 december 2021 geïmplementeerd moet zijn. Na de implementatie zal voor 90% van de inkomende subsidiestromen een primaire registratie bestaan. Wij zullen de opvolging van dit punt in december 2021 nader beoordelen.



Status interim-controle 2022

In 2021 is onderzoek gedaan naar de wijze waarop de inkomende subsidies zijn vastgelegd in SAP als ook elders in de organisatie. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden ter voorbereiding op het doorontwikkelen van de beheersingsomgeving voor de inkomende subsidies. Door uitval vanwege ziekte is de tweede projectfase niet in december 2021, maar pas in 2022 opgestart. De afronding van het project staat hierdoor gepland voor december 2022.

De interne beheersing van de inkomende subsidies wordt vanaf dat moment ingestoken, analoog aan de wijze waarop de SiSa-regelingen reeds beheerst worden binnen de gemeente Utrecht. Concreet betekent dit dat het jaarlijkse opstel en samenstelproces decentraal plaatsvindt, de toetsing en afstemming met de financiële administratie centraal. De komende maanden zal een nadere uitwerking gemaakt worden van de procedures en richtlijnen die met deze proceswijziging samenhangen, waarbij het doel van de organisatie is om per jaareinde een sluitende administratie in financiële zin te hebben alsmede een geüpdatet handboek financiën en het proces van inkomende subsidies hernieuwd onder de aandacht te hebben gebracht bij de organisatieonderdelen die verantwoordelijke zijn voor het gros van de aanvragen.

Wij vinden dit een positieve ontwikkeling en zullen deze procesherziening, mede gezien het belang ervan voor de jaarrekeningcontrole 2022, in december 2022 beoordelen. Over onze verdere bevindingen inzake de beheersing van de subsidiebaten rapporteren wij, indien wij dit noodzakelijk achten, in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2022.

Bijlage B

Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren

Bijlage B – Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren

Nr.	Bevinding	Follow-up 2022	Status 2022
01	2019 - Frauderisicomanagement ML 2019: Wij adviseren u om het proces inzake het frauderisicomanagement te versterken door het implementeren van een tussentijdse bewaking van de risico's, het implementeren van beheersmaatregelen en de follow-up hiervan, om daarmee de potentiële impact van de risico's te verkleinen.	U heeft een plan opgesteld ten aanzien van het gemeentebreed risicomanagement. Hieronder valt ook uw frauderisicomanagement. Hiertoe sluit u zoveel mogelijk aan bij bestaande initiatieven, zoals de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording. Wij hebben nog geen toets kunnen uitvoeren op de uitvoering van uw controleplan rechtmatigheidsverantwoording. Wij verwijzen naar: #1.1 Frauderisicoanalyse	
02	2021 – Frauderisicomanagement Uw interne frauderisicoanalyse is gericht op de geïdentificeerde risico's op basis van de eigen kernprocessen. Naast de focus op de risico's die worden geïdentificeerd via het perspectief en de processen van ieder organisatieonderdeel, adviseren wij om het gehele fraudelandschap bij de analyse te betrekken, om zo de kans te verkleinen dat er risico's worden gemist of weggelaten. Hierbij kunnen bijvoorbeeld aspecten worden meegenomen als: de waarschijnlijkheid van omkoping en corruptie, mogelijkheden van fraude (sturing) in de financiële overzichten, en het risico op het doorbreken van de interne beheersing door het management.	Zie bevinding nr 1. Wij verwijzen naar: #1.1 Frauderisicoanalyse	
03	2021 – Frauderisicomanagement Concernaudit heeft het bestaan en de werking van de huidige beheersmaatregelen zelf niet getoetst en heeft de bruto/netto weging gebaseerd op de informatie uit de gesprekken. In de frauderisicoanalyse worden aanvullende beheersmaatregelen genoemd. Het is belangrijk dat de organisatie het bestaan en de werking van de (huidige en aanvullende) beheersmaatregelen zoals genoemd in de frauderisicoanalyse ook daadwerkelijk gaat toetsen. Wij adviseren dit op te nemen in het interne auditplan. Daarnaast verdient het aanbeveling om bestaan en werking van beheersmaatregelen zowel centraal als decentraal te monitoren.	Zie bevinding nr 1. Wij verwijzen naar: #1.1 Frauderisicoanalyse	
04	2021 – Frauderisicomanagement Uw interne frauderisicoanalyse wordt eens per vier jaar geactualiseerd. Op basis van de decentrale opzet van uw organisatie worden het risicomanagement en de interne-controleplannen tussentijds decentraal geactualiseerd. Op deze wijze speelt u in op actuele situaties, bijvoorbeeld op de frauderisico's ten aanzien van de nieuwe Tozo-regeling. Tevens maakt u voor het inventariseren en kwantificeren van de financiële risico's gebruik van Naris. Een aandachtspunt daarbij vormt het bij elkaar brengen en monitoren van de decentraal ingeschatte frauderisico's.	Zie bevinding nr 1. Wij verwijzen naar: #1.1 Frauderisicoanalyse	

Legenda:



Niet opgelost



Gedeeltelijk opgelost



Opgelost

Bijlage B – Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren

Nr.	Bevinding	Follow-up 2022	Status 2022
05	2019 - Frauderisicomanagement In de frauderisicoanalyse op het niveau van het organisatieonderdeel ontbreekt nog een beschrijving van de restrisico's en van de wijze waarop hiermee wordt omgegaan (e.g. accepteren/mitigeren/vermijden). Het verdient aanbeveling om in te gaan op de risicobereidheid ten aanzien van fraude- en compliancerisico's, op zowel concernniveau als op het niveau van het organisatieonderdeel.	Zie bevinding nr 1. Wij verwijzen naar: #1.1 Frauderisicoanalyse	
06	2020 – Prestatielevering Wij raden u aan om te onderzoeken of het mogelijk is om in SAP een aanvullende controlestep in te richten bij het autoriseren van facturen voor prestatie levering. Indien er facturen boven een bepaalde grens ontvangen worden, raden wij u aan om, via het systeem, te laten afdwingen dat budgethouders onderbouwende documentatie bijvoegen ter onderbouwing van de prestatielevering.	Ten tijde van de interim-controle 2022 hebben wij vastgesteld dat dit punt per heden nog niet opgevolgd is. De levenscyclus van uw financiële pakket (SAP) en inkoopmodule (SAP MUIS) nadert haar einde, waardoor uw organisatie op dit moment bezig is met een inventarisatie welke mogelijkheden de potentiële opvolgers van deze pakketten hebben en hoe het onderkende risico gemitigeerd kan worden. Tot en met de implementatie van het nieuwe pakket accepteert u dit risico. Wij hebben de opzet en bestaan van uw interne beheersmaatregelen getoetst en vastgesteld dat deze in voldoende mate het onderkende risico mitigeren. Concernaudit voert interne controles uit door middel van process-mining om deze risico's te monitoren.	
07	2018 - Erfpacht: Controle volledigheid erfpachtopbrengsten Wij hebben vastgesteld dat: • Niet alle controles zichtbaar worden vastgelegd. Hierdoor is noch door de gemeente Utrecht, noch door BDO achteraf vast te stellen of de controles zijn uitgevoerd, en wat de mogelijke uitkomsten en vervolgacties zijn geweest. • Er geen periodieke controle wordt uitgevoerd op de volledigheid van de te factureren/geadministreerde erfpachtobjecten. Wij bevelen u aan om periodiek, maar ten minste eenmaal per jaar, een verbandscontrole uit te voeren op de volledigheid van het aantal te factureren/te verpachten objecten.	U heeft ons tijdens de interim-controle de laatste stand van zaken van verschillende onderwerpen toegelicht. Om de aansluiting tussen de gemeentelijke basisregistratie en de erfpachtcontracten in beeld te brengen heeft u een basislijst opgesteld. In de lijst ontbreken nog een aantal gegevens zoals perceelnummers en adressen die de komende periode worden aangevuld. De verwachting is dat de basislijst in het 4 ^e kwartaal 2022 volledig afgerond is. Bij de jaarrekeningcontrole nemen wij kennis van de basislijst en uw interne controles hierop.	

Legenda:



Niet opgelost



Gedeeltelijk opgelost



Opgelost

Bijlage B – Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren

Nr.	Bevinding	Follow-up 2022	Status 2022
08	2018 - Verhuurproces: controle op naleving huurbeleid (kostendekkende huur/markthuur) In het beleid van de gemeente Utrecht (Kaderbrief Vastgoed en MPUV 2017) is opgenomen dat: • Er een kostendekkende huur in rekening wordt gebracht voor activiteiten van de huurder die het beleid van gemeente Utrecht ondersteunen. • De markthuur in rekening wordt gebracht in alle andere gevallen. Wij hebben, op basis van de door ons uitgevoerde lijncontrole op een nieuwe verhuring in boekjaar 2018, niet kunnen vaststellen dat er (door een onafhankelijke medewerker) een controle is uitgevoerd op de kosten-dekkendheid van de huurprijs zoals vastgelegd in de huurovereenkomst. Wij adviseren om bij het muteren van huurovereenkomsten een check in te bouwen waarmee wordt vastgesteld dat de huur kostendekkend is.	De controle van de kostprijs dekkende huur komt, middels het routing formulier, tot stand onder controletechnische functiescheiding. Echter constateren wij dat de vraag of een potentiële huurder markthuur of kostprijs dekkende huur dient te betalen wordt niet expliciet meegenomen in deze toetsing. Wij adviseren dan ook deze controle expliciet zichtbaar te maken op het routingformulier.	
09	2019 & 2021 - Grondexploitatie Tijdens de interim-controle 2021 hebben wij geconstateerd dat een deel van onze bevindingen uit 2020 is opgevolgd, maar dat twee kritische momenten in het opstelproces van de grondexploitaties nog verder versterkt kunnen worden door de maatregelen van interne beheersing beter zichtbaar te maken. Voor de civieltechnische ramingen is er in 2021 een verbetertraject gestart, wat onder andere borgt dat civieltechnische ramingen altijd een keer in de drie jaar door een (externe) deskundige volledig geactualiseerd worden. De afwikkeling van dit punt zullen wij beoordelen bij de jaarrekening 2021. Behoudens de proceswijziging, vragen wij de organisatie tevens aandacht voor het zichtbaar maken van de inhoudelijke controles op kostenramingen die niet geactualiseerd worden. Ten slotte vragen wij de organisatie blijvend de aandacht voor de structurele vastlegging van de inhoudelijke controles die worden uitgevoerd op de inhoudelijke challenge van de concept grondexploitatieberekeningen, om te borgen dat de geactualiseerde grondexploitatieberekeningen op een adequate wijze tot stand komen.	Wij constateren dat de gemeente voldoende maatregelen heeft genomen ten aanzien van de eerder gerapporteerde bevindingen. Wij geven het organisatieonderdeel Ruimte nog in overweging om een roulatieplan voor de drie jaarlijkse actualisatie van de kostenramingen door externe deskundigen vast te leggen.	
10	2019 & 2021 - Subsidiebaten Binnen de organisatieonderdelen ontbreekt nog een betrouwbare primaire registratie en interne beheersmaatregelen om de volledigheid van de opbrengstverantwoording te waarborgen. In 2021 is er wel een verbetertraject opgestart, wat per 1 december 2021 geïmplementeerd moet zijn. Na de implementatie zal voor 90% van de inkomende subsidiestromen een primaire registratie bestaan. Wij zullen de opvolging van dit punt in december 2021 nader beoordelen.	Op basis van de interim-controle hebben wij vastgesteld dat dit punt gedeeltelijk is opgelost. Zie verder #1.3 Subsidiebaten	

Legenda:



Niet opgelost



Gedeeltelijk opgelost



Opgelost

Bijlage B – Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren

Nr.	Bevinding	Follow-up 2022	Status 2022
11	2021 – Subsidieverstrekkings Wij hebben vastgesteld dat de gemeente geen periodieke aansluiting (kan) maken tussen de financiële administratie en de nieuwe subadministratie van de subsidieverstrekkings (Easyfunders). Wij adviseren u om tijdig en minimaal voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole afspraken te maken met EasyFunders om tijdig zicht te krijgen op eventuele aansluitverschillen tussen EasyFunders en SAP. Tevens adviseren wij u om middels een service level agreement (SLA) afspraken te maken met EF ten aanzien van betrouwbare en bruikbare informatie voor uw interne-controlewerkzaamheden.	Op basis van de interim-controle hebben wij vastgesteld dat de periodieke aansluiting tussen de subadministratie en de FA geen onderdeel is van het proces. De gemeente is met de leverancier in gesprek om dashboards te ontwikkelen waarmee ingespeeld kan worden op de informatiebehoefte van de gemeente Utrecht (inclusief de benoemde aansluiting). Daarnaast heeft de gemeente (nog) geen Service Level Agreement (SLA) afgesloten met de leverancier van EasyFunders.	
12	2021 – Debiteurenvoorziening (consistentie): Binnen de organisatieonderdelen ontbreken procedures en richtlijnen alsmede interne beheersmaatregelen die borgen dat de inschatting van oninbaarheid van debiteuren getrouw geschat wordt. In 2021 is er wel een verbetertraject opgestart, wat moet leiden tot concernbrede procedures en richtlijnen rondom de bepaling van de oninbaarheid van debiteuren. Wij zullen de opvolging van dit punt bij de jaarrekening 2021 nader beoordelen.	Voor het vormen van een voorziening voor oninbaarheid van debiteuren, wordt er sinds de jaarrekeningcontrole 2021 gewerkt met een vast stramien wat is vastgesteld door de Concernmanager Financiën, Inkoop en Juridische Zaken en wat voor alle organisatieonderdelen geldt. Hiermee heeft de gemeente een concernbrede richtlijn opgesteld en geïmplementeerd t.a.v. het vormen van de voorziening oninbaar alsmede het periodiek bijstellen van de onderliggende inschattingen.	
13	2021 – Memoriaalboekingen: In 2020/2021 is er een verbetertraject opgestart rondom de memoriaalboekingen. Wij hebben vastgesteld dat memorialen per heden voorzien zijn van een bevestiging van de opsteller van het memoriaal, dat er een grondslag vanuit de verslaggevingsrichtlijnen (het BBV) bestaat en dat het vier-ogenprincipe wordt toegepast bij het boeken van de memorialen in de financiële administratie. Ondanks deze procesverbeteringen concluderen wij dat er binnen het huidige proces nog geen controlerende functie bestaat die beoordeelt of de conclusie van de opsteller van het memoriaal inzake het bestaan van een grondslag vanuit de verslaggevingsrichtlijnen (het BBV) juist is. U geeft aan dat in het proces c.q. de werkinstructie wordt gewijzigd door het toevoegen van een checklist waarop memorialen worden getoetst. Na implementatie stellen wij de diepgang van de in te vullen checklist vast en of dit voldoende waarborgen geeft voor het memoriaalproces.	Op basis van de interim-controle hebben wij vastgesteld dat dit punt gedeeltelijk is opgelost. Zie verder #1.2 Financieel verslaggevingsproces Memoriaalboekingen.	

Legenda:



Niet opgelost



Gedeeltelijk opgelost



Opgelost

Bijlage C

Reikwijdte van onze werkzaamheden

Bijlage C - Reikwijdte van onze werkzaamheden

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2022, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Utrecht, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

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

De managementletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2022. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2022.

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

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

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

Bijlage D

Groeiende urgentie van een duurzame bedrijfsvoering

Bijlage D - Groeiende urgentie van een duurzame bedrijfsvoering

Als organisatie in de publieke sector heeft u belang bij het realiseren van een duurzame bedrijfsvoering, niet alleen vanuit een voorbeeldfunctie, maar ook omdat het verschil maakt. Denk bijvoorbeeld aan beschikbaarheid van energie en arbeid en blijvende toegang tot de kapitaalmarkt. De impact van duurzame bedrijfsvoering wordt snel steeds groter en de vraag naar hoe organisaties omgaan met duurzaamheid wordt steeds urgenter.

Graag denken wij met u mee welke impact uw organisatie maakt op het gebied van duurzaamheid. Een belangrijk eerste inzicht is een integraal beeld van uw duurzaamheidsdoelstellingen en -activiteiten afgezet tegen relevante wet- en regelgeving. Hiermee loopt u voorop met dit maatschappelijk relevante thema en bent u in staat aansluiting te houden met de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) die vanaf 2024 in stappen verplicht wordt voor verschillende organisaties.

Achtergrond

Wereldwijd wordt gewerkt aan de 17 Sustainable Development Goals (SDGs). Landen hebben afspraken gemaakt zoals de Green Deal (EU-verband) en in Nederland zijn doelen vastgelegd in onder andere het Klimaatakkoord. Klimaat gerelateerde projecten en activiteiten hebben de aandacht, maar ook sociale en governance doelen maken onderdeel uit van duurzaamheid.

Impact op publieke organisaties

Gezien de grote urgentie op het gebied van duurzaamheid, is een belangrijke rol weggelegd voor publieke organisaties. Relevant is om inzicht te krijgen in de brede impact van duurzaamheid (en –verslaggeving) op uw organisatie en te identificeren welke risico's en kansen toezien op uw activiteiten. Belangrijk om te realiseren is dat gedegen duurzaamheidsverslaggeving een relatief lange voorbereidingstijd kent. Het rapporteren over duurzaamheid is voor veel organisaties nieuw en de grootste uitdaging ziet veelal toe op de beschikbaarheid van betrouwbare informatie, omdat de informatiesystemen vaak nog niet hierop zijn ingericht. Een goede tijdige voorbereiding, inclusief stakeholder- en materialiteitsanalyse is enorm belangrijk om klaar te zijn voor deze nieuwe maatschappelijke rol en deze vorm van verslaggeving. Wij adviseren u om in het jaarverslag 2023 (programma Duurzaamheid) aandacht te besteden aan dit onderwerp.

Wet- en regelgeving rond duurzaamheidsrapportage

In april 2021 heeft de Europese Commissie met een wetsvoorstel is de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) gepubliceerd, welke naar verwachting in 2022 zal worden aangenomen. Deze nieuwe richtlijn vervangt de huidige niet-financiële rapportagerichtlijn 'Non-Financial Reporting Directive (2014/95/EU) die momenteel verplicht is voor Organisaties van Openbaar Belang.

De CSRD is een richtlijn die ondernemingen verplicht te rapporteren over de milieu- en de sociale impact van hun bedrijfsactiviteiten. Nieuw ten opzichte van de bestaande richtlijn is dat er een verplichting ontstaat om deze informatie te laten toetsen, waarschijnlijk door de accountant of een andere assurance provider. Daarnaast worden ondernemingen verplicht substantieel meer te rapporteren over Ecologische-, Sociale- en Governance factoren.

Huidige reikwijdte verplichte duurzaamheidsverslaggeving

Ondernemingen die op dit moment onder de NFRD vallen, moeten vanaf 1 januari 2024 voldoen aan de CSRD. Vanaf 2025 volgen ondernemingen, die twee jaren op rij voldoen aan minimaal twee van de drie criteria: € 40 miljoen netto omzet, € 20 miljoen balanstotaal en/of 250 of meer medewerkers. Vanaf 2026 volgen kleinere ondernemingen. Alhoewel publieke organisaties (met uitzondering van rechtsvormen B.V. en N.V.) nog niet direct gerelateerd worden aan de CSRD is het vanuit de eerder genoemde urgentie van een duurzame bedrijfsvoering van belang aansluiting te vinden met de relevante wet- en regelgeving.



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

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

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