Bundel - Adviescommissie Controle en Financiën van 8 oktober 2026

1.a Opening en mededelingen (5 minuten)

1.b Vaststellen van de agenda (2 minuten)

2 Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst (1 minuut)
- 20260528_Notulen_Adviescommissie_Controle_en_Financiën

3 Ingekomen stukken (10 minuten)

3.a Ingekomen stukken: Jaarverslag "Concernaudit 2025/26" en het "Jaarplan Concernaudit 2026/27"
- Jaarplan Concernaudit 2026-27
- Jaarverslag 2025-26 Concernaudit

3.b Ingekomen stukken: Raadsbrieven Financiën
- Rekenkamerbrief Onderbesteding update
- Raadsbrief Beantwoording schriftelijke raadsvragen en errata Jaarstukken 2025, Voorjaarsnota 2026 en Eerste bestuursrapportage 2026
- Raadsbrief Collegereactie op Rekenkamerbrief Onderbesteding
- Rekenkamerbrief verlagen budget rekenkamer
- Raadsbrief Meicirculaire 2026
- Ombudsbrief reactie op coalitieakkoord
- Rekenkamerbrief Jaarstukken 2025 bijlage uitvoering raadsbesluiten rekenkameronderzoeken

3.c Ingekomen stukken: Overigen
- Aanbiedingsbrief aanvulling op begrotingscirculaire 2027 provincie Utrecht
- Aanvulling op begrotingscirculaire 2027 provincie Utrecht

4 Programmabegroting, 2e bestuursrapportage en uitwerking coalitieakkoord naar programmabegroting (30 minuten)
- Introductie gemeente begroting Utrecht 2027

5 Plan van Aanpak accountantscontrole (‘jaarplan’) en opdrachtbevestiging jaarrekening (10 minuten).
- Concept controleplan 2026 - gemeente Utrecht

Presentatie Auditplan 2026

6 Vooruitblik volgende vergadering (5 minuten)
Jaarplan adviescommissie Controle en Financiën 2026

7 Advies aan commissie Bestuur over Programmabegroting (15 minuten)
Advies van de adviescommissie Controle en Financiën bij Jaarstukken 2025
Advies van de adviescommissie Controle en Financiën bij PB 2026

8 Afsluiting (5 minuten)

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
28 mei 2026, 18.00-19.30 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Charlotte Passier (vz), Sjaak van Bemmel, Derk van Bergen, Ab Otten, Robert Biever, Bram Janmaat, Gertjan te Hoonte, Titus Stam, Mika Raterman, Yvonne Hessel en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit), Berfin Kaya (secretaris commissie)

Overige deelnemers: Johan Dorst (griffie), Miguel Israël (raadsgriffier), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Magda Chedi-Van Hall (directeur financiën & inkoop), Annemarie Kolenbrander (namens de concerncontroller), Paul Venhoeven en Johan Snoei (Rekenkamer), Rein-Aart van Vugt en Bob Leeuwenkamp (Deloitte), notulist

Afwezigen: Sioux van Dijck, Rachid Saghraoui, Lars van Rooij, Bert van Steeg,

1a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering om 18.15 uur.

1b. Vaststelling agenda

De agenda wordt vastgesteld.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (15-01-2026)

Het verslag van de vorige bijeenkomst is reeds vastgesteld.

3. Ingekomen stukken

Ter informatie. Indien gewenst kunnen deze onderwerpen op een volgende agenda worden behandeld.

4. Kennismaken (rol en hulptroepen) en toelichting op het introductiedocument

Nadat de aanwezigen zich hebben voorgesteld geeft Mevrouw Rijnders een toelichting op het introductiedocument. Zij wijst erop dat dit een apolitieke commissie is. De adviescommissie Controle & Financiën adviseert de gemeenteraad. Het streven is om ook de kwaliteit van de stukken te verbeteren. De financiële verordening is een van de belangrijkste stukken waarin staat wat de adviescommissie doet. Daarin staat dat het doel van de commissie is: de kader stellende en controlerende taak van de Raad versterken. Zij streeft er ook naar om alle P&C producten beter leesbaar te maken en geeft tevens advies over alle financiële nota's. Ook de raadsbrief 213a bij de ingekomen stukken is iets wat hier besproken kan worden. Mevrouw Grundauer vult aan dat dit een rapport is op basis van de onderzoeksplicht van het College. Mevrouw Rijnders zegt dat de commissie ook de financiële en controleverordening gaat aanpassen wat betreft de spelregels en de samenwerking. Tot de bevoegdheden van de adviescommissie behoort dat zij inzage heeft in alle documenten en administraties en het College van B&W ook kan uitnodigen. Zij kan werkbezoeken

afleggen bij alle gemeentelijke organisaties en derden ter vergadering uitnodigen voor het geven van een toelichting of een advies. Het jaarplan is de basis voor de agenda en kan elke vergadering worden aangepast. Als iemand iets wat met financieel beleid te maken heeft op de agenda wil hebben, komt dat bij de ingekomen stukken en wordt er gezamenlijk overlegd en gestemd of het geagendeerd gaat worden. De leden van de commissie krijgen de conceptagenda twee weken van te voren toegestuurd, eventueel aangevuld met nieuw ingekomen stukken. Afgesproken wordt dat van alles wat met financiën en beleid te maken heeft, gezamenlijk wordt bekeken of het op de agenda komt. Op het Raadsportaal is veel te vinden, met name met betrekking tot de begrotingscyclus. Daar staan ook de infographics die Mevrouw Rijnders hier toelicht. Op de infographic bij het jaarplan staan dingen die ieder jaar terugkomen (onder andere financiële spelregels en P&C documenten), maar ook dingen (duurzaamheid en overige onderwerpen) die wel wenselijk zouden zijn maar niet op de agenda komen, omdat er niet genoeg tijd is om die te behandelen. Er is ook een overdrachtsdocument opgesteld met tips en de aangenomen moties.

5. Jaarstukken, inclusief resultaatsbestemming

De heer Van Vugt geeft een korte toelichting op de accountantscontrole.
Het eerste document dat de Raad krijgt, is een terugblik op het afgelopen jaar, de jaarrekening. Welke doelen zijn er al dan niet gerealiseerd en hoe is er met het geld omgegaan? Deloitte wil zich de komende periode vooral richten op een betere concernsturing en monitoring, alsook op de grip op investeren. En ten derde wil Deloitte de controle versnellen en verbeteren. Op 12 mei heeft Deloitte een goedkeurende controleverklaring afgegeven. Volgens de heer Van Vugt was dit de minst stressvolle controle van de afgelopen jaren en was de samenwerking met de organisatie erg prettig.

De heer Leeuwenkamp zegt dat de goedkeurende verklaring voorheen ook een rechtmatigheidsoordeel was. Het College legt nu in de jaarrekening verantwoording af over het financieel rechtmatig handelen. In de rechtmatigheidsverklaring geeft het aan dat het aantal rechtmatigheidsfouten lager is dan de vastgestelde verantwoordingsgrens, zoals afgesproken door de Raad en het College. Die ligt gelijk aan de materialiteitsgrens van Deloitte, te weten 41,8 miljoen. De totale overschrijving van de lasten is relatief beperkt gebleven (onderbesteding op de lasten). De resterende rechtmatigheidsfouten zijn met name veroorzaakt door de toegenomen Europese aanbestedingsafwijkingen. Als de leden van de commissie meer over de rechtmatigheid willen weten, kunnen zij dat lezen in de paragraaf Bedrijfsvoering in de jaarstukken. De rapportagegrens is een half miljoen.

De heer Van Vugt zegt over de resterende rechtmatigheidsfouten dat er 14,2 miljoen niet aan het rijk hoeft te worden terugbetaald. Dit bedrag zou eigenlijk bij de reserves moeten worden opgenomen, wat in 2026 gecorrigeerd zal worden. Het betreft hier een vooruit ontvangen subsidie die aan een specifiek doel besteed zou moeten worden, te weten de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne of de opvang van vluchtelingen in bredere zin, de bestemming die de adviescommissie heeft aangegeven. Ongecorrigeerd gaat het om 17 miljoen positief. Het gaat hier om een post van 2025. Mevrouw Hessel vraagt welke controle er op die uitgaven is en of dat geld vrij te besteden is. Volgens de heer Van Vugt ligt die controle primair bij de

commissie Controle & Financiën. Het geld is vrij te besteden aan door de Raad aangegeven doelen. De controle vindt in 2026 plaats. Hoe concreter het voorstel, des te beter het te controleren is.

De heer Leeuwenkamp noemt de goede, prettige en proactieve samenwerking als positief. De programma's van de financiële functie en grip op investeringen versterken zijn stappen in de goede richting, al kost het wel een aantal jaren voordat dit echt gestalte krijgt. Nu is het in de accountantscontrole niet te zien. De SiSa-controle liep een stuk beter dan het afgelopen jaar. Daarbij gaat het om de verantwoording van specifieke uitkeringen, de zogeheten SPUKs die de gemeente vanuit het rijk ontvangt. Het aantal SiSa-regelingen is de laatste jaren enorm toegenomen. Voor Utrecht gaat het om ongeveer zeventig regelingen, waarover in een bijlage bij de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd (onder de overlopende activa/passiva). Dit controleren is veel en tijdrovend werk, al is de coördinerende rol van de gemeente op de Sisa-controles wel verbeterd. Deloitte gaat het komende jaar kijken of en hoe dat nog beter kan. Daarbij is aandacht voor de samenhangende transitoria nodig. De heer Te Hoonte vraagt of de te maken kosten opwegen tegen de opbrengsten. De heer Van Vugt zegt dat dit niet te bewijzen is, maar dat je er toch van uit kunt gaan dat het geld oplevert en dat het dus opweegt tegen de administratieve lasten. Volgens hem is er 322 miljoen aan vooruit vanuit het rijk ontvangen bedragen.

Er zijn drie punten waarmee de raadsleden aan de slag moeten. Bij de jaarrekening 2025 moet goed gekeken worden naar het financiële resultaat in relatie tot de tweede bestuursrapportage 2025, de begroting 2026 en de voorjaarsnota 2026. Grip op investeringen en grip op reserves zijn ook speerpunten voor de komende periode. Ten slotte, moet bij de jaarrekening vooral gekeken worden naar de hoofdlijnen en moeten de raadsleden een selectie maken op basis van hun interesses of portefeuille. De heer Van Vugt heeft ook nog een paar paragrafen aangegeven die volgens hem belangrijk zijn (weerstandsvermogen en risicobeheersing, bedrijfsvoering). Daarnaast zijn er nog twee interessante bijlagen: monitor bezuinigingsmaatregelen en voortgang uitvoering raadsbesluiten.

Naar aanleiding van de brief over onderbesteding van de Rekenkamer zegt de heer Venhoeven dat hij veel herkent van wat hier is gezegd en de genoemde aandachtspunten. Er is bij veel Nederlandse gemeenten onderzoek gedaan naar onderbesteding. Utrecht is de enige van de vier grote gemeenten die hieraan heeft meegedaan. De heer Bakker heeft erop gewezen dat de cijfers in figuur 1 (het verschil tussen het begrote en het werkelijke resultaat) niet in alle verschillende posten consequent zijn overgenomen. Dit tast de conclusie echter niet aan: het landelijke beeld is dat er een groot verschil is tussen het begrote en het werkelijke resultaat. Dit onderstreept het belang van grip op investeringen en grip op reserves. Mevrouw Hessel vraagt waar en in hoeverre je als raadslid inzage hebt in de bestedingen. Volgens haar is de wirwar van bedragen niet te volgen. De heer Dorst, zegt dat ze het altijd kan vragen als ze iets wil weten. De heer Van Vugt wil nog even een toelichting geven bij de facturatie van Deloitte. In 2025 was er met een kleine 18.000 euro minder meerwerk dan in alle voorgaande jaren.

6. Voorjaarsnota 2026, Berap en MPR

Volgens de heer Te Hoonte komt een groot deel van het positieve resultaat in 2025 ook uit meer uitgegeven kavels. Hij vraagt naar de relatie met het opgestelde MPR en of er ook teruglopende uitgaven in het komende jaar in het MPR zijn ingecalculeerd. De heer Van Vugt zegt dat in het MPR rekening is gehouden met de cijfers zoals die in de jaarrekening 2025 zijn verwerkt. De controle en de MPR sluiten wel op elkaar aan, maar dit soort dingen moet inderdaad wel transparanter worden. Mevrouw Kolenbrander zegt dat de acceptaties geactualiseerd worden op basis van de jaarstukken.

7. Vooruitblik en update jaarplan

De voorzitter zegt dat er op woensdag 9 september een heidag is en vraagt of de aanwezigen dat in hun agenda kunnen zetten. De onderwerpen voor die heidag zijn: de financiële verordening en de spelregels, de reserves en grip op investeren. Meestal zijn er één of twee heidagen per jaar om wat dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan. Mevrouw Rijnders vraagt of de aanwezigen het aan haar kunnen laten weten of zij dan niet komen.

Volgens het jaarplan van de adviescommissie zijn er voor de rest van het jaar nog drie vergaderingen. Voorgesteld wordt om de vergadering van 5 november (over de programmabegroting) eerder te houden: ofwel eenmalig op dinsdagavond 13 oktober ofwel donderdag 15 oktober. Mevrouw Rijnders zal hierover een poll uitzetten.

Wat betreft benoemingen wordt mevrouw Passier unaniem als voorzitter voorgesteld en de heer Stam als plaatsvervangend voorzitter.

8. Advies aan commissie Bestuur naar aanleiding van de jaarstukken

Dit advies wordt altijd opgesteld door mevrouw Rijnders met input vanuit de adviescommissie. Er moet in elk geval iets in over onderbesteding en de brief van de Rekenkamer. Die brief moet misschien ook bij het debat over de jaarstukken worden betrokken. De heer Stam zou het advies over de reserves, de investeringen en bepaalde subsidies hierin expliciet willen benoemen. De heer Venhoeven zegt dat de tabel in de brief van de Rekenkamer over onderbesteding verbeterd moet worden. Mevrouw Rijnders zou ook het belang van grip op investeren willen benoemen alsook de belangrijkste uitkomsten van accountantscontrole. Zij gaat volgende week een voorzet voor het advies maken en dat naar de andere leden van de adviescommissie sturen. Desgevraagd wordt de inhoud van de bestuursrapportage ook in deze commissie behandeld. Als er vragen zijn, kunnen die naar mevrouw Rijnders gestuurd worden zodat zij ze kan delen.

9. Rondvraag en sluiting

Op 7 juli is er een cursusavond financiën voor inwoners, van 19.30 tot 20.00 uur. **De voorzitter** vraagt wie daarheen wil. De heer Stam wil daar wel naar toe.

Mevrouw Rijnders zou graag meer snelheid willen krijgen op het thema grip op investeren en de MPR. Zij vraagt wie hierover in een werkgroep wil. Mevrouw Passier en de heren Stam, Te Hoonte en Janmaat willen hier wel over meedenken.

Op 4 juni is er een lunchbijeenkomst over het lezen van de jaarrekening van 12.30 tot 13.30 uur. Mevrouw Rijnders vraagt wie zich hiervoor willen aanmelden. De heer Janmaat zegt dat de fractieleden de stukken al hebben gelezen en begrepen en ook de heer Stam vindt dit mosterd na de maaltijd.

De voorzitter sluit de vergadering om 19.30 u.

Actie- en besluitenlijst

	Actiepunt	**Actiehouder**	**Deadline**
1	Van alles wat met financiën en beleid te maken heeft, wordt gezamenlijk bekeken of het op de agenda komt. Basis hiervoor zijn de raadsbrieven die worden verstuurd met beleidsveld Financiën.	Adviescommissie	
2	Mevrouw Rijnders zal een poll uitzetten over het verplaatsen van de geplande vergadering van 5 november .	Mevrouw Rijnders	
3	Mevrouw Rijnders gaat volgende week een voorzet voor het advies aan de commissie Bestuur maken en dat naar de andere leden van de adviescommissie sturen.	Mevrouw Rijnders	



Jaarplan Concernaudit 2026-27

April 2026 – Maart 2027

Manager Concernaudit
20 februari 2026

Inhoudsopgave

- Managementsamenvatting
- Aanpak totstandkoming Jaarplan
- Audits
- Rechtmatigheidsverantwoording
- Fraude & Integriteit
- Adviesopdrachten
- Status onderhanden opdrachten 2025-26
- Management van de Interne Audit functie
- Bijlage

Bijlage 1: Niet-geprioriteerde onderwerpen 2026-27
Bijlage 2: Rapport externe kwaliteitstoetsing IIA





Managementsamenvatting (1/2)

Context en introductie

Voor u ligt het jaarplan Concernaudit 2026-27. Met onze audit- en adviesopdrachten dragen we bij aan de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening, bedrijfsvoering en organisatiecultuur. Het jaarplan wordt door de Concerndirectie en het College vastgesteld en ter informatie gedeeld met de Adviescommissie Control & Financiën van de raad.
Middels het halfjaar- en jaarverslag rapporteren we over de realisatie van het jaarplan.

Plan proces en centrale thema's

Het jaarplan is tot stand gekomen op basis van een risico-gebaseerde, gestructureerde en systematische aanpak. Deze aanpak is op pagina 6 gevisualiseerd. De volgende thema's staan in ons jaarplan 2026-27 centraal:

Weerbaarheid*
- Business Continuity Management
- Incident Response (IT)
- Netwerksegmentatie (IT)

Robuustheid (vernieuwde) kritische processen
- WenI
- MO
- IT portfoliomanagement

Cultuur en organisatie-structuur
- DRA
- Ruimte

Ondermijning in de zorg
- OOV, WenI, MO en VG

**Speelt in op de doelstellingen in het jaarplan Concerncontrol.*

Thema's in het jaarplan

Weerbaarheid
In de huidige geopolitieke situatie worden gemeentes steeds vaker doelwit van externe agressoren. We spelen hierop in met een audit naar Business Continuity Management en twee IT audits gericht op het snel onderzoeken en verhelpen van IT incidenten en het voorkomen van ongeautoriseerde toegang tot het IT netwerk.

Cultuur en organisatiestructuur
De Concerndirectie heeft in 2024 het programma DRA opgezet om de zakelijkheid in de organisatiecultuur te versterken. We beoordelen de reeds gerealiseerde resultaten en maken verbeterpunten inzichtelijk voor de resterende programmaperiode.

In januari 2025 heeft Ruimte een nieuwe organisatiestructuur geïmplementeerd om onder andere sturing, leiderschap en medewerkerstevredenheid te verbeteren.
We voeren een audit uit naar de effectiviteit van de nieuwe organisatiestructuur en bouwen hierbij voort op reeds uitgevoerde tussenevaluaties door Ruimte.

Robuustheid (vernieuwde) kritische processen
In het sociaal domein zijn de processen omtrent langdurige contracten met partners en de aanvraag voor bijstandsuitkeringen onlangs vernieuwd. We toetsen de robuustheid van de vernieuwde processen en de geschiktheid voor mogelijke verdere uitbreiding.



Managementsamenvatting (2/2)

Thema's in het jaarplan - vervolg

Robuustheid kritische processen (vervolg)
Binnen de gemeente Utrecht zijn er veel initiatieven en projecten waarbij IT een kritische rol speelt. Denk hierbij aan grote systeemimplementaties en regulier onderhoud van applicaties.

We beoordelen de effectiviteit en efficiëntie van het IT portfoliomanagementproces, met speciale aandacht voor governance, besluitvorming en prioriteringslogica.

Ondermijning in de zorg
We spelen in op actualiteiten en casuïstiek in de zorg door een audit uit te voeren naar de in 2025 opgestelde aanpak tegen ondermijning in de zorg.

Daarnaast adviseren we omtrent het realiseren van een meer datagedreven aanpak van zorgfraude.

Artikel 213a gemeentewet onderzoeken
Gezien de gemeentelijke verkiezingen en de collegewissel in 2026, hebben wij gekozen om de 213a onderzoeken in 2026-27 te richten op actuele en 'beleidsneutrale' onderwerpen.

We beoordelen het meldproces van datalekken en de implementatie van corrigerende maatregelen, en het proces omtrent actieve openbaarmaking van bestuurlijke documenten in het kader van de Wet open overheid.

Speerpunten in het jaarplan

Kwaliteitsbewaking en continue verbetering
Na het succesvol behalen van de IIA certificering in december 2025, staat 2026/27 in het teken van het waarborgen en versterken van de bereikte kwaliteitsstandaard. Hiervoor gaan we een samenwerking aan voor onder andere peer-reviews met de interne audit functie van de gemeente Den Haag.

Stakeholdermanagement - enquête Directeuren
Stakeholderfeedback is een belangrijke informatiebron voor het continu verbeteren van onze dienstverlening. In 2026/27 zetten we een enquête uit onder directeuren en concerndirecteuren om hun feedback en verwachtingen op te halen.

Inzet van AI
De stormachtige ontwikkelingen op het gebied van AI bieden enorme kansen voor gemeenten. Denk hierbij aan het automatiseren van monotone, repetitieve werkzaamheden en het nauwkeuriger voorspellen van risico's, trends en ontwikkelingen als basis voor datagedreven besluitvorming. Binnen de kaders van de gemeente maken we doelgericht gebruik van AI-oplossingen in onze dienstverlening.

Team
De Senior Data Analist gaat, na 9 jaren bij Concernaudit, per 1 april bij Financiën aan de slag om de recent ingezette datastrategie aan te jagen. Dit biedt mogelijkheden tot doorstroom en doorontwikkeling voor andere teamleden op gebied van data. Daarnaast benutten we de vacature om de diversiteit aan competenties en ervaringen binnen ons team verder te versterken.

IIA externe kwaliteitstoetsing – uitreiking certificaat

Als resultaat van de succesvolle externe kwaliteitstoetsing uitgevoerd door toetsers van het Institute of Internal Auditors (IIA), mocht Concernaudit op 29 januari 2026 het IIA certificaat in ontvangst nemen (zie foto's rechts).

Wij zijn de eerste gemeente in Nederland die gecertificeerd is volgens de hernieuwde, strengere kwaliteitsstandaarden voor interne audit functies (GIAS).

Wat levert de certificering op voor de organisatie?

- Externe erkenning van de kwaliteit van dienstverlening én onafhankelijkheid van Concernaudit door de IIA
- Verhoogt de aantrekkelijkheid van de gemeente Utrecht en met name de afdeling Concernaudit als werkgever
- Verhoogt het vertrouwen van het college, de concerndirectie en directeuren in de adviezen van Concernaudit
- Het certificeringstraject van Concernaudit is een mooi voorbeeld van de door de concerndirectie ingezette koers voor meer zakelijkheid door DRA

"Als team Concernaudit hebben we in de afgelopen jaren systematisch en consequent aan de verdere professionalisering van onze dienstverlening gewerkt. Zichtbaarheid binnen de organisatie, het inspelen op actualiteiten en het leveren van adviezen die relevant, begrijpelijk en praktisch toepasbaar zijn stonden hierin centraal. Het behalen van de IIA certificering is de kers op de taart. Dit traject was een echte teamprestatie waar we ontzettend trots op zijn", aldus Jasmin Grundauer, Manager Concernaudit.





Aanpak totstandkoming Jaarplan Concernaudit 2026-27

Inventariseren mogelijke audit- en adviesonderwerpen

Prioriteren van onderwerpen aan de hand van selectiecriteria en risicoanalyse

De pagina's 7-25 bevatten de geprioriteerde onderwerpen. De niet-geprioriteerde onderwerpen zijn opgenomen in bijlage 1.

- Coalitieakkoord
- Actualiteiten en trends
- Wet- en regelgeving
- Interne audits



Concernaudit Jaarplan

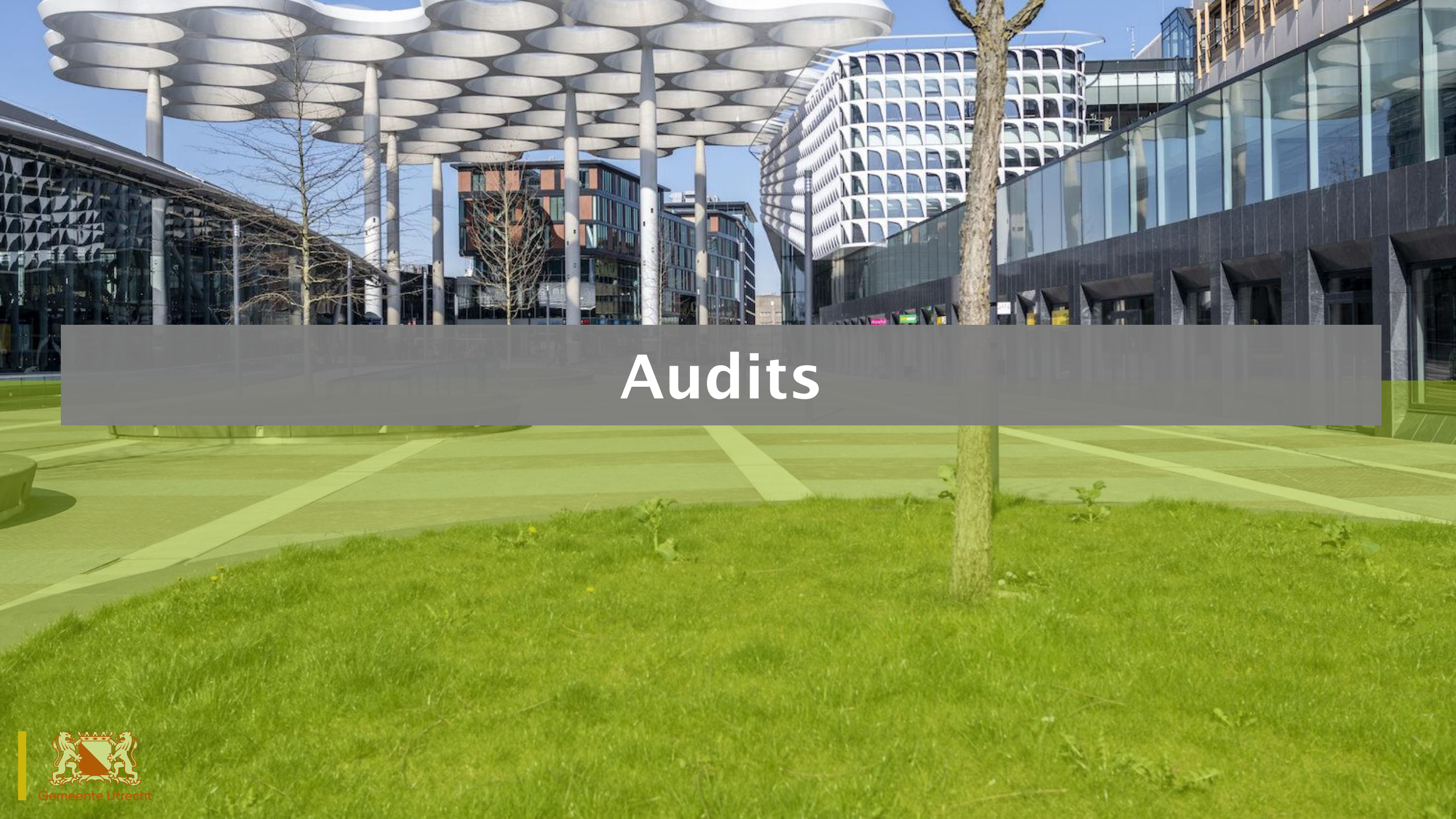
- Externe onderzoeken
- Input van stakeholders
- Auditplan Rekenkamer
- Benchmarking met G4

Bijdragen aan realisatie strategische doelstellingen

Waarde toevoegen

Kernwaarden Gemeente Utrecht





Audits

Gemeente Utrecht

Audits (1/7) – Wettelijke verplichtingen

Gezien de gemeentelijke verkiezingen en collegewissel in 2026, hebben wij gekozen om de 213a onderzoeken in 2026-27 te richten op actuele en 'beleidsneutrale' onderwerpen rond privacy en informatiebeveiliging.

1. 213a – Wet open overheid (Woo) – actieve openbaarmaking van bestuurlijke documenten

Scope: Hoofdstuk '4.2 Digitale Stad' van het coalitieakkoord 2022-2026 benoemt het verbeteren van opslag en ontsluiting van gegevens om te voldoen aan de Wet open overheid (Woo). Deze wet is op 1 mei 2022 in werking getreden en heeft als doel het verbeteren en borgen van transparantie en vindbaarheid van overheidsinformatie. De Woo bevat tevens regels voor het gefaseerd publiceren van bestuurlijke documenten zoals wetten, besluiten, vergaderstukken en convenanten (afspraken tussen de gemeente en externe partijen). Alhoewel nog niet formeel verplicht voor alle documenttypes, is de gemeente gestart met het actief (uit eigen beweging) openbaar maken van veel van deze documenttypes.

We toetsen in dit onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het proces voor actieve openbaarmaking van bestuurlijke documenten, met een focus op volledigheid, actualiteit en toegankelijkheid. Daarnaast staan een heldere belegging van taken en verantwoordelijkheden en het creëren van bewustwording binnen de gemeente centraal.

Risico: Een gebrek aan inzicht in bestuurlijke documenten en het niet zorgvuldig openbaar maken hiervan verhoogt het risico op juridische procedures, reputatieschade en verlies van maatschappelijk vertrouwen in de gemeente Utrecht.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office), Juridische Zaken, N.t.b.

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open, betrouwbaar

Thema: Wettelijke verplichting

2. 213a – Datalekken

Scope: De gemeente verwerkt dagelijks grote hoeveelheden (gevoelige) persoonsgegevens. Kwetsbaarheden in systemen en processen kunnen hierdoor resulteren in (bedoelde of onbedoelde) datalekken. Dit vormt een risico voor fundamentele rechten en vrijheden van onze inwoners en medewerkers, waarbij zij mogelijk worden onderworpen aan chantage, fraude, discriminatie, of stigmatisering. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verplicht de gemeente bepaalde datalekken daarom te melden aan de toezichthouder Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Ook moet de gemeente alle datalekken, inclusief corrigerende maatregelen, aantoonbaar documenteren, zodat de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en de AP de naleving hiervan kunnen controleren.

De FG van de gemeente Utrecht is voornemens het meldproces en implementatie van corrigerende maatregelen te controleren en beoordelen. Om de FG hierbij te ondersteunen, voert Concernaudit deze beoordeling eenmalig uit voor een selectie van geregistreerde datalekken. Wij richten ons hierbij op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de procesinrichting en naleving.

Risico: Het niet melden van datalekken en implementeren van corrigerende maatregelen verhoogt het risico op herhaling van incidenten. Dit schaadt rechten en vrijheden van burgers, hun vertrouwen in de gemeente en leidt tot berispingen en financiële boetes vanuit de toezichthouder AP.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office), N.t.b.

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open, betrouwbaar

Thema: Wettelijke verplichting



Audits (2/7) – Wettelijke verplichtingen

3. IT audit Wet Politiegegevens 2026 - hercontrole

Scope: De Wet politiegegevens vraagt om een jaarlijkse interne audit op de naleving van deze wet. Concernaudit heeft hiervoor een meerjarenplan opgesteld met verschillende thema's per jaar. Daarnaast dient iedere vier jaar een externe audit plaats te vinden, welke in 2025 voor de tweede keer heeft plaatsgevonden. Het is wettelijk verplicht om binnen een jaar na de *externe* audit een hercontrole uit te voeren op de eerder geconstateerde bevindingen en de resultaten hiervan te delen met de Autoriteit Persoonsgegevens. In 2026 voert Concernaudit deze hercontrole uit.

Risico: Het niet naleven van Wet politiegegevens verhoogt de kans op privacyschending en financiële boetes opgelegd door de Autoriteit Persoonsgegevens.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office), VTH, MO, W&I

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open, betrouwbaar

Thema: Wettelijke verplichting



Audits (3/7)

4. Follow-up audit NIS2

Scope: De NIS2-richtlijn stelt strenge eisen aan de cyberbeveiliging van onder andere lokale overheden binnen de EU en is in Nederland vertaald naar de Cyberbeveiligingswet (geldig vanaf Q2 2026). Wij hebben in Q4 2025 een audit naar de implementatie van deze richtlijn uitgevoerd en geconcludeerd dat de voortgang hierop onvoldoende is. Tekortkomingen betreffen met name de projectgovernance, voortgangsbewaking en inrichting van beveiligingsmaatregelen. Gezien de gerelateerde cybersecurityrisico's hebben we in afstemming met de Directeur IPM gekozen voor een follow-up audit. Hierbij staat de implementatie van de door IPM aangedragen verbeteracties naar aanleiding van de eerdere audit centraal.

Risico: Onvoldoende voorbereiding op de NIS2-richtlijn verhoogt de kans op cyberaanvallen, financiële boetes vanuit de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en reputatieschade voor de gemeente Utrecht.

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open, betrouwbaar

Thema: Weerbaarheid

5. Business Continuity Management

Scope: Business Continuity Management (BCM) is een essentieel instrument voor het waarborgen van de continuïteit van kritieke processen en systemen in geval van verstoringen. Denk hierbij aan incidenten zoals hacks, systeemstoringen, stroomuitval, brand of waterschade. Om in dergelijke situaties adequaat te handelen en de dienstverlening snel te herstellen, is het onmisbaar om voor de kritische processen van de organisatie Business Continuity Plannen op te stellen. Dit is tevens een verplichting vanuit aankomende IT wetgeving zoals de Cyberbeveiligingswet (Q2 2026). IPM faciliteert hierin door het beschikbaar stellen van templates en vakexpertise aan de overige organisatieonderdelen.

In deze audit beoordelen wij voor een aantal organisatieonderdelen met kritische processen de aanwezigheid en de kwaliteit van de Business Continuity Plannen. Wij zijn voornemens de auditscope in volgende jaarplannen uit te breiden naar additionele organisatieonderdelen.

Risico: Zonder adequate Business Continuity Plannen kan de gemeentelijke dienstverlening niet gecontroleerd en tijdig worden hervat in geval van incidenten. Dit heeft directe negatieve gevolgen voor burgers en leidt tot reputatieschade.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office), N.t.b.

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Weerbaarheid

Audits (4/7)

6. Incident Response

Scope: Incident Response betekent het snel onderzoeken en verhelpen van IT-incidenten, zoals malware (bijvoorbeeld ransomware-aanvallen) of systeemstoringen. De Cyberbeveiligingswet, die in Q2 2026 in werking treedt, stelt verplichtingen voor het inrichten van een robuust Incident Response proces. Denk hierbij aan het afsluiten van geïnfecteerde systemen, terugzetten van back-ups, controleren of alles veilig werkt en betrokken stakeholders te informeren over de voortgang. In deze audit beoordelen wij de opzet en naleving van het Incident Response proces van de gemeente.

Risico: Zonder adequate Incident Response kan de gemeentelijke IT dienstverlening niet gecontroleerd en tijdig worden hervat in geval van incidenten. Gevolgen hiervan zijn onder andere langdurige uitval van essentiële systemen, dataverlies en reputatieschade.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office, DomstadIT)

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Weerbaarheid

7. Toegangsbeveiliging - Netwerksegmentatie

Scope: Organisaties binnen de publieke sector worden een steeds groter doelwit voor ransomware-aanvallen en andere vormen van hacking. Toegangsbeveiliging speelt een sleutelrol bij het voorkomen en beheersen van deze dreigingen, door het beperken van ongeautoriseerde toegang tot het IT netwerk. Een van de belangrijkste beheermaatregelen hierbij is netwerksegmentatie. Door het netwerk op te delen in afzonderlijke segmenten, wordt de impact van deze dreigingen beperkt en de weerbaarheid van de IT-omgeving vergroot. In deze audit beoordelen wij het adequaat toepassen van netwerksegmentatie en het systematisch beheren van autorisaties binnen de segmenten.

Risico: Een gebrek aan adequate netwerksegmentatie en systematisch toegangsbeheer vergroot het risico van het verspreiden van ransomware over het netwerk en ongeautoriseerde toegang tot kritieke systemen. In het uiterste geval verliest de gemeente de toegang tot haar eigen systemen en data.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office, DomstadIT)

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Weerbaarheid

Audits (5/7)

8. IT portfoliomanagement

Scope: Binnen de gemeente Utrecht zijn er veel initiatieven en projecten waarbij IT een kritische rol speelt. Denk hierbij aan grote systeemimplementaties en regulier onderhoud van applicaties. IT portfoliomanagement helpt om de inzet van beschikbare middelen en capaciteit weloverwogen te prioriteren en samenhang tussen initiatieven te borgen. Binnen de gemeente Utrecht is IPM eigenaar van het IT portfoliomanagement proces, bestaande uit de 'Magic Estimation' (prioritering van IT initiatieven) en de 'Big Room Planning' (het plannen van de capaciteit).
In deze audit beoordelen wij de effectiviteit en efficiëntie van het IT portfoliomanagementproces, met speciale aandacht voor governance, besluitvorming en prioriteringslogica. Dit doen wij op basis van projecten die voor 2026 zijn geprioriteerd.

Risico: Een inefficiënt IT portfoliomanagement proces verhoogt het risico op verkeerde prioritering, waarmee strategische doelstellingen niet (tijdig) gerealiseerd worden en middelen niet efficiënt benut zijn.

Organisatieonderdeel: Organisatie IPM (CIO-Office), N.t.b.

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Robuustheid (vernieuwde) processen

9. Delen van (persoons)gegevens

Scope: Verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente verzamelen dagelijks grote hoeveelheden (persoons)gegevens. Denk hierbij aan NAW gegevens van inwoners, maar ook gegevens over criminele zaken en data over toezicht en handhaving. Openbare Orde en Veiligheid (OOV) benut voornamelijk deze laatste categorieën voor beleidsontwikkeling en het vormgeven van wijkgerichte aanpakken. Hierbij is OOV afhankelijk van gegevensdeling vanuit andere organisatieonderdelen.
In 2025 heeft OOV diverse afspraken voor gegevensdeling met onder andere VTH en PBZ vastgelegd in werkinstructies, DPIA's en gegevensleveringsovereenkomsten (GLO's). Het doel hiervan is om de gegevensdelingen op een controleerbare manier en volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te laten verlopen. In deze audit toetsen wij de naleving van een selectie van werkinstructies, DPIA's en GLO's.

Risico: Het niet naleven van relevante kaders verhoogt het risico op privacy incidenten zoals datalekken en onrechtmatige verwerkingen van persoonsgegevens. Dit schaadt het vertrouwen van burgers in de gemeente en leidt tevens tot berispingen en financiële boetes vanuit de toezichthouder AP.

Organisatieonderdeel: OOV, VTH, PBZ

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, betrouwbaar

Thema: Robuustheid (vernieuwde) processen

Audits (6/7)

10. Programma DRA - Duidelijk, Resultaatgericht en Aanspreekbaar

Scope: De Concerndirectie heeft de wens uitgesproken meer zakelijkheid toe te passen binnen de gemeente. Daarom is in maart 2024 het gemeentebrede programma ‘DRA’ opgezet, dat zich richt op de ontwikkeling van een (werk)cultuur die gekenmerkt is door warme zakelijkheid. Het programma loopt tot en met eind 2026.
In Q2 2026 voeren we een tussenevaluatie van het programma ‘DRA’ uit, waarbij wij de reeds behaalde resultaten van het programma beoordelen, aan de hand van onder andere de ingezette methoden en een enquête. Naast de ingezette methoden worden de resultaten mede bepaald door andere factoren zoals de aansluiting, urgentie of veranderbereidheid van de organisatie.
Bij de scope van de audit houden wij expliciet rekening met de samenloop met andere onderzoeken om dubbele werkzaamheden te voorkomen. De conclusies en aanbevelingen uit deze audit neemt het programmateam mee in de afronding van het programma in het najaar van 2026.

Risico: Niet juist ingezette methoden en beperkte aansluiting, urgentie of veranderbereidheid vanuit de organisatie verhogen het risico dat de beoogde cultuurverandering naar warme zakelijkheid niet (volledig) wordt gerealiseerd.

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Strategische doelstelling: Betrouwbare overheid

Kernwaarde: Scherp, open, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Cultuur en organisatiestructuur

11. Jaarplancyclus MO – Langdurige contracten

Scope: Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) onderhoudt langdurige relaties met verschillende grote organisaties in Utrecht. Sinds 2024 legt MO deze samenwerkingen vast in tienjarige contracten, om de partners duurzame zekerheid te bieden. Omdat een nauwkeurige voorspelling van benodigde inzet voor een periode van tien jaar niet mogelijk is, past MO een jaarplancyclus toe. Jaarlijks ontvangen de betrokken organisaties een kaderbrief met het financiële en inhoudelijke kader voor het komende jaar, waarna zij een plan van aanpak opstellen. Dit stelt MO in staat om beter en dynamisch (bij) te sturen en integraal te werken binnen langdurige contracten. Deze audit richt zich op de effectiviteit van de jaarplancyclus en geschiktheid hiervan voor verdere uitbreiding binnen MO.

Risico: Een ineffectieve jaarplancyclus beperkt de grip van MO op de naleving van en bijsturing op langdurige contracten.

Organisatieonderdeel: Maatschappelijke Ontwikkeling

Strategische doelstelling: Betrouwbare overheid, Kansrijk opgroeien, Levendige en gezonde stad

Kernwaarde: Open, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Robuustheid (vernieuwde) processen



Audits (7/7)

12. Nieuwe organisatorische inrichting Ruimte

Scope: Per 1 januari 2025 is binnen Ruimte de matrixstructuur vervangen door een nieuwe organisatiestructuur. Uitdagingen van de matrixstructuur betroffen onvoldoende sturing op resultaten, mensen en financiën en het gevoelde gebrek aan een thuisbasis voor medewerkers.
Vanaf 2026 worden de eerste positieve resultaten van de nieuwe organisatiestructuur verwacht, onder andere op gebied van sturing, structuur en leiderschap. In Q3 2025 is Ruimte begonnen met een evaluatie van de nieuwe organisatiestructuur aan de hand van acht centrale thema's. In deze audit bouwen wij voort op de resultaten van deze evaluatie en beoordelen wij de effectiviteit van de nieuwe organisatiestructuur.

Risico: Een ineffectieve organisatiestructuur bemoeilijkt het behalen van (strategische) doelstellingen en het faciliteren van een sterke thuisbasis en inspirerende werkomgeving voor medewerkers.

Organisatieonderdeel: Ruimte

Strategische doelstelling: Ontwikkelen en wonen voor iedereen, Levendige en gezonde stad, Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed

Kernwaarde: Betrouwbaar, wendbaar, scherp

Thema: Cultuur en organisatiestructuur

13. Vereenvoudigd aanvraagproces voor bijstandsuitkering

Scope: De gemeente Utrecht verstrekt jaarlijks voor circa €200 miljoen aan bijstandsuitkeringen. Werk & Inkomen heeft in 2025 een pilot uitgevoerd, met als doel het proces klantvriendelijker, efficiënter en meer gebaseerd op vertrouwen in te richten. Uit de eerste resultaten blijkt dat de doorlooptijd is verkort en de klanttevredenheid is toegenomen. W&I is voornemens om het vereenvoudigde proces op alle aanvragen waar dit mogelijk is toe te passen. Dit mag echter niet leiden tot een stijging van het aantal onterecht toegekende uitkeringen. In deze audit beoordelen wij de robuustheid van het vereenvoudigde proces, met speciale aandacht voor beheersmaatregelen om een betrouwbare toetsing van aanvragen te borgen.

Risico: Het vereenvoudigde aanvraagproces voor de bijstandsuitkering leidt mogelijk tot een ongewenste stijging van het aantal onterecht toegekende bijstandsuitkeringen of tot fraude door het niet toepassen van adequate beheersmaatregelen.

Organisatieonderdeel: Werk & Inkomen

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid, Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid

Kernwaarde: Betrouwbaar, wendbaar, scherp

Thema: Robuustheid (vernieuwde) processen



Rechtmatigheidsverantwoording

Gemeente Utrecht

Rechtmatigheidsverantwoording (1/2)

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open en betrouwbaar

Iedere gemeente moet zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen en deze onderbouwen. Dit is opgenomen in de wet '*Versterking decentrale rekenkamers*'.

Wettelijk verplichte jaarlijkse audit

Rechtmatigheidsverantwoording (RMV) gemeentebreed

De gemeente onderbouwt de rechtmatigheidsverantwoording met behulp van Verbijzonderde Interne Controles (VIC). Hiermee wordt getoetst hoe goed interne controlemethodes (procedures, regels en processen) werken om de kans op fraude en fouten zo klein mogelijk te houden. Voor alle processen in scope ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de VIC bij het betreffende organisatieonderdeel.

De rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit drie fases:
- de planningsfase (VIC plan),
- de interim fase (VIC procesbeschrijving en lijncontrole), en
- de finale fase (VIC gegevensgerichte werkzaamheden).

Concernaudit werkt hand in hand met de organisatie om de rechtmatigheidsverantwoording continu te verbeteren. Dit doen we onder andere door het houden van spreekuren voor het delen van vakkennis en voor kwaliteitsborging.

Daarnaast blijven we de standaard templates verder verbeteren om de procesefficiëntie te optimaliseren. Hierbij staan we in nauw contact met de externe accountant.

Na iedere fase stellen we een rapport op en delen bevindingen en benodigde verbeteracties met de relevante organisatieonderdelen.

Onze werkzaamheden dragen bij aan het versterken van primaire processen en faciliteren een efficiënte jaarrekeningcontrole door de externe accountant.

Risico: Indien financiële onrechtmatigheden niet proactief door de gemeente worden geïdentificeerd, maar pas door de externe accountant tijdens de jaarrekening controle worden vastgesteld, leidt dit tot een afkeurende of beperkte accountantsverklaring (indien de door de raad vastgestelde drempelwaarden overschreden worden).
Het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring resulteert bovendien in reputatieschade voor de gemeente.



Rechtmatigheidsverantwoording (2/2)

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, open en betrouwbaar

Concernaudit voert zelf controlewerkzaamheden uit op twee processen die grote impact op de bedrijfsvoering hebben; ‘Inkopen & Aanbesteden’ en ‘Subsidieverstrekkingen’.

De externe accountant maakt tijdens de jaarrekeningcontrole gebruik van de werkzaamheden van Concernaudit.

Verbijzonderde Interne Controle (VIC): Inkopen & aanbesteden

Financiële omvang 2025: **EUR 1.035 miljoen**

Wettelijk verplichte jaarlijkse audit

De VIC Inkopen en aanbesteden is gericht op de identificatie van financiële onrechtmatigheden in het proces ‘inkoop en aanbesteden’.

Concernaudit voert deze controle op kwartaalbasis uit en deelt de bevindingen met de betreffende organisatieonderdelen. Hierdoor worden onrechtmatigheden tijdig zichtbaar en kunnen de organisatieonderdelen met verbeteracties aan de slag.

Deze controle is bijzonder arbeidsintensief. Daarom is het (gedeeltelijk) automatiseren van deze werkzaamheden een speerpunt van Concernaudit. Daarnaast verkennen we in 2026 samen met de externe accountant de inzet van AI bij deze controle. Zie pagina’s 24 en 25 voor verdere toelichting.

Risico*: Het niet naleven van de Europese aanbestedingswet- en regelgeving kan resulteren in rechtszaken aangespannen door partijen die geen mogelijkheid hebben gehad aan het aanbestedingsproces deel te nemen.

Verbijzonderde Interne Controle (VIC): Subsidieverstrekkingen

Financiële omvang 2025: **EUR 462 miljoen**

Wettelijk verplichte jaarlijkse audit

De VIC Subsidieverstrekkingen is gericht op de identificatie van financiële onrechtmatigheden in het proces ‘uitgaande subsidieverstrekkingen’.

Concernaudit voert deze controle twee keer per jaar uit en deelt de bevindingen met de betreffende organisatieonderdelen. Hierdoor worden onrechtmatigheden tijdig zichtbaar en kunnen de organisatieonderdelen met verbeteracties aan de slag. Waar mogelijk automatiseren wij manuele en repetitieve werkzaamheden. Zie pagina 25 voor verdere toelichting.

Zoals in eerdere jaren, voert Concernaudit in 2026-27 een additionele toets op de klantgerichtheid van het subsidiebureau uit. Dit betreft met name het proactief communiceren met subsidieaanvragers over subsidieverstrekkingen die vertraging oplopen.

Risico*: Het niet voldoen aan de Algemene Subsidie Verordening, leidt tot financiële onrechtmatigheden en potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen door burgers.

Voor risico’s met betrekking tot de jaarrekeningcontrole, zie p.16



Fraude & Integriteit

Gemeente Utrecht

Fraude & Integriteit (1/3)

Fraude heeft de afgelopen jaren door aanscherping van de beroepsnormen een steeds prominentere plek op de agenda van de externe accountant voor de jaarrekeningcontrole gekregen. Gemeentes worden verwacht te voldoen aan een fraudepakket bestaande uit drie onderdelen;

- Het uitvoeren van een periodieke **frauderisicoanalyse** gericht op fraude door (interne en externe) medewerkers;
- Het verzorgen van **workshops** om bewustwording rondom fraude en integriteit in kwetsbare processen te verhogen;
- Het **toetsen van beheersmaatregelen** volgend uit geïdentificeerde processen uit de frauderisicoanalyse.

Sinds 2023 is het uitvoeren van het fraudepakket voor de jaarrekening-controle bij Concernaudit belegd.

Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar en betrouwbaar

Frauderisicoanalyse 2025

Concernaudit heeft in 2025 de gemeentebrede frauderisicoanalyse geactualiseerd. De eerstvolgende actualisatie vindt plaats in 2027, als onderdeel van het jaarplan 2027-28. Deze periodiciteit is afgestemd met de externe accountant.

Fraudeworkshop

In het jaarplan 2026-27 organiseren wij één fraudeworkshop. Zie p.19 voor een nadere toelichting.

Toetsen van beheersmaatregelen in fraudegevoelige processen

Op basis van actualiteiten rondom ondermijning in de zorg hebben wij ervoor gekozen om in het jaarplan 2026-27 het onderwerp ‘fraude van buitenaf’ te prioriteren, in plaats van mogelijke fraude gepleegd door medewerkers. Wij adresseren dit onderwerp in zowel een audit- als een adviesopdracht. Zie p.20 en p.21 voor nadere toelichting.

Samenwerking met de Coördinator Integriteit

Op verzoek ondersteunen we de Coördinator Integriteit in de verkenningsfase van potentiële integriteitsschendingen.



Fraude & Integriteit (2/3)

Fraudeworkshop

Verplichte jaarlijkse activiteit

Scope: Ieder jaar verzorgt Concernaudit een workshop rondom fraude om het fraudebewustzijn onder medewerkers te verhogen. Door middel van een rollenspel signaleren deelnemers frauderisico's in hun werkproces, identificeren zij potentiële *red flags* voor fraude en ontwerpen zij beheersmaatregelen om frauderisico's te adresseren.

In de afgelopen jaren hielden we workshops rondom fraude in de zorg en bij vastgoedbeheer. Dit jaar organiseren we een fraudeworkshop in samenwerking met het MT+ van VTH.

Risico: Door het niet tijdig herkennen van *red flags* in kwetsbare processen, worden fraude-incidenten niet of te laat geïdentificeerd.

Organisatieonderdeel: VTH

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar en betrouwbaar

Thema: Weerbaarheid

Audit – Ondermijning in de zorg

Verplichte jaarlijkse activiteit

Scope: Ondermijning in de zorg is een steeds vaker voorkomend fenomeen. Daarom is er zowel landelijk als binnen de gemeente toenemende aandacht voor dit onderwerp. Tijdige signalering van mogelijke ondermijning vraagt om een zorgvuldige inrichting van processen, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en effectieve samenwerking tussen betrokken organisatieonderdelen en externe partners.

De gemeente Utrecht heeft in 2025 een nieuwe aanpak tegen ondermijning in de zorg opgesteld. Deze Utrechtse aanpak richt zich op het verkrijgen van meer zicht op ondermijning, preventie, het vergroten van de weerbaarheid, en het aanpakken en verstoren van criminele activiteiten. Openbare Orde en Veiligheid is de programmatrekker van de nieuwe aanpak en werkt hiervoor samen met (onder andere) MO, W&I, en VTH en de GGD.

In deze audit richten we ons op de effectiviteit en naleving van de nieuwe aanpak, met speciale aandacht voor de interne en externe samenwerkingen.

Risico: Een gebrek aan een robuuste procesinrichting verhoogt de kans dat ondermijning in de zorg onopgemerkt blijft en niet tijdig wordt aangepakt.

Organisatieonderdeel: OOV, MO, W&I, VTH

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar en betrouwbaar

Thema: Ondermijning in de zorg

Fraude & Integriteit (3/3)

Adviesopdracht – Zorgfraude: Dashboard Meldingen IKZ

Het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) is een landelijk samenwerkingsverband waarin partijen informatie delen om zorgfraude en oneigenlijk gebruik van zorgmiddelen te signaleren. Gemeenten ontvangen en leveren via het IKZ signalen omtrent zorgfraude.

De uitvoering van het toezicht op zorgfraude is binnen de gemeente Utrecht belegd bij Werk en Inkomen. De signalen van het IKZ vormen waardevolle informatie voor het tijdig herkennen van zorgfraude.

Om de informatiedeling met het IKZ optimaal te benutten, is het van belang om inzicht te hebben in:

- de wijze waarop IKZ meldingen worden ontvangen, beoordeeld en opgevolgd
- hoe eigen signalen en meldingen richting het IKZ tot stand komen

In deze adviesopdracht ondersteunen wij W&I met het implementeren van een meer datagedreven aanpak voor processen rondom zorgfraude. Dit doen wij door de gegevensuitwisseling met IKZ en de opvolging van signalen inzichtelijk te maken middels een dashboard.

Hiermee krijgt W&I inzicht in:

- patronen,
- opvolging van signalen en knelpunten,
- handvatten voor verbetering van de procesinrichting en samenwerking.

Organisatieonderdeel: W&I

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp en betrouwbaar

Thema: Ondermijning in de zorg





Adviesopdrachten

Gemeente Utrecht

Adviesopdrachten (1/3)

Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU)

Afrekening servicekosten VGU

In 2025 hebben wij het proces voor het bepalen van kostprijs-dekkende verhuurprijzen van gemeentelijk vastgoed onderzocht. Deze adviesopdracht bouwt voort op de inzichten uit de audit.

Een onderdeel van de huurprijs zijn de servicekosten. VGU registreert deze kosten in SAP en factureert ze jaarlijks aan huurders. Omdat de afrekening van de servicekosten handmatig verloopt, kost het proces veel tijd en is het foutgevoelig.

In deze adviesopdracht ondersteunen wij VGU bij het verkennen van de randvoorwaarden om de jaarlijkse afrekening van servicekosten te automatiseren. Hierbij brengen wij het proces in kaart en analyseren we eventuele knelpunten.

Organisatieonderdeel: Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU)

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid, Ontwikkelen en wonen voor iedereen

Kernwaarde: Scherp, betrouwbaar

Thema: Kritisch proces

Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Analyse onderaanneming bij subsidierelaties

In 2025 is door diverse casussen en negatieve media aandacht het onderwerp ‘subsidies’ vaker ter sprake gekomen in het college. Een aandachtspunt hierbij was de inzet van derden bij het uitvoeren van de gesubsidieerde activiteiten. Het Subsidiebureau heeft inmiddels maatregelen getroffen om de grip hierop te versterken. Zo is het sinds oktober 2025 mogelijk om systeemtechnisch inzichtelijk te maken bij welke subsidies onderaanneming wordt ingezet.

Het Subsidiebureau verstrekt in maart 2026 de data hierover voor de periode oktober 2025 – februari 2026 aan Concernaudit. Concernaudit zal de dataset risicogebaseerd beoordelen, bijzonderheden identificeren en mogelijke aanvullende audit- of advieswerkzaamheden overwegen.

Organisatieonderdeel: Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid, Kansrijk opgroeien, Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed, Levendige en gezonde stad

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar, open

Thema: Kritisch proces



Adviesopdrachten (2/3)

Ruimte

Parkeerexploitatie

De gemeente Utrecht ontvangt inkomsten uit ‘parkeren’. Denk hierbij aan betaald parkeren, parkeervergunningen en het innen van boetes voor fout parkeren. Voor 2026 is €95 miljoen aan parkeerinkomsten begroot.

Beleidskeuzes die het autogebruik stimuleren of juist beperken, hebben directe invloed op de parkeerinkomsten. Een prognosemodel kan (financiële) beleidseffecten inzichtelijk maken door historische gegevens te analyseren en deze door te rekenen naar toekomstscenario’s.

In deze adviesopdracht ondersteunen wij Ruimte bij het ontwikkelen van een dergelijk prognosemodel. Dit doen wij door financiële stuurinformatie over parkeerinkomsten en -kosten uit verschillende organisatieonderdelen samen te brengen in één interactief dashboard.

Hierdoor wordt een datagedreven aanpak in de gemeentelijke besluitvorming rondom parkeren gestimuleerd.

Organisatieonderdeel: Ruimte

Strategische doelstelling: Veilige Stad, Betrouwbare Overheid, Klimaatvriendelijke stad, Duurzame bereikbaarheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Kritisch proces

Aanjagen samenwerking AI Lab tussen Deloitte en organisatieonderdelen

Aanjagen samenwerking AI Lab

Met de inzet van AI kunnen werkprocessen geautomatiseerd en versterkt worden. Dit vermindert handmatige en tijdrovende werkzaamheden, waardoor capaciteit beschikbaar komt voor activiteiten met meer toegevoegde waarde.

De externe accountant Deloitte biedt, als onderdeel van de dienstverlening, met haar AI Lab concrete kansen voor het integreren van AI-oplossingen in werkprocessen van de gemeente.

Vanuit onze visie om de inzet van data en innovatie binnen de gemeente te stimuleren, fungeren wij als aanjager voor het toepassen van mogelijkheden uit het AI Lab. Samen met Deloitte en een te selecteren organisatieonderdeel starten we een pilot met het AI Lab.

Daarnaast maken we gebruik van het AI Lab om onze reeds ingezette koers voor het automatiseren van de rechtmatigheidsverantwoording rondom Inkopen en Aanbesteden te versnellen.

Organisatieonderdeel: N.t.b.

Strategische doelstelling: Veilige stad, Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Kritisch proces

Adviesopdrachten (3/3)

Organisatieonderdeel: Concern Control (Concernaudit)

Strategische doelstelling: Betrouwbare Overheid

Kernwaarde: Scherp, wendbaar, betrouwbaar

Thema: Kritisch proces

Concernaudit

Automatisering rechtmatigheidsverantwoording inkopen en aanbesteden

Een bijzonder arbeidsintensieve activiteit binnen Concernaudit is het kwartaallijks uitvoeren van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) inkoop en aanbesteden. Deze controle vereist veel routine- en handmatige werkzaamheden.

Daarom zijn wij sinds 2024 met een aantal pilots gestart voor de automatisering van deze werkzaamheden. Inmiddels verzamelen wij een groot deel van de benodigde gegevens uit het financiële systeem SAP geautomatiseerd door inzet van 'scraping' scripts. Denk hierbij aan begin- en einddata van contracten, contractwaarden en -tarieven en gegevens van leveranciers. Verder hebben wij de benodigde data-opschoning geautomatiseerd, waardoor ontsloten data zoals datumvelden direct geschikt is voor verdere analyses (bijvoorbeeld 30.03.2024 of 30-03-2024).

Voor 2026-27 hebben wij de volgende speerpunten op gebied van automatisering gekozen:

- Het uitbreiden van de scripts en het toepassen hiervan op aanvullende documenten
- Het (door)ontwikkelen en integreren van templates voor het uitvoeren van geautomatiseerde berekeningen
- Het deels geautomatiseerd opstellen van benodigde controledossier voor de externe accountant
- Het bewegen naar een controle van de gehele populatie in plaats van steekproeven bij een aantal pilots, zoals inhuurcontracten.

Hiermee nemen wij belangrijke vervolgstappen voor duurzame oplossingen en een robuuste interne beheersing van het proces inkoop en aanbesteden.

Automatisering rechtmatigheidsverantwoording subsidieverstrekkingen

Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) behandelt jaarlijks ruim 4.000 subsidieaanvragen. In 2025 heeft de gemeente ongeveer 462 miljoen aan subsidies verstrekt. Dit houdt in dat ruim 22% van de totale begrote uitgaven (€2,1 miljard in 2026) is gereserveerd voor subsidies. Hiermee is dit een van de grootste financiële stromen.

In 2025 heeft Concernaudit 16 subsidies gecontroleerd tijdens de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). Dit bedroeg 36% (€167 mln.) van het totaal verstrekte bedrag. Hierdoor blijft het overgrote deel van de subsidies buiten beeld.

In het afgelopen jaar ontwikkelden wij een dashboard waarmee we real time inzicht bieden in rechtmatigheid van de totale populatie aan subsidieverstrekkingen. Wij spelen in op ons speerpunt om repetitieve en manuele werkzaamheden te automatiseren door in 2026-27 het dashboard door te ontwikkelen en uit te breiden.

Dit verhoogt tevens de efficiëntie en betrouwbaarheid van onze controlewerkzaamheden.

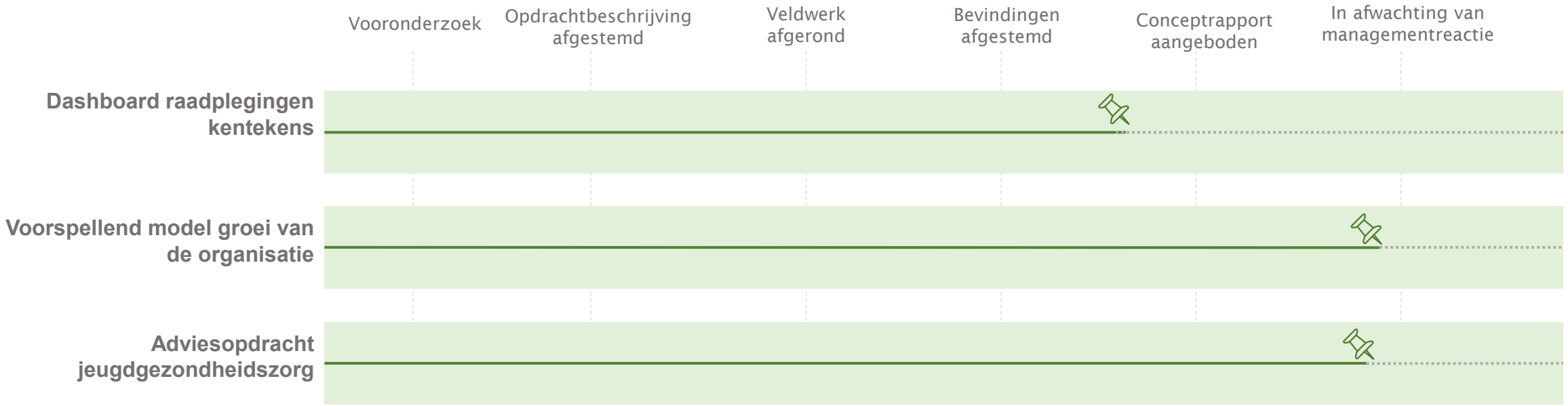


Onderhanden opdrachten

Gemeente Utrecht

Status onderhanden adviesopdrachten uit jaarplan 2025-26

Onderstaande drie adviesopdrachten uit het jaarplan 2025-26 zijn per eind maart nog onderhanden. In het tweede kwartaal van 2026 ronden we deze af.





Management van de interne auditfunctie

Gemeente Utrecht

Management van de interne auditfunctie (1/3)

Onafhankelijkheid

De Manager Concernaudit stelt vast 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.
- De Manager Concernaudit zal in de periode 1 april 2026 t/m 31 maart 2027 vaststellen of er inbreuk op de onafhankelijkheid van Concernaudit heeft plaatsgevonden en hierover rapporteren in het (half)jaarverslag.

Permanente educatie

Auditors met certificaten en beroepslidmaatschappen die bijbehorende onderhoudseisen in het kader van ‘Permanente Educatie’ stellen, zullen de benodigde trainingen en cursussen volgen om hieraan te voldoen.

Middelen en budget

- Concernaudit heeft voldoende middelen (capaciteit en budget) om het interne audit plan 2026-27 uit te voeren.
- Concernaudit zal het interne audit plan 2026-27 binnen het vastgestelde budget afronden.

Belangenverstrengeling

Potentiële belangenverstrengeling wordt periodiek getoetst door de Manager Concernaudit.

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.

Wij beoordelen het Auditcharter jaarlijks op actualiteit.

Management van de interne auditfunctie (2/3)

Key Performance Indicators (KPI's)

Jaarplanrealisatie
Maximaal 3 audits of advies opdrachten die per 31 maart 2027 onderhanden zijn en in Q2 2027 worden afgerond.

Budget
Het jaarplan 2026-27 binnen het budget uitvoeren.

Stakeholder feedback op opdrachtbasis
Score 4 of hoger (afgerond) in 80% van alle audits.

Auditees ontvangen na afloop van een opdracht een enquête waarin zij onze dienstverlening beoordelen van 1 t/m 5 op stellingen met betrekking tot Team, Uitvoering, Rapport en Meerwaarde audit.

Stakeholder feedback – Directeuren en Concerndirecteuren

Het voor het eerst uitzetten van een enquête onder Directeuren en Concerndirecteuren om feedback op te halen over de toegevoegde waarde en dienstverlening van Concernaudit.

Kwaliteitsborging Concernaudit

Het opstarten van een duurzame samenwerking met de gemeente Den Haag omtrent het borgen van kwaliteitsstandaarden binnen de interne auditfuncties. In 2026-27 voeren wij een eerste ronde dossierreviews bij elkaar uit.

Professionele ontwikkeling
De speerpunten voor 2026-27 zijn de ontwikkeling van competenties rondom cultuur en organisatieverandering, certificering rondom risicomanagement (CRMA), informatiebeveiliging (CISSP), kwaliteitsborging (QAR) en vakexpertise rondom data analyse technieken en IT.

Procesverbeteringen: doorlooptijd
80% van de concept auditrapporten en concept adviesrapporten uiterlijk 13 werkdagen na de closing meeting versturen.

Follow-up
Het follow-up proces voor alle audits binnen 6 - 9 maanden na het uitbrengen van het definitief audit rapport afronden.



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. De resultaten uit de kwaliteitstoetsing hebben we in bijlage 2 opgenomen.

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 concerndirectie en het college.



Het rapport van de externe kwaliteitstoetsing. Zie bijlage 2 voor een samenvatting van de uitkomsten.



Bijlage

Bijlage 1: Niet-geprioriteerde onderwerpen 2026-27
Bijlage 2: Rapport externe kwaliteitstoetsing IIA

Gemeente Utrecht

Bijlage 1: Niet-geprioriteerde onderwerpen 2026-27 (1/2)

Na de inventarisatie van mogelijke audit en advies onderwerpen (zie p.6), hebben de mogelijke thema's geprioriteerd aan de hand van vooraf vastgestelde criteria: *wettelijke verplichting, omvang, verandering, toegevoegde waarde, urgentie en strategische fit* (zie p.34 voor een definitie van deze criteria).

Alhoewel relevant, hebben wij een bewuste keuze gemaakt om onderstaande onderwerpen niet in het jaarplan 2026-27 op te nemen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn onderhanden beleids- en procesaanpassingen en capaciteitsbeperkingen binnen Concernaudit. De onderliggende risico's blijven voorlopig bestaan, totdat beheersmaatregelen aantoonbaar worden geïmplementeerd of aangescherpt. De naleving en effectiviteit hiervan kan vervolgens in een audit getoetst worden.

Onderwerp	Toelichting	Risico	Vervolg
Nevenfuncties	Beleidsaanpassing en aanscherping van beheersmaatregelen onderhanden. Audit biedt in deze fase geen nieuwe inzichten en toegevoegde waarde.	Belangenverstrengeling bij niet (adequaat) gemelde nevenfuncties. Risico blijft bestaan tot beleidsaanpassing en implementatie van beheersmaatregelen.	Onderwerp krijgt prioriteit in jaarplan 2027-28.
Gebruik van AI	Beleidsontwikkeling (roadmap) onderhanden. Audit biedt in deze fase geen nieuwe inzichten en toegevoegde waarde.	Gebruik van AI vindt onsystematisch en niet gestructureerd plaats. Verhoogde kans op datalekken.	Onderwerp heroverwegen voor jaarplan 2027-28, afhankelijk van vordering in beleidsontwikkeling.
Ziekteverzuim	Al meerdere jaren bovengemiddelde ziekteverzuim en -kosten. Divers palet aan pilots en maatregelen is geïmplementeerd. Audit biedt in deze fase geen nieuwe inzichten en toegevoegde waarde.	Aanslag op capaciteit, werkdruk, en verhoogde noodzaak voor externe inhuur.	Onderwerp heroverwegen voor jaarplan 2027-28, afhankelijk van ontwikkeling van het ziekteverzuimpercentage.
Verscherpte screening nieuwe medewerkers	Beleidsaanpassing en aanscherping van beheersmaatregelen voor interne én externe medewerkers onderhanden. Audit biedt in deze fase geen nieuwe inzichten en toegevoegde waarde.	Fraude door misbruik van (gevoelige) persoonsgegevens.	Onderwerp krijgt prioriteit in jaarplan 2027-28.

Bijlage 1: Niet-geprioriteerde onderwerpen 2026-27 (2/2) - definities

Onderstaande tabel bevat de definities van de criteria voor het prioriteren van de audit en advies onderwerpen.

Criterium	Toelichting
Wettelijke verplichting	Opdrachten die gemeente Utrecht verplicht uit dient te voeren, bijvoorbeeld op grond van de Gemeentewet of de Wet politiegegevens.
Omvang	De grootte of reikwijdte van het proces of onderwerp dat centraal staat in de opdracht. Dit kan betrekking hebben op het aantal betrokken medewerkers, het budget, het aantal dossiers of transacties, het aantal inwoners dat met het onderwerp te maken heeft of de impact op de organisatie.
Verandering	De mate waarin significante veranderingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van het onderwerp zelf of in de omgeving, zoals procesaanpassingen, nieuwe systemen, organisatorische wijzigingen, wetswijzigingen of technologische ontwikkelingen.
Toegevoegde waarde	De toegevoegde waarde voor de organisatie van de inzichten of aanbevelingen die voortkomen uit de opdracht. Dit betreft bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening, het verhogen van efficiëntie, het creëren van vernieuwende inzichten of het beter beheersen van risico's.
Urgentie	De mate waarin een acute behoefte bestaat aan het uitvoeren van de opdracht. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van recente of komende wetswijzigingen, het optreden van incidenten, media- of politieke aandacht voor het onderwerp, of andere situaties die onmiddellijke aandacht vereisen.
Strategische fit	De mate waarin het onderwerp aansluit op de ambities en doelstellingen in het coalitieakkoord, de speerpunten uit de domeinen en de strategie van Concernaudit.



Bijlage 2: Rapport externe kwaliteitstoetsing IIA (1/2)

Conclusie

Op dit moment voldoet de afdeling Concernaudit in het algemeen aan de Global Internal Audit Standards (GIAS) van het Institute of Internal Auditors.

Daarnaast hebben wij noodzakelijke verbeteringen geïdentificeerd en ook verschillende mogelijke verbeteringen voorgesteld om volledig aan de Global Internal Audit Standards te voldoen.

Kwaliteitstoetsingen IIA Nederland (KIN) is geaccrediteerd door het Toezichtsorgaan Kwaliteits-toetsingen van IIA Nederland om externe kwaliteits-toetsingen uit te voeren.

Executive summary

- Kwaliteitstoetsingen IIA Netherlands (KIN) heeft een externe kwaliteitstoetsing uitgevoerd om te beoordelen of de Concernaudit van de Gemeente Utrecht in overeenstemming met de GIAS haar activiteiten uitvoert.
- Dit rapport geeft een overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden alsmede de resultaten van de externe kwaliteitstoetsing. Daarbij worden vereiste verbeteringen *(requirements)* als ook aanbevelingen *(opportunities)* voor verdere kwaliteitsverbetering gedaan.
- Op 4 juni 2025 hebben wij een tussentijds rapport uitgebracht waarin werd aangegeven welke vereiste verbeteringen de organisatie zou moeten doen om te voldoen aan de standaarden.
- De organisatie heeft de afgelopen maanden voortvarend verbeteringen doorgevoerd.
- Op basis van onze werkzaamheden zijn wij van mening dat Concernaudit in het algemeen voldoet aan de GIAS.

Bijlage 2: Rapport externe kwaliteitstoetsing IIA (2/2) – oordeel per domein

Overzicht Domein II tot V

Domein II - Ethiek en Professionaliteit		
Principe 1:	Geef blijk van Integriteit	
Principe 2:	Bewaar objectiviteit	
Principe 3:	Geef blijk van competentie	
Principe 4:	Betracht beroepsmatige zorgvuldigheid	
Principe 5:	Bewaar vertrouwelijkheid	
Domein III - Besturen van de Interne Auditfunctie		
Principe 6:	Geautoriseerd door het bestuur	
Principe 7:	Onafhankelijk gepositioneerd	
Principe 8:	Onder toezicht van het bestuur	
Domein IV - Managen van de Interne Auditfunctie		
Principe 9:	Plan strategisch	
Principe 10:	Manage de middelen	
Principe 11:	Communiceer effectief	
Principe 12:	Bevorder de kwaliteit	
Domein V - Uitvoeren van interne auditdiensten		
Principe 13:	Plan opdrachten effectief	
Principe 14:	Voer opdrachtwerkzaamheden uit	
Principe 15:	Communiceer opdrachtresultaten en monitor actieplannen	

Legenda

- Fully comply
- Generally comply
- Partly comply
- Do not comply



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



Gemeente Utrecht

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 adresseerde 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 advieopdrachten 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 Concernaudit

In het kader van het verder professionaliseren van de Concernaudit 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 bijenkomst in januari 2026 in ontvangst genomen.

Naar aanleiding van de toetsing hebben we de strategie van Concernaudit en de auditcharter (beleidsdocument) geactualiseerd. Middels het jaarplan en half(jaarverslagen) 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.

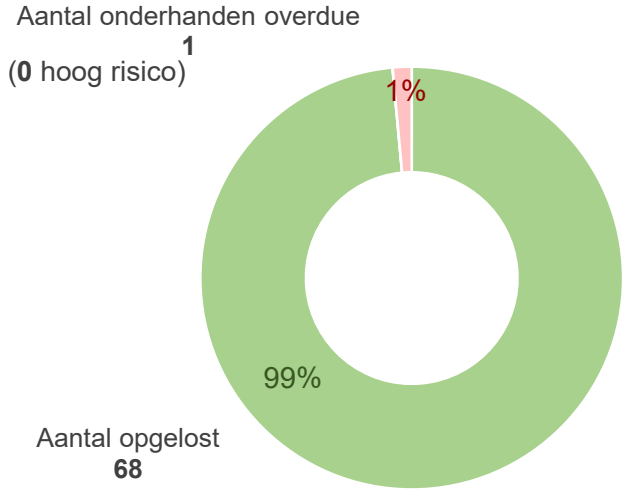
Onderstaande grafieken geven de opvolgingsstatus van bevindingen uit de auditjaren 2024-25 en 2025-26 weer. Het follow-up proces bevat bevindingen met risicoclassificatie *hoog* en *midden*. Bevindingen met risicoclassificatie *laag* zijn hier geen onderdeel van.

Follow up status jaarplan 2024-25

 # Audits
11

 # Bevindingen
69

11 Hoog
55 Midden
3 *Laag*

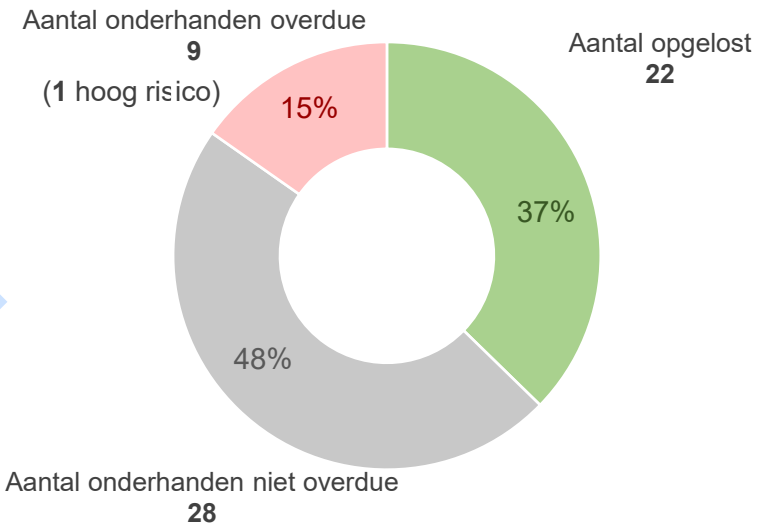


Follow up status jaarplan 2025-26

 # Audits
12

 # Bevindingen
60

7 Hoog
45 Midden
8 *Laag*



Conclusies

Uit het jaarplan 2025-26 zijn nog 9 bevindingen niet afgesloten bij **Werk en Inkomen** (5 bevindingen: 1 hoog risico, 4 midden risico) en **Ruimte** (4 midden risico).

De hoge bevinding bij **Werk en Inkomen** betreft een verstrekte subsidie (€3,9 mln. in 2025) zonder toereikende juridische grondslag. Dit betreft een gezamenlijke opgave tussen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling. Om de financiële onzekerheid voor de subsidiepartner en het daaruit mogelijk voortvloeiende negatieve effect op de dienstverlening te beperken, heeft de Directeur MO besloten de herziening van de subsidie met één jaar uit te stellen. De overige bevindingen met classificatie midden zijn vertraagd door systeembeperkingen omtrent het ontsluiten van stuurinformatie en capaciteitsuitdagingen voor het opstellen van Data Privacy Impact Assessments.

Bij **Ruimte** hebben personele wisselingen in combinatie met een besluit voor een bredere verbeterslag op contractmanagement vertraging in de opvolging opgeleverd. Hierdoor blijven risico's omtrent de beveiliging van diverse cloudapplicaties voor projectmanagement en grondexploitaties voorlopig bestaan.

Uit het jaarplan 2024-25 is één bevinding met risicoclassificatie midden *overdue* bij **IPM**. Dit betreft gedateerde informatie over een applicatie in de Configuration Management Database (CMDB). Hierdoor blijven risico's omtrent informatiebeveiliging voorlopig bestaan. IPM pakt deze bevinding uiterlijk in Q2 2026 op.

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 subsidieverstrekkingen: 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 subsidieverstrekkingproces.

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 subsidieverstrekkingen onvoldoende benut blijft voor beleidsevaluatie.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat de verplichte risicoanalyse van de subsidieaanvrager 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 programmateam 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

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.

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

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 leidinggevenden 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.



Wettelijk verplichte jaarlijkse audit

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;

Planningsfase (VIC plan) → **Interim fase** (VIC procesbeschrijving en lijncontrole) → **Finale fase** (VIC gegevensgerichte werkzaamheden)

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.



Wettelijk verplichte jaarlijkse audit

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 resulteerede 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 tijdig inzet.

Andere bevindingen uit eerdere rapportages zijn inmiddels ook opgevolgd. Denk hierbij aan het actualiseren van het Uitvoeringskader Subsidieverstrekkingen 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 beheers-maatregelen 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 de 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 gerichter 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 gerichter 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 — 265 uur

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

2. Scraping

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

3. Data geschikt maken voor gebruik — 702 uur

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

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 gerichter 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 assurantiebelasting,
- 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 een 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

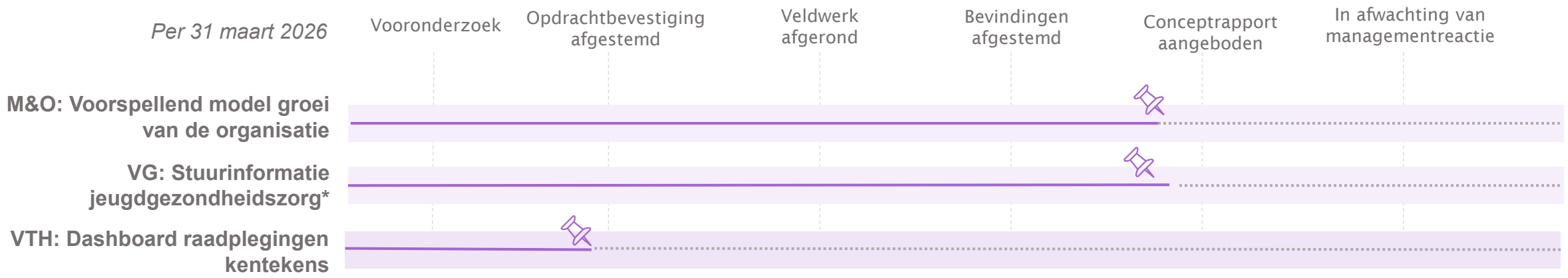
- Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden BADO
- Chief Audit Executives Forum
- Risicoplatform overheden
- 213a Onderzoeken netwerk gemeenten
- IT auditor netwerk

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

	Team	Uitvoering	Rapport	Meerwaarde audit
Resultaat	4,1 ↑	4,1 ↑	4,0 ↑	3,8 ↑
Was:*	4,0	4,0	3,9	3,7

Ambitie **4**

**Scores uit jaarverslag 2024-25*

Surveygegevens

# Audits	# Auditees aangeschreven	# Auditees ingevuld	Respons
48	114	85	59%

Dit overzicht bevat audits vanaf september 2022.

Tops & Tips

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

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 beroepslidmaatschappen 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

Budget
Het jaarplan 2025/26 binnen het budget uitvoeren.

Gerealiseerd

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.

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.

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%

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.

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.

Loopt achter:
0%



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 concerndirectie 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

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.

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

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 ingehuurde 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 ingehuurde 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 ingehuurde 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

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.

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

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 politietaak 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 inburgeringproces 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.



REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	10 juni 2026
Doorkiesnummer	06 – 49 75 43 00	**Ons kenmerk**	34177622
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Onderbesteding
Bijlagen	Rapport Doe Mee 2025 Onderbesteding		(geactualiseerde versie[1])

Geachte leden van de raad en het college,

De Vereniging van Rekenkamers (VvR) coördineert jaarlijks het zogeheten 'DoeMee-onderzoek', waarbij rekenkamers in Nederland hetzelfde thema onderzoeken volgens één uniforme methode. In 2025 werd het thema onderbesteding over de periode 2017-2024 onderzocht door onderzoekers van de Radboud Universiteit. Het doel van het onderzoek was tweeledig: 1) het bieden van inzicht in de huidige situatie, en 2) betere sturing door de raad mogelijk maken. De Rekenkamer Utrecht heeft aan dit onderzoek medewerking verleend, net als 137 andere gemeenten. In februari 2026 publiceerde de VvR de brede uitkomsten van het onderzoek in een rapport.[2]

Met deze rekenkamerbrief geven wij u een overzichtelijk beeld van de uitkomsten, in het bijzonder voor de gemeente Utrecht. En we geven uw raad enkele attentiepunten mee voor de toekomst, zodat (dreigende) onderbesteding mogelijk sneller zichtbaar wordt en wellicht kan worden voorkomen.

Deze rekenkamerbrief is gebaseerd op de landelijke uitkomsten, en op een *factsheet* met daarin data over Utrecht die door de VvR met de Rekenkamer Utrecht is gedeeld. Daarbij past de kanttekening dat de Radboud Universiteit gebruik heeft gemaakt van de taakvelden van Data Financiën Decentrale Overheden (Findo). De cijfers in het onderzoek worden daarmee op een andere manier gepresenteerd dan in de begrotingen en jaarstukken van de gemeente Utrecht. Dit heeft als gevolg dat er niet een directe relatie gelegd kan worden

[1] Op 21 mei 2026 is een eerdere versie van deze brief gepubliceerd. In die brief is aangekondigd dat de brief op onderdelen nader geactualiseerd zou worden.
[2] Vereniging van Rekenkamers / Radboud Universiteit (februari 2026), Schipperen tussen Crises en Ambitie – Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur.

tussen de presentatie van de cijfers over de oorspronkelijke[3] begrotingen en jaarstukken uit het onderzoek en de presentatie van de cijfers uit de begrotingen en jaarstukken van Utrecht.

Tijdens het onderzoek hebben wij een gesprek gevoerd met de concerncontroller en een medewerker van de afdeling financiën om meer duiding te kunnen geven aan de tussentijdse resultaten van het onderzoek voor Utrecht. Ook maakte een groepsgesprek met enkele raadsleden (oktober 2025) over onderbesteding deel uit van het onderzoek. Na afronding van het onderzoek en de publicatie van het algemene rapport hebben wij met de accountant van de gemeente Utrecht en de betrokken commissiegriffier in het bredere perspectief van het gehele onderzoek van gedachten gewisseld over de betekenis van de uitkomsten voor Utrecht.

In concept is deze brief voorgelegd voor een ambtelijke check en is onze brief op onderdelen verduidelijkt en in een later stadium nader geactualiseerd.[4]

Onderbesteding: Actueel en urgent

Voorafgaand aan een kalenderjaar stelt de gemeente een Programmabegroting op met alle verwachte baten en lasten. Na afloop legt zij in de Jaarstukken vast wat daadwerkelijk aan inkomsten en uitgaven is gerealiseerd. Er kan op twee manieren sprake zijn van onderbesteding: 1) wanneer de gemeente minder geld heeft uitgegeven dan vooraf was begroot, en 2) wanneer de gemeente meer geld heeft ontvangen dan begroot waarbij dat extra geld niet meer in het betreffende jaar kon worden ingezet. Dit kan zowel incidenteel als structureel voorkomen en het laat zien hoe goed de gemeente er in slaagt om haar inkomsten en uitgaven te plannen en uitvoeren.

Onderbesteding maakt de realisatie van de begroting minder voorspelbaar en bemoeilijkt de sturing door de gemeenteraad. Het is een probleem omdat geplande activiteiten, projecten of verbeteringen dan niet of later worden uitgevoerd dan de bedoeling was. Het kan ook wijzen op organisatorische knelpunten, zoals een gebrek aan personeel of onvoldoende tijdige voorbereiding van activiteiten. Daardoor maakt de gemeente mogelijk minder waar dan beloofd, worden misschien bezuinigingen doorgevoerd die achteraf onnodig blijken te zijn[5], of zijn heffingen wellicht hoger dan nodig.

Landelijke uitkomsten: Late rijksmiddelen, onderbezetting, onderschatting lokale baten en vertragingen in investeringen

De brede uitkomsten van het DoeMee-onderzoek laten de oorzaken van onderbesteding onder gemeenten zien. Met name het uitkeren van rijksmiddelen gedurende het lopende jaar heeft een verstorende werking op het lokale begrotingsproces. Extra middelen uit het

[3] Naast de term ‘oorspronkelijke’ begroting wordt in dit verband ook wel gesproken over nominale of primitieve begroting. Het betreft de begroting die in het najaar voor het daaropvolgend jaar wordt vastgesteld. Met de actuele begroting wordt de begroting na begrotingswijzigingen bedoeld.
[4] Gemeente Utrecht (19 mei 2026). Ambtelijk wederhoor Rekenkamerbrief Doe Mee Onderzoek 2025.
[5] Als bij het opstellen van de begroting pijnlijke keuzes gemaakt zijn en achteraf geld over blijkt te zijn, dan hadden de pijnlijke keuzes (deels) voorkomen kunnen worden.

Gemeentefonds (en andere rijksbijdragen) komen vaak pas laat in het lopende jaar beschikbaar, waardoor gemeenten deze niet meer tijdig kunnen inzetten. Gemeenten hebben immers besluitvormingstijd nodig voordat beschikbare financiële middelen kunnen worden ingezet. De praktijk leert dat dit vaak niet meer lukt in het lopende kalenderjaar.

Daarnaast blijkt dat met name kleinere gemeenten te maken hebben met onderbezetting in de ambtelijke organisatie. Doordat vacatures langer openstaan dan vooraf verwacht, blijven budgetten voor personeel deels onbenut. Dat hindert ook de uitvoering van beleid.

Verder laat het onderzoek zien dat gemeenten hun lokale baten structureel onderschatten. Denk aan inkomsten uit huur, leges en belastingen (op bijvoorbeeld parkeren en toerisme). Dit leidt tot hogere opbrengsten dan verwacht en draagt bij aan niet-begrote positieve resultaten in de Jaarstukken.

Gemeenten hebben ook vaak te maken met structurele vertragingen van investeringen in de fysieke infrastructuur, bijvoorbeeld uitstel in de uitvoering van projecten voor onder meer wegen, woningbouw, schoolgebouwen en sportaccommodaties. Afschrijvingen op kapitaalgoederen[6] vallen dan ook lager uit dan begroot. Bovendien valt in veel gemeenten ook de gronduitgifte tegen. Deze vertragingen worden in het onderzoek geweten aan planningsoptimisme in de voorbereiding van projecten en aan uitvoeringsproblemen gedurende het jaar.

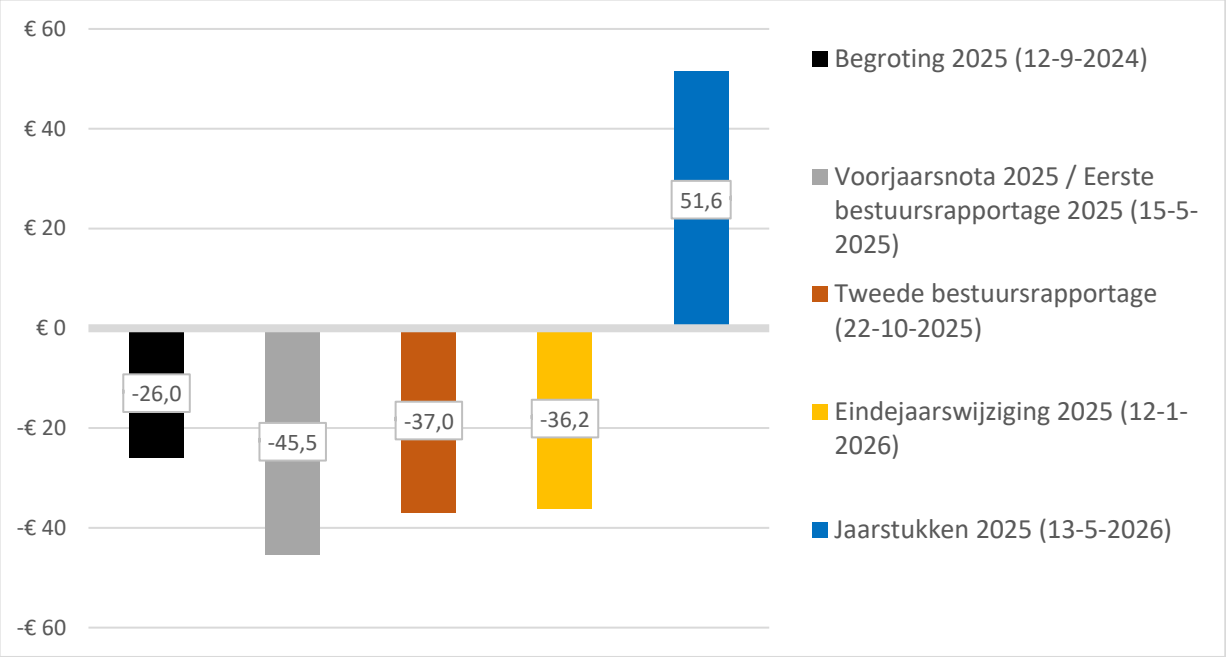
Situatie in Utrecht: Grillig patroon bij verwachte resultaten

Het college heeft afgelopen oktober 2025 in de Tweede Bestuursrapportage 2025 aangegeven een negatief resultaat te verwachten van circa € 12 miljoen. Dat is opvallend, want de laatste jaren was er meestal sprake van een positief resultaat van circa € 30 miljoen door extra rijksmiddelen, lagere investeringen en overige meevallers.[7] In de Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 wordt een negatief resultaat van ruim € 36 miljoen vermeld. In de Voorjaarsnota 2026 die het college daags na de gemeenteraadsverkiezingen (18 maart 2026) aan de raad stuurde, stond het actuele beeld. Het verwachte netto jaarrekeningresultaat voor 2025 was toen een positief resultaat van ruim € 20 miljoen.[8] Op 13 mei 2026 zijn de Jaarstukken 2025 gepubliceerd. Het positieve resultaat bedroeg in totaliteit € 54,6 miljoen, waarbij door de gemeente wordt gewezen op het incidentele karakter hiervan.[9] Het verschil met de laatste begrotingswijziging bedraagt dan bijna € 91 miljoen.

[6] Kapitaalgoederen zijn bezittingen van de gemeente die meerdere jaren meegaan en die nodig zijn om publieke taken uit te voeren.
[7] Gemeenteraad Utrecht (2026). *Introductiedocument voor de adviescommissie Controle en Financiën*, p. 15.
[8] Gemeente Utrecht (19 maart 2026). *Voorjaarsnota 2026*, p. 4. Op p. 6 wordt als startsaldo een bedrag van € 21,1 mln. vermeld. Daarbij wordt het volgende opgemerkt: ‘De accountant is momenteel nog bezig met de controle van de jaarrekening. De verwachting is niet dat hier nog hele grote mutaties uit naar voren gaan komen’.
[9] Gemeente Utrecht (13 mei 2026). *Jaarstukken 2025*, p. 16.

Ook de ontwikkeling van het verwachte saldo van baten en lasten (voorafgaand aan mutaties in de reserves) kent een grillig verloop (zie figuur 1).[10] Over een relatief korte periode kan worden afgeleid dat de raming en de onderbesteding dus ook in Utrecht serieus aandacht behoeven. Voor een toelichting op de verschillende verwachtingen omtrent het saldo van baten en lasten en het resultaat verwijzen we naar de desbetreffende documenten. Hieronder gaan we nader in op de toelichting op het resultaat bij de Jaarstukken 2025.

Figuur 1 Het verwachte saldo van baten en lasten voor 2025 kent een grillig verloop (bedragen zijn x € 1.000.000)



Bronnen: Rekenkamer Utrecht (2026) o.b.v. Begroting 2025 (12 september 2024); Voorjaarsnota 2025 / Eerste bestuursrapportage 2025 (15 mei 2025); Tweede bestuursrapportage (22 oktober 2025); Eindejaarswijziging 2025 (12 januari 2026); Jaarstukken 2025 (13 mei 2025).

De gemeente noemt als belangrijkste oorzaken voor de ontwikkeling van het resultaat van € 54,6 mln. over 2025:[11]

- Onroerendezaakbelasting (€ 12,4 mln.), door meevallers bij verrekeningen van opbrengsten uit voorgaande jaren;
- Erfpacht (€ 7,4 mln.), door hoger dan begrote baten op conversies en bestemmingswijzigingen;
- Inkomsten gemeentefonds (€ 7,7 mln.), door afwijkingen op de begrote baten door de september- en decembercirculaires, die niet meer verwerkt kunnen worden in de lopende begroting;
- Bijstandsverstrekkingen (€ 4,9 mln.), door een lager uitgevallen tekort, waarvoor de in- en uitstroom in de bijstand en de hoogte van de uitkeringen van het Rijk bepalend zijn;

[10] Deze cijfers zijn ten opzichte van een eerdere versie gecheckt en op onderdelen aangepast.
[11] Gemeente Utrecht (13 mei 2025). *Jaarstukken 2025*, p. 16-17.
Zie ook utrecht.pcportal.nl en Document Viewer - U-reka Gemeente Utrecht

- Restant, onderbesteding (€ 22,2), door een veelheid van afwijkingen bij uiteenlopende programma's, waarbij in algemene zin gewezen wordt de invloed van vacatureruimte, vertraging in de uitvoering van programma's en projecten, en lagere rente.

De financiële omvang van de verschillende programma's varieert sterk. Dat impliceert dat de absolute en relatieve betekenis van een afwijking kan verschillen. In nadere toelichtingen per programma bij de Jaarstukken 2025 worden de oorzaken voor de afwijkingen beschreven. De programma's met in absolute zin de grootste bijdrage aan het positieve financiële resultaat van € 54,6 mln. zijn:

- Ontwikkelen en wonen voor iedereen (€ 8,8 mln.), m.n. opbrengsten erfpacht en doorschuiven van activiteiten deelprogramma huisvesting;
- Duurzame bereikbaarheid (€ 5,0 mln.), diverse oorzaken waaronder vacatureruimte en vermindering formatie vooruitlopend op invullen bezuinigingen, en lagere kapitaallasten door vertragingen;
- Passende ondersteuning en opvang (€ 8,4 mln.), diverse oorzaken waaronder vertraging in besluitvorming over het verdeelbesluit voor woonplekken;
- Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid (€ 8,1 mln.), meerdere oorzaken waaronder lagere uitkeringslasten en hogere incidentele rijksbudgetten voor verschillende doelen in de sfeer van bestaanszekerheid;
- Algemene middelen en overhead (€ 19,9 mln.), m.n. hogere opbrengsten dan verwacht voor de onroerendezaakbelasting en voordelen op het Gemeentefonds vanwege verschillende circulaires.

Aandacht voor onderbesteding in Utrecht

De huidige financiële positie van de gemeente Utrecht en de noodzaak van bezuinigingen maken onderbesteding ook een actueel en urgent onderwerp waar (nog) beter op gestuurd moet worden. Het onderwerp is de afgelopen jaren in de adviescommissie Controle en Financiën (C&F) en de gemeenteraad daarom ook al meermaals besproken.[12] De actualiteit en urgentie zijn door de raad bekrachtigd door het aannemen van de volgende moties:

- M409 Grip op investeringen (9 november 2023);
- M365 Uitvoeringstoets (10 juli 2025);
- M726 In één oogopslag de financiën helder voor de raad (18 december 2025);
- M727 Echte grip op investeringen (18 december 2025).

De gemeente heeft uitvoering gegeven aan de genoemde moties, onder meer met het programma 'Grip op investeringen' (2025) en door de raad medio maart 2026 meer inzicht te bieden in de omvang van de huidige en toekomstige investeringsopgaven en in de planning en voortgang daarvan.[13]

[12] Gemeenteraad Utrecht (2026). *Introductiedocument voor de adviescommissie Controle en Financiën*, p. 17.
[13] Raadsbrief (19 maart 2026). *Grip op investeringen – planning en voortgang programma*. Raadsbrief (19 maart 2026). *Grip op investeringen – omvang gemeentelijke investeringsopgave*. Deze brieven zijn daags na de gemeenteraadsverkiezingen gepubliceerd.

Onderbesteding is een relevant vraagstuk, zeker ook in de context van investeringen. De gemeente is vaak te optimistisch over de verwachte kasstromen uit investeringen en exploitatie. De adviescommissie heeft aandacht gevraagd voor:

- Realistisch ramen in de begroting van de baten en lasten (waaronder de investeringen);
- Inzicht in afwijkingen tussen de begroting en de realisatie;
- Transparantie over ambities waarvoor (nog) geen middelen beschikbaar zijn.
- Omvang en planning van investeringsprogramma's;
- Planningsoptimisme en onderbesteding;
- Investeringsplafonds en uitvoerbaarheid;
- Samenhang tussen investeringsagenda, begroting en reserves (en de leesbaarheid van het Meerjaren Perspectief Ruimte).
- De ontwikkeling van de financiële functie van de gemeente (in het bijzonder de verbetering van de voorspellende waarde van tussentijdse informatievoorziening en versterking van de concernsturing vanuit de financiële functie en de bedrijfsvoering).

Vermeldenswaard is dat ook de rekenkamer in maart 2023 aandacht heeft geschonken aan deze thematiek met een Rekenkamerbrief Bestemmingsreserves.

Raadsleden hebben afgelopen oktober in een gesprek met de rekenkamer in het kader van dit onderzoek aangegeven dat er sprake is van een omvangrijke informatievoorziening over financiën. De informatie is echter niet altijd goed toegesneden op waar de gemeenteraad behoefte aan heeft.

Het zoeken naar onderbesteding (en de oorzaken daarvan) blijkt ingewikkeld. Of het blijft onduidelijk hoe de vertraging van één groot project te relateren is aan een specifiek bedrag aan onderbesteding. Om écht inzicht te krijgen in onderbesteding, moet er flink doorgevraagd worden voordat de oorzaken boven tafel komen.

Beeld onderbesteding gemeente Utrecht nader belicht

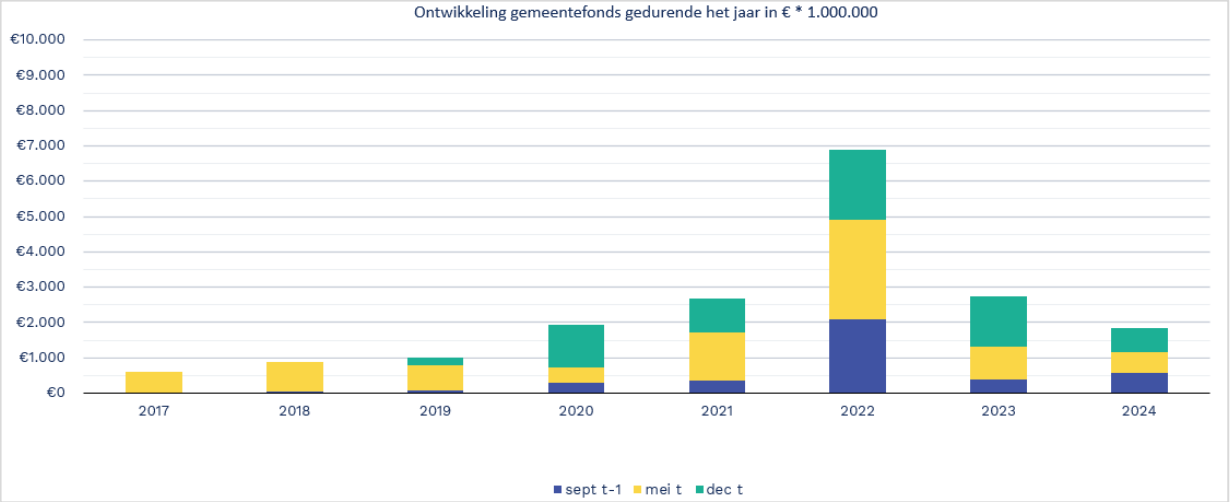
De algemene inzichten van het onderzoek dienen als basis om de situatie in Utrecht mee te vergelijken. Utrecht staat daarbij op zichzelf, omdat de andere G4-gemeenten niet in het onderzoek betrokken zijn geweest en een deel van de G40-groep vooral middelgrote gemeenten betreft. Dat neemt niet weg dat uit de *factsheet* voor Utrecht een aantal interessante punten naar voren komt. We leggen daarbij de nadruk op de aspecten die in Utrecht structureel terugkomen en op de omvang daarvan.

Late rijksmiddelen

Net als andere gemeenten ontvangt de gemeente Utrecht vaak pas gedurende het lopende jaar extra rijksmiddelen uit het Gemeentefonds (zie figuur 2, waarin 't' staat voor het lopende jaar). In de jaren 2017 en 2018 werden met name in mei van het lopende jaar extra middelen ontvangen. Sinds 2019 gebeurt dat altijd ook in december. Het grote bedrag aan extra middelen dat gedurende 2022 is ontvangen valt mogelijk te verklaren door de energiecrisis en

de opvang van Oekraïners, ontwikkelingen waar ook door het Rijk moeilijk op te anticiperen was.

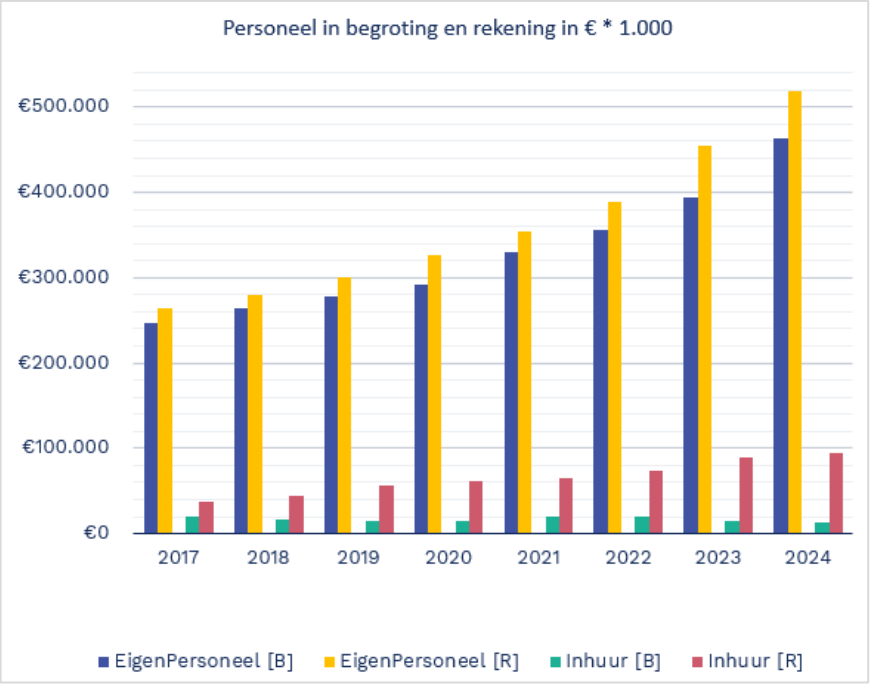
Figuur 2 Extra rijksmiddelen uit het Gemeentefonds worden door de gemeente Utrecht vaak pas gedurende het lopende jaar toegekend en ontvangen[14]



Onderschatting kosten personeel en inhuur

De kosten voor eigen personeel worden in Utrecht structureel onderschat (zie figuur 3a, waarbij 'B' staat voor 'begroot' en 'R' voor 'realisatie').

Figuur 3a Kosten voor eigen personeel en inhuur worden in Utrecht structureel onderschat (volgens Findo)[15]

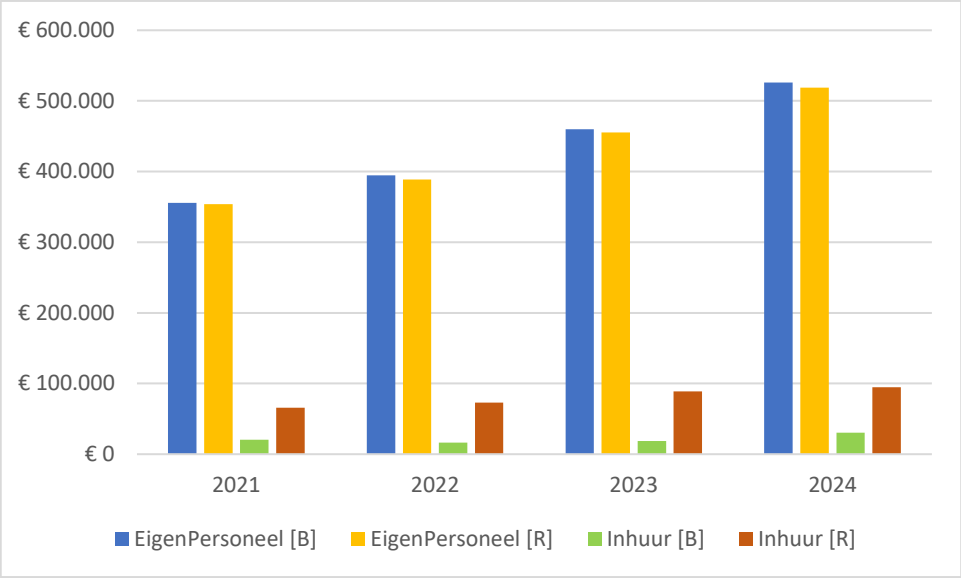


[14] Radboud Universiteit, Vereniging van Rekenkamers (27 februari 2026). *Onderzoek onderbesteding – Factsheet Utrecht (G4)*.
[15] Radboud Universiteit, Vereniging van Rekenkamers (27 februari 2026). *Onderzoek onderbesteding – Factsheet Utrecht (G4)*.

Dit kan duiden op verschillende oorzaken, zoals onder andere overbezetting (er wordt meer personeel ingezet dan gepland), of te laag ramen (de begroting sluit niet aan op de werkelijke kosten). Vaak is sprake van een combinatie van beide. Dit lijkt wellicht haaks te staan op het thema onderbesteding, maar dat is het niet: gemeenten kunnen tegelijkertijd overbesteding hebben op personeel en onderbesteding op andere posten, zoals investeringen of subsidies.

Maar de cijfers die aan figuur 3a ten grondslag liggen zijn gebaseerd op Findo en betreffen de oorspronkelijke begroting vanuit het CBS volgens de stand per 14 november van het voorafgaande jaar. Anders gezegd, de nominale begroting en niet de actuele begroting. Gedurende het jaar vinden namelijk mutaties plaats, bijvoorbeeld wijzigingen in de CAO. Bij kosten voor eigen personeel valt in Utrecht op dat over de periode vanaf 2017 en zeker vanaf 2022 structureel meer wordt uitgegeven dan oorspronkelijk begroot.[16] In figuur 3b worden de cijfers van de gemeente voor eigen personeel en inhuur op basis van de actuele begroting en jaarstukken gepresenteerd. Het patroon van een structurele onderschatting van de kosten voor eigen personeel valt op basis van de gemeentelijke gegevens weg.

Figuur 3b Kosten voor eigen personeel en inhuur Utrecht (volgens gemeente Utrecht)



Het onderscheid tussen het hanteren van de oorspronkelijke begroting en de actuele begroting is een bewuste keuze geweest in het DoeMee-onderzoek. Daarmee wordt het perspectief van de gemeenteraad gevolgd: wat wordt de raad voor het begrotingsjaar voorgelegd, en wat gebeurt daarna? Het is als gevolg van het gebruiken van Findo-gegevens niet mogelijk om het verschil tussen figuur 3a en 3b nader te verklaren. Er is al gewezen op de betekenis van wijzigingen in de CAO. Daarnaast zouden voor nader inzicht ook gegevens over de ontwikkeling van de formatie nodig zijn. In beide figuren is een forse, structurele onderschatting op inhuur wél zichtbaar.[17]

[16] Deze passage is geactualiseerd in vervolg op een ambtelijke check, nader contact over de duiding en navraag bij de projectleider van het DoeMee-onderzoek.
[17] Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026). Bij het beeld ten aanzien van de hogere realisatie op inhuurkosten merkt de gemeente op dat inhuur slechts beperkt apart wordt

Via de bedrijfsvoeringparagraaf in de Jaarrekening worden raadsleden op de hoogte gebracht van de personeelsinformatie. In de begroting wordt informatie daarover niet standaard opgenomen. Meestal komen personele knelpunten pas naar voren wanneer door de raad hard wordt geduwd op een onderwerp dat niet goed loopt.[18] Dan blijkt dat de organisatie te veel uitval heeft en/of te weinig structureel personeel heeft om de opgaven uit te voeren. Die overwegingen worden onvoldoende aan de voorkant meegegeven aan de gemeenteraad wanneer zij besluiten moeten nemen. De gemeenteraad zou erbij geholpen zijn te weten welk effect hun besluiten zullen hebben op de capaciteit binnen de ambtelijke organisatie. Want door te ambitieus te zijn / de ambtelijke organisatie te overvragen blijft werk liggen, wat uiteindelijk weer leidt tot onderbesteding. Er is dan sprake van financiële overbesteding (meer geld uitgegeven aan personeel) en het inhoudelijk achterblijven van de uitvoering.

Onderschatting lokale baten

De opbrengsten van lokale belastingen laten de afgelopen jaren een stabiel patroon zien, met relatief beperkte afwijkingen, waarbij sprake is van onderschatting van de gerealiseerde inkomsten (zie figuur 4). Dat geldt met name voor de jaren 2022-2024. Naast de OZB zijn de inkomsten uit parkeren financieel het meest relevant. Die worden op basis van de gegevens volgens Findo (i.c. de oorspronkelijke begroting) in deze jaren structureel te laag geraamd. Uit de analyse van de parkeerinkomsten over 2017–2025 blijkt volgens de gemeente[19] dat de realisaties zeer dicht bij de actuele begroting (i.c. na het doorvoeren van begrotings-wijzigingen) liggen, met gemiddeld 99,8% en in de periode 2022–2024 circa 99,6%. De afwijkingen zijn daarmee marginaal en duiden volgens de gemeente niet op een structurele onderschatting.

De inkomsten uit andere belastingen (zoals toerisme) zijn vergeleken met de parkeerbelastinginkomsten relatief laag. Maar ook die inkomsten worden sinds 2022 te laag geraamd. Bij de toeristenbelasting is er sprake van een structureel verschil tussen begroting en gerealiseerde inkomsten.[20] Dit verschil wordt onder meer veroorzaakt door te voorzichtige ramingen in het verleden. Voor de toeristenbelasting ligt de realisatie gemiddeld hoger dan de raming (circa 109% over 2017–2025 en 137% in 2022–2024). Deze afwijking ontstaat doordat (achteraf gezien te) prudent wordt geraamd. In de Voorjaarsnota 2025 is daarom besloten om de ramingsmethodiek te herijken, waarbij beter wordt aangesloten bij actuele ontwikkelingen rond de groei van het aantal overnachtingen. Het doel hiervan is om de afwijking tussen begroting en realisatie te verkleinen.

---

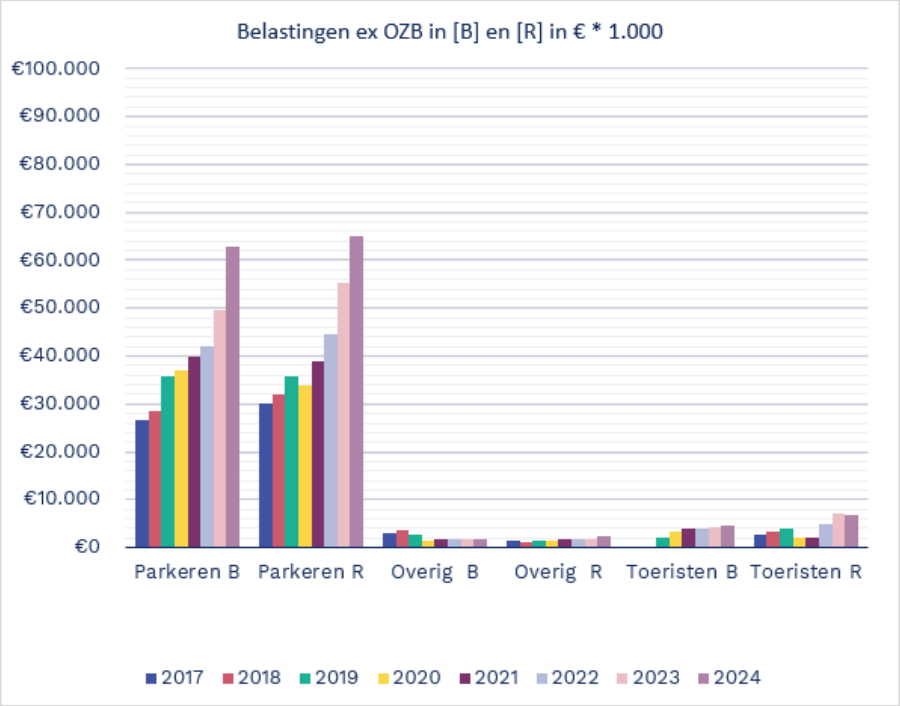
begroot; hier is geen apart budget voor. Dekking komt vaak uit incidentele middelen of personeelsbudgetten bij (moeilijk vervulbare) vacatures. Om deze reden is het dus ook mogelijk dat er wel een overschrijding op de begrote inhuurkosten is te zien, maar dat de gerealiseerde inhuurkosten wel binnen het met de raad afgesproken inhuurplafond blijven, zoals in 2025. Het inhuurplafond vertaalt zich niet in begrote inhuurkosten of budget dat is gelabeld voor inhuur: dekking komt uit verschillende begrotingsbudgetten.

[18] Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad.*

[19] Toelichting en onderbouwing toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

[20] Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

Figuur 4 Opbrengsten uit lokale belastingen worden in Utrecht onderschat



Vertragingen in investeringen

De afschrijvingen op investeringen worden sinds 2017 structureel overschat. De gerealiseerde afschrijvingen blijven achter bij de begrote afschrijvingen en dat verschil wordt steeds groter. Dat uit zich de facto in niet-begrote meevallers. Dat patroon doet zich niet alleen in Utrecht voor, maar (gemiddeld) ook in de deelnemende gemeenten. Opmerkelijk is dat de G40-groep daarvan juist een afwijkend beeld met relatief kleine tegenvallers laat zien. Voor Utrecht blijven de afschrijvingen vooral achter op onderwijshuisvesting, wonen en bouwen.

Onderbesteding bij grote projecten / investeringen komt vaak door vertraging. Dat wordt meestal ook duidelijk aan de gemeenteraad gecommuniceerd.[21] Maar een verklaring voor vertraging wordt niet altijd gegeven. Daarbij kunnen zowel interne als externe factoren een rol spelen. Bij de gemeente spelen personeelstekort / ziekteverzuim hierbij een rol. Ook wil de gemeente graag integraal “werk met werk” maken, waarbij (ter illustratie) het aanleggen van investeringen onder de grond gepaard moeten gaan met andere werkzaamheden, zoals rioleringswerkzaamheden. Wanneer planningen niet op elkaar aansluiten liggen projecten stil, waardoor vertraging ontstaat.

Maar ook externe factoren spelen een rol en dan ligt de oorzaak van vertraging geheel of deels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, bijvoorbeeld wanneer sprake is van netcongestie of schaarste bij leveranciers / aannemers. De gemeente wijst ook op enkele andere voorbeelden.[22] Zo geldt bijvoorbeeld bij Onderwijshuisvesting dat vaak niet de gemeente, maar een schoolbestuur de bouw voorbereidt en begeleidt. De gemeente is wettelijk verplicht voor de bekostiging van schoolgebouwen. Daar heeft de gemeente relatief

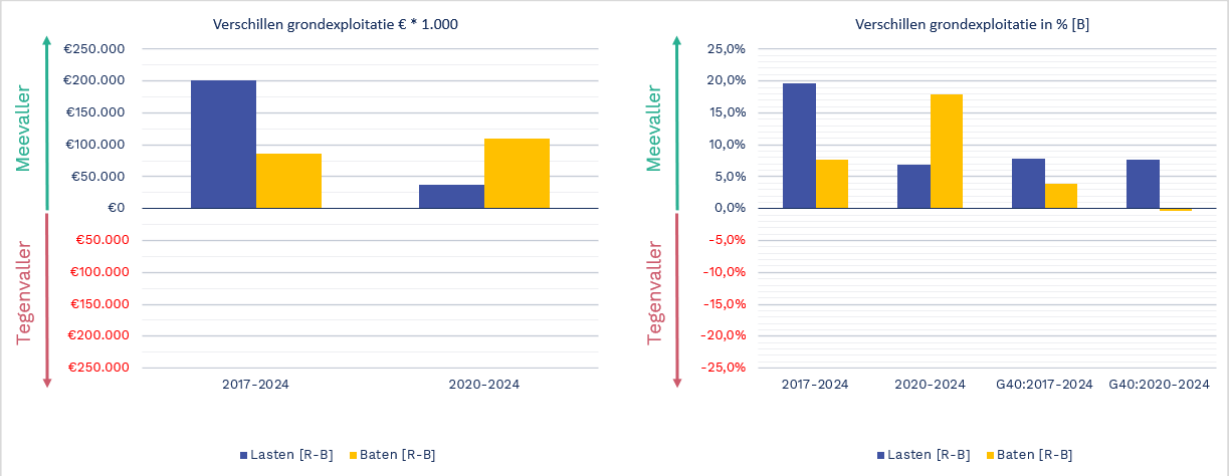
[21] Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad.*
[22] Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

weinig invloed op de planning. Voor veel ander vastgoed geldt dat de gemeente (mede) afhankelijk is van de voortgang van investeringen van externe partijen. Dit geldt bijvoorbeeld in de Merwedekanaalzone, waar onderwijs-, sport- en welzijnsvoorzieningen gebouwd worden als onderdeel van een gebiedsontwikkeling. Zulke inhoudelijke afhankelijkheden beperken de mogelijkheden om zelf actief de planning aan te passen, te prioriteren en “in de tijd te zetten”.

Wat in Utrecht ook speelt: grondexploitaties

De afgelopen jaren heeft de gemeente meer lopende grondexploitaties, en in de jaren vóór corona zijn meer woonwijken gebouwd. Over de gehele periode 2017-2024 is sprake van verschillen tussen begroting en realisatie op de grondexploitatie, zowel qua lasten als baten (zie figuur 5). Het gaat hierbij om verschillen tussen de per jaarschijf begrote en gerealiseerde kasstromen op de grondexploitatie. Dit wordt veroorzaakt door aanpassingen in de kasritmes (cashflow) in de grondexploitaties.[23]

Figuur 5 Baten en lasten grondexploitaties vallen laatste jaren tegen



De lasten van grondexploitatie waren lager dan begroot, en de baten waren hoger dan begroot. Dat wijst in de richting van vertragingen in de grondexploitatie in combinatie met hogere prijzen van grond. Het kan een indicatie zijn dat winstgevende grondexploitaties vlotter worden afgehandeld dan verliesgevende grondexploitaties. Daarbij valt wel op dat de meevallers in de lasten de laatste jaren minder voorkomen dan de meevallers op de baten. Dat gaat om verschillen van 15-20%, en ook in absolute zin om forse bedragen.

[23] Toelichting in kader van ambtelijke check (19 mei 2026). Bij grondexploitaties gaat het om grote bedragen. Als deze verschuiven naar een ander jaar dan leidt dit tot aanzienlijke afwijkingen op de begrote lasten en baten. Deze worden verrekend met het onderhanden werk op de balans en hebben per saldo geen effect op het rekeningresultaat. Mutaties op het geprognosticeerd eindresultaat grondexploitaties worden verrekend met de reserve grondexploitaties. Tot en met 2020 liep dit via de resultaatbestemming. In de 2e bestuursrapportage 2021 is het systeembesluit ingesteld voor de reserve grondexploitaties. Op grond van dit besluit worden resultaten op de grondexploitaties in het lopende jaar verrekend met de reserve en hebben deze resultaten ook geen effect meer op het rekeningresultaat.

Attentiepunten

De bevindingen uit het onderzoek illustreren nogmaals het belang van realistisch begroten, het versterken van de uitvoeringskracht en het zorgvuldig omgaan met incidentele middelen. In dat kader geven we een aantal attentiepunten mee die de gemeenteraad kan betrekken bij de behandeling van P&C-documenten.

Samenvattend ligt in onderstaande attentiepunten besloten dat voor de verantwoording een goede uitgebreide analyse van het jaarrekeningresultaat per programma in de jaarstukken zou helpen om de gemeenteraad goed in positie te brengen voor het uitoefenen van de controlerende taak. Uit het gesprek[24] dat we met raadsleden in het kader van dit onderzoek naar onderbesteding hebben gevoerd kwam namelijk naar voren dat het voor raadsleden lastig is om voldoende tijd te vinden om het onderwerp onderbesteding goed te bespreken en verder uit te diepen. Bijvoorbeeld om de precieze oorzaken van onderbesteding te achterhalen. Er moet volgens hen flink worden doorgevraagd om oorzaken boven tafel te krijgen en écht inzicht te verwerven. Het programma 'Grip op investeren' is een voorbeeld van de voorgenomen verbeterslag hierop. In lijn met de eerder genoemde moties hierover vinden ook wij het van belang dat dit structurele aandacht blijft krijgen.

Onze zes attentiepunten zijn:

1. Is de volledige begroting wel uitvoerbaar? Het kan verstandig zijn om de begroting te toetsen op uitvoerbaarheid, om te voorkomen dat de begroting onhaalbaar of financieel onzuiver is. Dit voorkomt dat de gemeenteraad besluiten neemt die de ambtelijke organisatie niet kan waarmaken.

2. Is bij elke begrotingswijziging waarin om extra lasten voor het lopende jaar wordt gevraagd getoetst hoe realistisch het is dat een project nog wordt uitgevoerd? Is er voldoende ambtelijke capaciteit om een project voor te bereiden en uit te voeren? Is ook bij externe partijen voldoende capaciteit om een project daadwerkelijk uit te voeren? Deze vragen passen bij de eerdergenoemde motie M365 Uitvoeringstoets. Autorisatie van een project kan tussentijds, maar de vraag is of de financiële en personele consequenties niet beter vanaf het volgende begrotingsjaar kunnen worden opgenomen. Als vuistregel geldt: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, want dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.

3. Is bij elk signaal van het college over extra baten helder hoe realistisch het is dat deze baten nog kunnen worden ingezet? Zo niet, dan is het zuiver om de extra baten niet te bestemmen, maar rechtstreeks te laten landen in het jaarresultaat. In dat geval zijn de baten hoger dan begroot. Vervolgens kan in de Jaarrekening (via de resultaatbestemming) en in de eerste tussenrapportage van het volgende jaar worden aangegeven waar de extra middelen aan besteed gaan worden.

4. Is bij de behandeling van kadernota en/of de begroting de inschatting van eigen baten uit belastingen, leges en huren navolgbaar onderbouwd? De ervaring (trend) leert dat deze baten vaak worden onderschat, en dat dit gedurende het jaar al zichtbaar wordt. Het is daarom

[24] Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad.*

verstandig om het college te vragen voortaan meevallers al bij de tussenrapportages te vermelden.

5. Is informatie beschikbaar over kostensoorten op hoofdlijnen, zodat kritische signalen zoals rond personeel en afschrijvingen inzichtelijk zijn? Het gaat om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en realisatie (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld). Vooral de ontwikkelingen bij lasten eigen personeel en inhuur, afschrijvingen, kapitaallasten, belasting en leges exclusief de OZB, rentelasten en -baten zijn relevant.

6. Is bij de begrotingsdocumenten (paragraaf bedrijfsvoering) informatie beschikbaar over personeel, de gemiddelde bezetting en het ziekteverzuim, waarmee mede getoetst kan worden of ambities haalbaar zijn? Het doel hiervan is om een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.

Ten slotte

Wij hebben u met deze brief een aantal punten meegeven die u in staat kunnen stellen meer grip te krijgen op onderbesteding bij de gemeente Utrecht. De financiële positie van Utrecht en de ontwikkeling daarvan, en de wijze waarop sturing en verantwoording plaatsvindt, hebben onze bijzondere interesse. Daarom nemen wij ook deel aan de adviescommissie C&F, zodat ook wij goed geïnformeerd blijven en kunnen bijdragen aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Ayse Demir; Hans Westra	**Datum**	11 juni 2026
E-mail	Ayse.demir@utrecht.nl; Hans.westra@utrecht.nl	**Kenmerk**	34198127
		Onderwerp	Beantwoording schriftelijke raadsvragen en errata Jaarstukken 2025, Voorjaarsnota 2026 en Eerste bestuursrapportage 2026
Bijlage(n)	3	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de antwoorden op uw schriftelijke vragen over de Jaarstukken 2025, Voorjaarsnota 2026 en Eerste bestuursrapportage 2026.

Naar aanleiding van uw schriftelijke vragen hebben we enkele onjuistheden geconstateerd. Daarom ontvangt u de errata Jaarstukken 2025, Eerste bestuursrapportage 2026 en Meerjarenperspectief Ruimte 2026, waarmee we de onjuistheden corrigeren. De correcties hebben geen gevolgen voor het financiële resultaat.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Ayse Demir	**Datum**	11 juni 2026
E-mail	ayse.demir@utrecht.nl	**Kenmerk**	34191173
Type brief	Reactiebrief	**Onderwerp**	Collegereactie op Rekenkamerbrief Onderbesteding
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Hiermee ontvangt u onze reactie op de Rekenkamerbrief Onderbesteding die op 6 juni naar uw raad is verstuurd. We willen de Rekenkamer Utrecht bedanken voor de betrokkenheid bij het onderwerp onderbesteding. We herkennen het belang van dit onderwerp en hebben verschillende verbetertrajecten ingezet om de financiële sturing te versterken. We zien dat onderbesteding een complex vraagstuk is dat meerdere oorzaken kent en niet uitsluitend financieel van aard is. In de praktijk hebben externe ontwikkelingen, schommelingen in rijksmiddelen, capaciteitstekorten, marktomstandigheden en de complexiteit van maatschappelijke opgaven direct invloed op de snelheid waarmee plannen gerealiseerd kunnen worden.

De rekenkamer benoemt in haar brief verschillende bevindingen en attentiepunten met betrekking tot onderbesteding. We herkennen de bevindingen ten aanzien van vertragingen in investeringen, de onderschatting van lokale baten en het later beschikbaar komen van rijksmiddelen. We zien deze bevindingen ook als relevante oorzaken voor de onderbesteding in de realisatie over 2025 (zie hiervoor de Jaarstukken 2025). Verder herkennen we het beeld van hogere gerealiseerde inhuurkosten. Inhuur wordt in beperkte mate afzonderlijk begroot. De dekking vindt plaats vanuit incidentele middelen of binnen bestaande personeelsbudgetten. Voor inhuur zien we echter dat we onder het door de raad gestelde inhuurplafond zijn gebleven (zie hiervoor de Jaarstukken 2025). Ten aanzien van de bevinding “onderschatting kosten personeel en inhuur” willen we opmerken dat de rekenkamer voor de begrote kosten voor eigen personeel uitgaat van de nominale begroting. De daadwerkelijke afwijkingen tussen actuele begroting en realisatie zijn voor eigen personeel beperkt.

We gaan hieronder verder in op de zes attentiepunten die de rekenkamer meegeeft.

Attentiepunten 1 en 2: uitvoering
Wij delen met uw raad en de rekenkamer het belang van een uitvoerbare begroting. Specifiek voor investeringen werken wij, in lijn met de suggesties van de Rekenkamer en motie 365/2025, aan verbetering van sturingsinformatie, fasering, realistisch ramen en toetsing op uitvoerbaarheid van investeringen (zie ook de raadsbrief van 19 maart).

Met deze inzet beogen wij dat de ramingen van investeringsuitgaven in de programmabegroting beter aansluiten bij de daadwerkelijke realisatiekracht van de organisatie, marktpartijen en overige betrokken partijen, zoals schoolbesturen die een deel van de onderwijsinvesteringen uitvoeren.

Wij starten, zoals aangekondigd in de Programmabegroting 2026, dit jaar met de uitwerking van een methode om jaarlijks te toetsen of voorgestelde toevoegingen aan de investeringsprogrammering uitvoerbaar zijn. Hierbij houden wij rekening met de beschikbare capaciteit en de reeds geplande werkzaamheden.

Tevens betrekken wij het aandachtspunt van de rekenkamer over de mogelijke consequenties van extra lasten voor het lopende jaar en de eventuele beperkingen om deze nog in hetzelfde jaar te besteden, voor zover dit van toepassing is op investeringskredieten. Voor investeringskredieten geldt immers dat deze niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar tot besteding hoeven te komen. Dit onderscheidt hen van exploitatielasten. Een investeringskrediet is bedoeld voor de volledige investeringsuitgaven tot en met oplevering, die vaak pas enkele jaren later plaatsvindt. Daardoor kan een bijstelling van een geautoriseerd investeringsbedrag niet één-op-één worden afgezet tegen de realisatie van investeringsuitgaven in een specifiek jaar, noch automatisch als onderbesteding worden beschouwd.

Attentiepunt 3: inzet extra baten
Uw rekenkamer geeft een attentiepunt mee over de inzet van extra baten. Voor extra baten waarvoor vooraf geen specifieke bestemming is vastgesteld (zoals bijvoorbeeld extra baten uit onroerendezaakbelasting) hanteren we een werkwijze die vergelijkbaar is met wat uw rekenkamer voorstelt. Deze baten landen in het jaarrekeningresultaat en maken onderdeel uit van de integrale afweging binnen de voorjaarsnota.

Voor extra baten die wel een duidelijke bestemming hebben (zoals bijvoorbeeld extra baten uit de rioolheffing), hanteren we echter wel een andere werkwijze. Wanneer extra baten wel een duidelijke bestemming hebben en nog nodig zijn voor de afronding van lopend beleid of projecten, kunnen deze - binnen de vastgestelde kaders en spelregels - worden overgeheveld naar een volgend jaar. Daarmee blijft de uitvoering van het beleid en de projecten zorgvuldig en consistent gewaarborgd.

We zien net als de rekenkamer dat de extra baten die niet in hetzelfde jaar ingezet kunnen worden een belangrijk aandeel hebben in de onderbesteding. We willen daarom met de bestuursrapportages de voorspelbaarheid van de financiële resultaten vergroten. We doen dit door over te stappen van voorzichtige ramingen naar realistische ramingen, waarin zowel verwachte mee- als tegenvallers worden meegenomen. Het is wel belangrijk om hierbij te noemen dat dit niet geheel kan ondervangen dat het Rijk op een laat moment in het jaar geld beschikbaar stelt voor uitvoering in latere begrotingsjaren.

Attentiepunt 4: onderbouwing baten lokale heffingen
Wij zien net als uw rekenkamer het belang van een navolgbare inschatting van baten uit belastingen, leges en huren. De inschatting worden opgesteld conform de Nota lokale heffingen, waarbij wordt uitgegaan van realistische ramingen op basis van onder andere actuele inzichten, historische realisatiecijfers en bekende ontwikkelingen. Daarnaast achten wij het belang dat afwijkingen ten opzichte van de ramingen tijdig en volledig worden gesignaleerd en gerapporteerd via de bestuursrapportages. Dit biedt uw raad immers meer handelingsperspectief. Deze werkwijze continueren wij conform het voorstel van de rekenkamer.

Attentiepunt 5: kostensoorten op hoofdlijnen
Het vijfde attentiepunt van de rekenkamer is de vraag of er informatie beschikbaar is over kostensoorten op hoofdlijnen met daarbij een vergelijking tussen begroting en realisatie. De huidige inrichting van de begrotingscyclus is primair gericht op sturing en verantwoording per programma en doelstelling. Dit is in lijn met de kaders van het BBV, met toelichting op het niveau van baten en lasten. Daarnaast herkennen wij de behoefte aan meer inzicht in de ontwikkeling van kostensoorten op hoofdlijnen. We gaan hierover graag met de adviescommissie Controle en Financiën in gesprek om te verkennen hoe we deze informatie in de toekomst op een passende en bruikbare manier kunnen opnemen in de begrotingscyclus.

Attentiepunt 6: personeel, bezetting en ziekteverzuim
De rekenkamer geeft in het laatste attentiepunt aan of bij de begrotingsdocumenten (paragraaf Bedrijfsvoering) informatie beschikbaar is over personeel, de gemiddelde bezetting en het ziekteverzuim, waarmee mede getoetst kan worden of ambities haalbaar zijn.

Wij onderschrijven het belang van inzicht in de uitvoeringskracht van de organisatie, zeker in relatie tot de haalbaarheid van ambities.

Tegelijkertijd is dit vraagstuk niet eenduidig op organisatieniveau te beantwoorden. Indicatoren zoals formatie, bezetting en ziekteverzuim geven waardevolle achtergrondinformatie, maar bieden op zichzelf geen volledig beeld van de feitelijke uitvoeringscapaciteit. De praktijk laat zien dat de relatie tussen capaciteit en realisatie vooral zichtbaar wordt op het niveau van concrete opgaven en beleidsonderwerpen. Daar kan, in samenhang met inhoudelijke doelen en planning, het beste worden beoordeeld of beschikbare capaciteit toereikend is en waar zich eventuele knelpunten voordoen zoals dat onder attentiepunt 2 nader is toegelicht.

Tot slot
Het onderwerp onderbesteding is een belangrijk onderwerp dat onze aandacht zal blijven behouden. We zien net als uw raad en de rekenkamer het belang van een realistische en haalbare begroting. De door uw rekenkamer genoemde bevindingen en attentiepunten helpen ons om de juiste stappen te zetten op het onderwerp onderbesteding. Een deel van de punten van uw rekenkamer krijgt binnen verschillende programma's al gerichte aandacht, bijvoorbeeld als het gaat om uitvoerbaarheid van de investeringsbegroting, de inzet van extra baten en de onderbouwing van baten uit lokale heffingen. Voor de overige punten gaan wij graag met uw raad en de adviescommissie Controle en Financiën in gesprek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Johan Snoei	**Datum**	26 juni 2026
Doorkiesnummer	06 – 34 61 22 80	**Ons kenmerk**	34212063
E-mail	j.snoei@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Verlagen budget rekenkamer
Bijlagen	-		

Geachte leden van de gemeenteraad,

Rekenkamer Utrecht heeft met verbazing en teleurstelling kennisgenomen van de voorgenomen bezuiniging voor de raad die landt bij de rekenkamer. De coalitiepartijen stellen voor vanaf 2027 het budget voor de rekenkamer structureel te verlagen met € 154.000 op ons totale budget van € 758.000 (begroting 2026). Wat ons betreft een onbegrijpelijk en onuitvoerbaar voorstel. Met deze rekenkamerbrief willen wij u dit oordeel graag toelichten.

Onbegrijpelijk

Ten eerste is de voorgenomen bezuiniging vanuit democratisch oogpunt onbegrijpelijk. In tijden van toenemende politieke versplintering, polarisatie en desinformatie is een sterke rekenkamer onmisbaar voor de wettelijke controlerende taak van de raad. Een onafhankelijke rekenkamer versterkt de kennispositie van de gemeenteraad door hen te voorzien van feitelijke en objectieve onderzoeken, los van de ambtelijke organisatie en het college van B&W. Door onderzoeken van de Rekenkamer Utrecht krijgt de raad inzicht op de doorwerking en uitvoering van beleid van de gemeente.

Het valt hierbij op dat deze voorgenomen bezuiniging juist ingaat tegen de bredere ambitie in het coalitieakkoord om te investeren in de uitvoering van beleid. Juist de onderzoeken van de rekenkamer geven inzicht in de uitvoering van beleid én bieden de raad handvatten ter versterking ervan. Denk hierbij aan de onderzoeken naar overlast en openbaar groen. De kwaliteit van ons werk hebben wij hoog in het vaandel en daar zullen wij ook geen concessies aan doen. Echter, dit voorstel tast onze mogelijkheden tot een goede en onafhankelijke taakuitoefening aan en verzwakt daarmee ook de kennispositie van de raad.

Ook is de bezuiniging budgettair gezien lastig te begrijpen. In uw Verordening rekenkamer gemeente Utrecht is ten aanzien van het budget in lid 6 vastgelegd dat de voorzitter van de rekenkamer jaarlijks een voorstel doet aan de raad voor de nodige middelen voor een goede uitoefening van de taken. Dit sluit ook aan op de gemeentewet. Artikel 81j, lid 1 van die wet bepaalt: “De raad stelt, na

overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden". Voorafgaand overleg heeft echter niet plaatsgevonden.

Het huidige budget van de rekenkamer is al laag wanneer we dit vergelijken met de andere G4-rekenkamers. Voor 2026 is het totaalbudget voor de rekenkamer begroot op € 758.000. Dit komt neer op € 2,00 per inwoner.[1] Wanneer we dit vergelijken met de andere drie G4-rekenkamers dan ligt het budget per inwoner bij hen aanmerkelijk hoger: in Den Haag op € 2,24, in Amsterdam op € 2,73 en in Rotterdam op € 3,43. Na het doorvoeren van de voorgestelde structurele verlaging zou dit bedrag in Utrecht zelfs afnemen naar € 1,60, nog los van de groei van de stad die ook de komende jaren zal doorgaan.

In 2024 hebben wij uw raad het verzoek gedaan voor een structurele uitbreiding van de formatie met twee junior onderzoekers. Op jaarbasis zou dit neerkomen op € 190.000 op basis van de loonsom van 2024. Argumenten die wij destijds aandroegen gelden onverkort op dit moment:

- De groei van Utrecht vergroot de complexiteit van de onderzoeken.
- De gemeentelijke begroting groeit ook in omvang.
- De uitbreiding van gemeentelijke taken op tal van beleidsterreinen, met name door verschillende decentralisaties in het sociaal en ruimtelijk domein.
- De toenemende complexiteit en omvang van uw controlerende taak als gemeenteraad.

Wij constateren dat het totaal aan keuzes voor bezuinigingen en inkomstenverhogingen op een bedrag van € 74.509.000 is geraamd, wat op een totale begroting van circa € 2,2 miljard neerkomt op 3,4%. De voorgestelde bezuiniging op de rekenkamer beslaat maar liefst ruim 20% van ons budget en is daarmee buiten elke proportie.

Dit alles maakt dat we het onbegrijpelijk vinden dat op dit moment zonder enige vorm van overleg wordt voorgesteld om juist het rekenkamerbudget fors te verlagen en een goede uitoefening van onze taken daarmee verder te bemoeilijken.

Onuitvoerbaar

Zoals bekend uit onze Jaarplannen en Jaarverslagen besteden wij ons budget in hoofdzaak aan personeelskosten voor het stafbureau, de honorering van de leden en aan uitbesteed werk voor het inhuren van expertise en capaciteit in onderzoek. Voor de begroting 2026 houdt dit in dat € 605.000 euro begroot is voor de personeelskosten, € 53.000 voor honorering van de 3 leden en € 61.000 voor uitbesteed werk. Daarnaast is € 39.000 begroot voor bureaukosten onder meer voor opleidingen van de medewerkers, onze communicatie-uitingen zoals de podcasts, en indien nodig de kosten voor werving en selectie van nieuwe bestuurs- of stafleden.

Een verlaging van ons budget van € 154.000 betekent dus automatisch dat de formatie op het stafbureau verkleind dient te worden. Onze op dit moment al kleine staf van 5 vaste medewerkers zou hiermee met tenminste een medewerker minder door moeten. Daarbij merken wij op dat ons verzoek om uitbreiding uit 2024 nu juist was bedoeld om de operationele slagkracht van de staf te versterken. En ook ten behoeve van de kwaliteit van onze onderzoeken en van de vernieuwingsgeest en andere percepties binnen onze staf.

[1] Per 1 januari 2026 telt Utrecht 378.121 inwoners.

Daarnaast is de gemeente Utrecht eigenrisicodrager voor de WW en de Ziektewet en dat betekent dat kosten die hiervoor worden gemaakt door (ex-)medewerkers worden doorbelast naar de betreffende afdeling. Het ontslag van een vaste medewerker betekent het risico op een noodzakelijke doorbetaling van het laatste salaris. De beoogde bezuiniging treedt dan pas veel later op dan het moment van ontslag.

Dit alles maakt dat het voorstel voor ons onuitvoerbaar is.

Afrondend
Wij snappen dat er soms moeilijke keuzes gemaakt moeten worden om de schaarse middelen op een goede manier te verdelen. Echter, de voorgestelde structurele bezuiniging op zeer korte termijn op ons budget, zonder enige vorm van voorafgaand overleg, vinden wij onbehoorlijk en staat op gespannen voet met de Gemeentewet. Maar boven alles menen wij dat voor een goed democratisch proces feitelijke en objectieve informatie onmisbaar is. Hierop sterk bezuinigen is - juist in deze tijd waarin betrouwbare informatie onder druk staat - een verkeerd signaal en een ondergraving van de kennispositie van de raad. Wij zijn graag bereid om het bovenstaande nader aan u toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Paul Venhoeven,
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Y. Walet / F. Verbakel	**Datum**	30 juni 2026
E-mail	yvonne.walet@utrecht.nl/ freek.verbakel@utrecht.nl	**Kenmerk**	34207108
Type brief	Actualiteit	**Onderwerp**	Meicirculaire 2026
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u over de financiële effecten van de Meicirculaire 2026 van het Rijk. De meicirculaire is verschenen op 29 mei van dit jaar.

Het grootste deel van onze inkomsten krijgen we, net als alle andere gemeenten, van het Rijk. Enerzijds uit het gemeentefonds (het grootste deel); anderzijds uit specifieke uitkeringen. Daarmee zijn we voor een groot deel afhankelijk van de ontwikkelingen die door het Rijk worden ingegeven. Door bezuinigingen vanuit het Rijk op het gemeentefonds ontvangen gemeenten de komende jaren minder geld voor de taken die ze uitvoeren. Gemeenten worden daarmee onvoldoende gecompenseerd voor onder andere de stijgende kosten door inflatie, CAO afspraken, vergrijzing en de stijgende kosten van de zorg.

Driemaal per jaar actualiseert het Rijk het gemeentefonds op grond van de wijzigingen in het rijksbeleid. Het Rijk informeert de gemeenten hierover door middel van de zogenoemde gemeentefondscirculaires. De meicirculaire is gekoppeld aan de voorjaarsnota van het Rijk en de septembercirculaire aan de rijksbegroting op Prinsjesdag. In deze circulaires vindt ook bijstelling van het gemeentefondsaccres (de mate waarin het gemeentefonds meegroeit met de gemiddelde groei van de economie over acht jaren) plaats. In de decembercirculaire vinden doorgaans kleinere aanpassingen plaats. Op basis van die circulaires maken we een berekening van de financiële impact voor Utrecht en informeren uw raad hierover. Dat doen we in deze brief, zodat u op de hoogte bent van de belangrijkste wijzigingen van het rijksbeleid. We verwerken jaarlijks de financiële effecten van de meicirculaire conform de provinciale begrotingsrichtlijnen in de eerstvolgende begroting. Dit is om zowel voor- als nadelen in samenhang aan uw raad te kunnen voorleggen. We verwerken de financiële effecten van de overige circulaires jaarlijks in de eerstvolgende voorjaarsnota.

In onderstaande analyse van de meicirculaire 2026 zijn de effecten ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota 2026 berekend. In de Voorjaarsnota 2026 zijn de effecten van de septembercirculaire 2025, de decembercirculaire 2025 en de groei van de stad meegenomen.

1. Samenvatting van de meicirculaire in cijfers

Na doorrekening van de meicirculaire 2026 voor de Gemeente Utrecht resteert een positief saldo van € 7,4 miljoen voor 2027, aflopend naar € 3,9 miljoen in 2030. Zie in onderstaande tabel de regel 'Totaal mutatie financieel beeld'. De mutatie financieel beeld is opgebouwd uit de onderdelen A t/m D. Een toelichting op deze vier onderdelen is opgenomen onder de tabel. De Programmabegroting 2027, die we in september aan uw raad aanbieden, zal een totale actualisatie bevatten van het financiële beeld. Hierbij zullen ook bijvoorbeeld de ontwikkelingen ten aanzien van de loon- en prijsindexatie en de rente worden meegenomen. Het onderstaande financiële beeld, op basis van de meicirculaire, zullen we betrekken bij het opstellen van de programmabegroting 2027. In het financiële beeld hieronder, zit een aantal aannames en veronderstellingen, die we bij de komende begroting afwegen. Zo zit er een positieve veronderstelling in ten aanzien van het BTW-compensatiefonds (BCF). Wanneer we hier minder risico op willen lopen, komt het financiële beeld hieronder er ook minder rooskleurig uit te zien.

Tabel 1: Mutaties meicirculaire t.o.v. VJN 2026 (bedragen x 1000 euro)

mutaties meicirculaire 2026 tov VJN26					
	2026	2027	2028	2029	2030
Berekening beginstand meicirc 26	**1.110.386**	**1.096.149**	**1.069.732**	**1.079.959**	**1.094.381**
A1 Totaal ontwikkeling volumeaccres	0	693	1.349	-667	-668
A2 Totaal ontwikkeling prijsaccres	4.825	35.299	35.887	34.221	36.284
Waarvan ter dekking naar indexatie	0	-35.299	-35.887	-34.221	-36.284
B Totaal effect BCF	-12.199	0	0	0	0
C Totaal ontwikkeling uitkeringsbasis (nav actualisatie maatstaven door het Rijk)	685	6.969	5.483	6.118	4.822
D Totaal overig	-1.328	-198	-200	-205	-208
Totaal mutatie financieel beeld	**-8.017**	**7.464**	**6.632**	**5.246**	**3.946**
E Totaal Taakmutaties (corresponderende posten)	12.303	25.756	6.665	-11.569	-13.000
Berekening eindstand meicirc 26	**1.114.672**	**1.164.668**	**1.118.916**	**1.107.857**	**1.121.611**

Toelichting mutatie financieel beeld

A. Ontwikkeling volume- en prijsaccres

De groei van het gemeentefonds (accres) is gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumegroei van het gemeentefonds is gekoppeld aan het voortschrijdend gemiddelde van de groei van de economie (uitgedrukt in het BBP: Bruto Binnenlands Product) voor acht jaar. Aangezien dit een gemiddelde is over acht jaren, is de mutatie in de jaarlijkse groei hiervan beperkt. Voor 2026 levert dit geen extra middelen op, voor de jaren 2027 (€ 0,6 miljoen) en 2028 (€ 1,3 miljoen) wel. Door bijgestelde verwachtingen over de ontwikkeling van het BBP is de raming voor 2029 en 2030 dat het volumeaccres structureel daalt met ongeveer € 0,6 miljoen.

Daarnaast ontvangen we aparte compensatie voor de loon- en prijsontwikkelingen. Die zijn gebaseerd op de ramingen van het Centraal Planbureau van de prijsmutatie van het BBP. Voor het jaar 2026 heeft een opwaartse bijstelling plaats gevonden van deze raming. Dat leidt voor ons tot een positieve bijstelling van het gemeentefonds van ongeveer € 4,8 miljoen in 2026 die structureel doorwerkt tot ruim € 6 miljoen in 2030. De compensatie voor de loon- en prijsontwikkeling voor 2027 wordt in de

meicirculaire toegevoegd aan de raming van de gemeentefondsuitkering. Deze bedraagt structureel € 23 miljoen. Daarnaast hebben wij uit eerdere circulaires het accres gedeeltelijk gereserveerd om te gebruiken voor de indexatie in de begroting 2027. Dit alles bij elkaar levert een beschikbaar bedrag voor indexatie op van circa 35 miljoen structureel. Deze middelen zetten we in om de kosten voor de loon- en prijsstijgingen in onze eigen begroting te dekken. De kostenstijgingen in onze begroting zijn echter op basis van de huidige ramingen hoger dan de compensatie vanuit het gemeentefonds. Daarbij is ook nog een deel onzeker, omdat er onder andere nog een cao moet worden afgesloten voor 2027 en ook wordt de loon- en prijscompensatie voor 2027 nog bijgesteld. De ruimte die het gemeentefonds nu biedt is daarmee niet voldoende om alle kostenstijgingen te dekken. Op basis van de nieuwe raming van het CPB die in augustus verschijnt, kan dit beeld veranderen. Hierover informeren we u bij de Programmabegroting 2027.

B. BTW-compensatiefonds

Jaarlijks vindt afrekening plaats over de ruimte die er is binnen het BTW-compensatiefonds (BCF). De BTW die wij betalen, kunnen wij terugvragen uit het BCF. Dat fonds is gekoppeld aan het gemeentefonds. Als de totale BTW-declaraties van alle gemeenten hoger respectievelijk lager zijn dan wat er in het BCF zit, wordt het verschil uit het gemeentefonds gehaald respectievelijk teruggestort in het gemeentefonds. Die ruimte binnen het BCF is ten opzichte van de septembercirculaire 2025 neerwaarts bijgesteld. In eerdere jaren hebben we de algemene richtlijn van de Provincie gevolgd om een bedrag ter hoogte van de laatste bekende afrekening als stelpost voor de komende jaren op te nemen. Dat was toen verantwoord omdat wij jaarlijks geld terugontvingen uit het BTW-compensatiefonds. Dit betekent een incidentele tegenvaller voor 2026 van in totaal € 12 miljoen, omdat we anticipeerden op een te ontvangen bedrag van € 7,4 miljoen wat in werkelijkheid een terug te betalen bedrag van € 4,8 miljoen bleek te zijn. Deze ontwikkeling heeft mogelijk gevolgen voor de risico afweging ten aanzien van de stelpost terug te ontvangen vanuit BCF vanaf 2027 zoals deze nu in de meerjarenbegroting is verwerkt. Op het moment dat er de komende jaren overschrijdingen zijn bij het BCF, komt het bedrag van € 7,4 miljoen waar we nu nog op rekenen, niet tot uitkering en hebben we een structureel nadeel ter grootte van dat bedrag. In dat geval is de totale financiële ruimte in 2027 nihil en slaat de jaren erna om in een tekort. Dit betekent dus een flink risico voor onze begroting. Bij de begroting wegen we af of het verstandig is om te anticiperen op dit voordeel, of dat we uit moeten gaan van minder of geen ruimte in het BCF. Wij informeren u hierover in de komende meerjarenbegroting.

C. Totaal ontwikkeling verdeelmaatstaven

De verdeling van het gemeentefonds wordt jaarlijks in de meicirculaire aangepast op basis van de bijstelling van onafhankelijke verdeelmaatstaven. In onze Voorjaarsnota 2026 hebben we al rekening gehouden met de ontwikkeling van onze eigen scores op de verdeelmaatstaven. Deze actualiseren wij jaarlijks in december op basis van de inschatting van onze groei van het aantal woningen, inwoners, enzovoort. Landelijk is er sprake van een stijging van de WOZ-waarden. Dat leidt tot een verlaging van de rekentarieven in het gemeentefonds, wat positief uitpakt voor de gemeente Utrecht en zorgt voor een structurele meevaller.

D. Totaal overig

Hier zijn enkele correcties opgenomen die niet onder de andere categorieën vallen. Het betreft correcties die samenhangen met compensatieregelingen voor Jeugd.

E. Taakmutaties (Corresponderende posten)

Ook worden in de meicirculaire de specifieke beleidsbudgetten bijgesteld of bekendgemaakt, de ‘taakmutaties’. Deze nemen we neutraal op in onze begroting. Dit wil zeggen dat we de keuze hebben gemaakt de te verwachten de extra inkomsten ook uit te geven ten behoeve van de uitvoering van

deze budgetten. Deze inkomsten hebben daarom geen effect op het financieel beeld. De grootste aanpassingen zijn:

- Pilot dakloze EU-burgers: voor 2026 t/m 2028 zijn additionele middelen toegekend van ruim € 1 miljoen per jaar bedoeld voor de opvang van mensen die niet bij andere vormen van opvang terecht kunnen.
- Landelijk bureau Zorg- en Veiligheidshuizen: voor 2026 t/m 2029 is ruim € 1,1 miljoen beschikbaar gesteld voor de inrichting en operationele kosten van een landelijke organisatie voor de Zorg- en veiligheidshuizen.
- Alleenverdienersproblematiek: voor 2026 is een bedrag van € 1,35 miljoen beschikbaar gesteld.
- Integratie Uitkeringen in het sociale Domein (Beschermd wonen en Participatie): vanaf 2026 ontvangen we een structurele prijsindexatie van € 4 miljoen in 2026 aflopend naar van € 3 miljoen in 2030.
- Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE): voor 2027 is een bedrag van bijna € 14 miljoen toegekend. Het gaat om middelen om uitvoering te kunnen geven aan taken op het gebied van klimaat- en energiebeleid.

Daarnaast zijn nieuwe uitkeringen toegekend, waarvan de grootste zijn:

- Huishoudelijke hulp uit Wmo: een korting op het Gemeentefonds van ruim € 24 miljoen voor de Gemeente Utrecht per jaar met ingang van 2029. Dit betekent dat er aan de kostenkant het beleid ten aanzien van het verstrekken van huishoudelijke hulp aangepast moet worden.
- Vangnetregeling huishoudelijke hulp uit de Wmo: wij ontvangen met ingang van 2029 een bedrag van ruim € 7 miljoen per jaar ter ondersteuning van huishoudens die huishoudelijke hulp niet zelf kunnen regelen.
- Uitstel vervanging abonnementstarief Wmo: wij ontvangen voor het jaar 2027 een bedrag van € 4 miljoen euro omdat de afschaffing van het abonnementstarief wordt uitgesteld naar 2028.

2. Risico’s

a. Ten tijde van het doorrekenen van de meicirculaire heeft het ministerie van BZK de meicirculaire zelf en de rekenmodellen tot tweemaal toe ‘teruggetrokken’ vanwege enkele fouten in de verdeelmodellen. Bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op het laatst bekende gecorrigeerde rekenmodel, dat kort op de constatering van de fouten volgde. Het valt niet uit te sluiten dat er opnieuw fouten in de rekenmodellen aan het licht komen. Indien dat het geval is, zullen we uw raad daar zo spoedig mogelijk over informeren.

b. De middelen in het Gemeentefonds worden verdeeld over gemeenten op basis van verdeelmaatstaven. Omdat de verdeling in de afgelopen jaren scheef is gegroeid, is er in 2023 een project gestart om de verdeling op basis van de huidige maatstaven te herijken. Dit heeft als doel om tot een eerlijker verdeling te komen. De bedoeling was de resultaten van deze herverdeling met ingang van 2027 in de meicirculaire 2026 op te nemen. Vooruitlopend op deze herverdeling ontvingen gemeenten alvast een suppletie uitkering. Omdat de herijking niet goed genoeg door BZK is uitgewerkt, hebben zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geadviseerd de herijking nu nog niet door te voeren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft dit advies opgevolgd. De suppletie uitkering is daarop met ingang van 2028 bevroren op het niveau van 2026. Uiterlijk op Prinsjesdag 2026 zal het Rijk de gemeenten informeren of de suppletie-uitkering van de herverdeling van het gemeentefonds in 2028 wordt geëvalueerd, en zo ja, hoe.

c. De huidige berekening van de accressen (volume en prijs) op basis van het bruto binnenlands product zullen in 2027 en 2029 door het Rijk worden geëvalueerd. De staatssecretaris van Financiën heeft toegezegd te laten weten of er na de eerste evaluatie al aanleiding kan zijn voor aanpassing van de berekening.

d. De vergoeding voor loon/prijsbijstellingen voor 2026 en 2027 is door het Centraal Planbureau geraamd vóór de oorlog in Iran. Door de (olie)prijsstijgingen is de verwachting dat de loon/prijsbijstelling voor 2027 nog opwaarts bijgesteld zal worden. De bijstelling voor 2026 verandert in principe niet meer, tenzij het Rijk nog met aanvullende compensatie gaat komen hiervoor.
e. De landelijke ontwikkeling van de aantallen van de verdeelmaatstaven kan in september nog tot een bijstelling van de landelijke uitkeringsfactor leiden waardoor we meer of minder geld uit het gemeentefonds ontvangen.
f. Er zijn nog geen nieuwe middelen voor Jeugd vanaf 2028 toegekend. Wij verwachten wel dat er nog aanvullende ‘Van Ark” maatregelen toegezegd gaan worden, maar we weten niet wanneer en hoeveel.

3. Vervolg

De hierboven genoemde inzichten uit de meicirculaire verwerken we bij het opstellen van de Programmabegroting 2027. Daarbij betrekken we ook de overige ontwikkelingen (rente, indexering, voorzieningen, etc.). We doen dit om zowel voor- als nadelen in samenhang aan uw raad te kunnen voorleggen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Ombudsloket Utrecht
Postadres Ganzenmarkt 3, 3512 GZ Utrecht
Telefoon 030 286 1070
https://utrechtsombudsloket.nl

Utrechts Ombudsloket
Hulp en advies bij je klacht over de gemeente

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Christine Hummelen	**Datum**	30 juni 2026
E-mail	christine.hummelen@utrecht.nl	**Kenmerk**	
Type brief		**Onderwerp**	Reactie Ombudsloket op coalitieakkoord
Bijlage(n)		**Beleidsveld**	Ombudszaken

Geachte leden van de raad,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het coalitieakkoord. Wij waarderen het dat in het akkoord de ambitie wordt uitgesproken om de lokale ombudsfunctie voor onze inwoners te handhaven en de klachtbehandeling op peil te houden. Dit getuigt van het gedeelde inzicht dat een laagdrempelige, onafhankelijke opvang van signalen en klachten van inwoners van fundamenteel belang is voor onze lokale democratie. Het bevestigt ook de breed gedragen keuze van uw voorgaande raad om een lokale ombudsman voor de gemeente Utrecht in te stellen. Tot onze grote zorg constateren wij echter dat met de in het akkoord genoemde incidentele (!) bedragen de capaciteit van het Ombudsloket helaas niet op peil wordt gehouden en de bestaande onzekerheid over de toekomst van de lokale ombudsfunctie voor alle Utrechters blijft voortbestaan. De doorontwikkeling van onze organisatie en de uitvoering van de verschillende ombudstaken staat hierdoor ook ernstig onder druk en daarmee het herstel van vertrouwen van inwoners in de gemeente.

Inwoners centraal
Het Utrechts Ombudsloket is er voor de inwoners van de gemeente. Onafhankelijk, laagdrempelig en dichtbij zijn belangrijke uitgangspunten voor het ombudsteam. Als mensen ons bellen krijgen zij meteen een medewerker aan de telefoon. Ook zijn we veel aanwezig in de wijken, onder meer bij de buurtagenda's. Tijdens zogeheten wijksafari's wijzen we jongeren in de gemeente op hun rechten. De deur van het Ombudsloket staat open voor alle inwoners, dit is juist van groot belang voor inwoners die digitaal minder vaardig zijn of moeite hebben om de juiste weg binnen de gemeente te vinden.

Naast de pro-actieve rol van het Ombudsloket en de taak van individueel klachtonderzoek is het Ombudsloket ook bevoegd uit eigen beweging onderzoek te doen (artikel 9:26 Awb). Dergelijk onderzoek heeft als doel om een probleem voor een grotere groep inwoners, bijvoorbeeld jongeren, zichtbaar te maken en bij te dragen aan een oplossing. Hiervoor is tijd en mankracht nodig, die bij de huidige capaciteit al niet uitvoerbaar is.

Macht en tegenmacht
Ons werk is tweeledig: inwoners helpen die in de knel zitten én bijdragen aan het lerend vermogen van de gemeente om daarmee de gemeentelijke dienstverlening structureel te verbeteren. Voor de lokale democratie is een goede balans tussen macht en tegenmacht essentieel. Onafhankelijke tegenmacht is cruciaal om de positie van inwoners te beschermen. Als lokale instantie zorgt het Ombudsloket voor de noodzakelijke ‘checks and balances’ en wordt de stem van inwoners gehoord bij de Raad en in de gemeente. Beknibbelen op het budget van de waakhonden (ofwel de tegenmacht) is nooit goed, ook niet in tijden van bezuiniging of eigenlijk juíst niet in tijden van bezuiniging. Het is aan de gehele raad om hierop toe te zien.

Ook binnen Europese afspraken (Venice Principles) wordt nadrukkelijk gesproken over het belang van voldoende financiële middelen voor onafhankelijke ombudsinstanties. Het betreffende beginsel 21 luidt vertaald: de ombudsinstantie moet beschikken over voldoende en onafhankelijk budgettaire middelen. Aangezien de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de instelling en benoeming van een lokale ombudsinstantie, richten de beginselen zich in dit geval ook tot de gemeenteraad.

Budget Ombudsloket
Het ombudsteam bestaat uit een kleine werkorganisatie (4.1 fte) en een ombudsman die parttime werkt. Om de personeelskosten beperkt te houden, is eind 2025 bewust gekozen om de vacante functie van plaatsvervangend ombudsman door een staflid in te vullen. Dit zorgt tevens voor continuïteit en sterke inhoudelijke kennis van de plaatsvervangend ombudsman.

Het Ombudsloket wordt tot en met 2027 voor het grootste deel gefinancierd door de zgn. POK-middelen. Deze middelen zijn door het Rijk naar aanleiding van het toeslagenschandaal aan gemeenten beschikbaar gesteld over de jaren 2022 t/m 2027 om te werken aan herstel van vertrouwen in de (lokale) overheid.

Door overheveling van de POK-middelen over 2022 bedroeg het budget van het in 2023 gestarte Ombudsloket tot en met 2025 jaarlijks 5,5 ton.

Vanaf dit jaar (2026) heeft het Ombudsloket te maken met een lager budget (euro 463.000) door het wegvallen van de overheveling van 2022. Dit is de reden dat in de Voorjaarsnota voor 2026 een incidenteel bedrag van euro 80.000 is opgenomen om de personeelskosten te kunnen dekken. Voor 2027 is een bedrag van euro 160.000 opgenomen, ook met het oog op de verwachte verdere groei van het aantal meldingen. Inwoners weten het Ombudsloket goed te vinden: het aantal meldingen van inwoners verdubbelde in 2025 ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ons meest recente jaarverslag). Mede door de extra taak van 2e lijns klachtbehandeling vanaf 2025 betekent dit alles uiteraard dat het team meer werk verzet.

Voor 2028 en verder is in beginsel een benodigd bedrag geraamd op euro 600.000 (zie ook Voorjaarsnota). In het coalitieakkoord krijgt het Ombudsloket echter vanaf 2028 euro 300.000 (waarschijnlijk gebaseerd op de (niet geïndexeerde) oorspronkelijke POK-middelen op jaarbasis). Verder staat er voor het Ombudsloket jaarlijks een bedrag van euro 100.000 (voormalige bijdrage Nationale Ombudsman prijspeil 2024) zodat het budget uitkomt op euro 400.000 per jaar. Dit is niet toereikend om de capaciteit van het Ombudsloket op peil te houden en de rol van gemeentelijke ombudsman volledig waar te kunnen maken; het zal betekenen dat keuzes moeten worden gemaakt in ambities en taken.

In vergelijking met de lokale ombudsmanorganisaties van de andere G4 heeft het Utrechts Ombudsloket naar rato een substantieel lager budget en beduidend minder fte's.

Samen met de Raad
Weliswaar kent de nieuwe coalitie aan het Ombudsloket middelen toe in verband met de in 2027 aflopende financiering, maar deze zijn incidenteel en bovendien onvoldoende om de capaciteit en alle ombudstaken te kunnen continueren, laat staan bij een toenemend aantal meldingen. In de praktijk resulteert de financiële tabel in een feitelijke korting. Het is essentieel dat uw Raad op de hoogte is van deze discrepantie tussen de tekstuele ambitie in het coalitieakkoord en de financiële realiteit.

Wij verzoeken de raad met het bovenstaande rekening te houden bij de financiële uitwerking van het coalitieakkoord en zorg te dragen voor een sterke ombudsfunctie voor de gemeente Utrecht en haar inwoners. We zijn uiteraard graag bereid om deze brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Alma van Bommel
ombudsman Utrecht

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	10 september 2026
Doorkiesnummer	06 – 49 75 43 00	**Ons kenmerk**	30503728
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Jaarstukken 2025 Bijlage voortgang uitvoering raadsbesluiten rekenkameronderzoeken
Bijlagen	1		

Geachte leden van de raad en het college,

Op 13 mei 2026 zijn de Jaarstukken 2025 van de gemeente Utrecht gepresenteerd. Daarbij is ook de bijlage 'Voortgang uitvoering raadsbesluiten' opgenomen met een overzicht van de uitvoering van raadsbesluiten bij een aantal rekenkameronderzoeken. Dit wettelijk verplichte overzicht beoogt de raad te informeren over de uitvoering van deze raadsbesluiten en daarmee de controlerende rol van de raad te versterken.

Bij de Jaarstukken 2024 gaven wij in een rekenkamerbrief (27 mei 2025) onze visie op bovengenoemde bijlage. Onze conclusie was dat de informatie over de uitvoering van aanbevelingen in deze jaarstukken onvolledig was. In reactie hierop heeft het college op 30 september 2025 per raadsbrief een reactie gegeven en aangekondigd verbeteringen bij de Jaarstukken 2025 te zullen verwerken. In voorliggende rekenkamerbrief geven we aan in hoeverre deze bijlage bij de jaarstukken 2025 in onze ogen is verbeterd.

INFORMATIE OVER UITVOERING RAADSBESLUITEN IS VERBETERD

Wij concluderen dat de bijlage bij de jaarstukken een vollediger en actueler beeld geeft van de uitvoering van de raadsbesluiten bij rekenkamerrapporten. Tegelijkertijd zien we daarbij nog altijd een wisselend beeld en daarmee ook ruimte voor verdere verbeteringen in de informatievoorziening.

Wij constateren dat de bijlage op verschillende punten is verbeterd:

- Per rekenkamerrapport is systematisch een link naar het raadsbesluit opgenomen, waarin direct een koppeling is gelegd met het raadsvoorstel, de bijlagen, moties en stemming.
- Over de uitvoering per raadsbesluit wordt eenduidiger gerapporteerd. Er wordt een inhoudelijke toelichting op de actuele stand van de uitvoering van raadsbesluiten

gegeven. Daarbij zijn in veel gevallen links naar onderliggende documenten opgenomen. Dat maakt de bijlage dit jaar informatiever dan de bijlage van vorig jaar.
- Er wordt gereflecteerd op de brieven van de rekenkamer die in reactie op het plan van aanpak zijn opgesteld.
- Er wordt – indien van toepassing – ingegaan op moties en toezeggingen die bij de besluitvorming over rekenkamerrapporten zijn aangenomen.
- Per raadsbesluit wordt explicieter aangegeven of sprake is van afronding c.q. een melding gereed gegeven. Zodoende kan beter gevolgd worden wanneer een rapport niet langer in deze bijlage hoeft te worden opgenomen.

Wij zien dat het college ongeveer drie tot vier jaar bezig is met - en verantwoording aflegt over de uitvoering van de raadsbesluiten. Na deze vier jaar vervalt deze verantwoording, terwijl niet altijd duidelijk is of alle acties volledig zijn uitgevoerd. Toch is in de huidige vorm wel eenvoudiger te beoordelen of het college de uitvoering op enig moment terecht als afgedaan beschouwt.

VERDERE VERBETERINGEN IN INFORMATIEVOORZIENING MOGELIJK

Tegelijkertijd vallen ons bij een meer nauwkeurige vergelijking van de behandelde rapporten verschillen op die raken aan de informatievoorziening en aan het gemak om informatie te ontsluiten en toegankelijk te maken. Deze verschillen betreffen met name de onderdelen ‘reflectie op ontvangen rekenkamerbrieven’ en op ‘moties en toezeggingen’.

Verdere verbetering is mogelijk door systematisch het vervolg op de raadsbesluiten te presenteren met toevoeging van links naar raadsbrieven plan van aanpak, rekenkamerbrieven en – indien toepasselijk – moties en toezeggingen. In een aantal gevallen valt dat bij raadsbesluiten nu weg doordat wordt volstaan met een mededeling in de sfeer van ‘gereed gemeld in de Jaarstukken …’. De gegeven reflectie is beter te volgen wanneer de oorspronkelijke raadsbesluiten bij een raadsvoorstel / rekenkamerrapport worden vermeld.

OPROEP: DE DOORGEVOERDE VERBETERINGEN IN DE RAPPORTAGE OVER UITVOERING RAADSBESLUITEN REKENKAMER ZIJN WAARDEVOL. HOU DAT VAST

Wij roepen de gemeenteraad en het college op de doorgevoerde verbeteringen in deze bijlage vast te houden en verder te ontwikkelen en in het proces van verantwoording te borgen. Zodoende wordt het beter mogelijk om over de jaren heen de uitvoering van raadsbesluiten te volgen. Dat draagt bij aan het versterken van de controlerende taak van de raad.

Met vriendelijke groet,

drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

BIJLAGE

Tabel 1: Drie tot vier jaar wordt over de uitvoering verantwoording afgelegd

Rekenkamer Utrecht		**Verantwoording**			
Datum – Rapport - Onderzoek	**Datum - Brieven**	**Jaarstukken**			
		2025	**2024**	**2023**	**2022**
2025, april Gas terugnemen (Overvecht-Noord aardgasvrij)	2025, oktober	X			
2024, december De mens als zwakste schakel (Informatieveiligheid)	2025, mei	X			
2024, juni Vergroening, van droom naar daad (Openbaar groen)	2024, december	X	X		
2024, mei Over lastig handhaven (Aanpak overlast)	2024, december	X	X		
2024, april Drempels om te stemmen (Toegankelijkheid stembureaus)	2024, december	X	X		
2023, november Het gaat niet goed (Mentale gezondheid)	2025, september 2024, april	X	X		
2023, oktober Pleisters plakken (Armoedebeleid)	2024, februari	X	X		
2023, januari Middenhuur: meer grip op groei (Woonbeleid middenhuur)	2023, juni	X	X	X	
2022, december Horen, zien en samen door (Inwonerparticipatie)	2023, september	X	X	X	
2022, februari Onbegonnen werk (Energietransitie maatschappelijk vastgoed)	2022, december	X	X	X	X
2022, februari De balans opmaken (Economisch beleid)	2022, september	X	X	X	X

PROVINCIE UTRECHT

Aan de raad van de gemeente

Onderwerp	Aanvulling op begrotingscirculaire 2027
Datum	15-06-2026
Documentnummer	UTSP-1508165036-65048
E-mailadres	IBT.Financien@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	STB
Team	BEI
Bijlage	Aanvulling op begrotingscirculaire 2027

Geachte raad,

Medio april 2026 stuurden wij u de begrotingscirculaire 2027 toe. Deze circulaire is uniform door alle provincies vastgesteld en bevat de actualiteiten op het gebied van de financiën van de gemeenten en de wijze waarop wij deze vanuit onze wettelijke rol als financieel toezichthouder beoordelen.

Inmiddels is de meicirculaire 2026 van het Rijk verschenen, met daarin onder meer aandacht voor het ingroeipad van het nieuwe verdeelmodel van het gemeentefonds en maatregelen voor de jeugdzorg en de WMO. Naar aanleiding van het verschijnen van deze meicirculaire sturen wij u hierbij een aanvulling op de begrotingscirculaire toe. In deze aanvulling hebben wij onder meer aangegeven hoe wij de belangrijkste punten uit de meicirculaire 2026 beoordelen in het kader van structureel en reëel begrotingsevenwicht. Ook deze aanvulling op de begrotingscirculaire is door alle provincies uniform vastgesteld.

Evenals bij de begrotingscirculaire hebben wij deze aanvulling in afschrift gezonden aan uw college van B en W.

Hoogachtend,
Gedeputeerde staten van Utrecht
namens hen,

H.J.J.M. Bakker
Gedeputeerde Klimaat & Circulaire samenleving, Water & Bodem, Financiën, Grondzaken, Organisatie en Participatie, Faunabeleid en Wolf

PROVINCIE UTRECHT

Aanvulling op begrotingscirculaire 2027

Recent zijn de uitkomsten van de meicirculaire 2026 van het Rijk bekend geworden. Daarnaast heeft de VNG een begrotingsadvies uitgebracht voor de begroting 2027-2030. In deze aanvulling op de begrotingscirculaire 2027 informeren wij u, vanuit onze rol als toezichthouder, over de betekenis hiervan voor uw begroting. Ook gaan we in op de kaders en richtlijnen rondom klimaatgelden, jeugdzorg en Wmo huishoudelijke hulp, zodat u deze kunt meenemen in het traject richting de (meerjaren)begroting 2027.

Wat betekent dit voor uw gemeente?
Naar aanleiding van de meicirculaire 2026 en het begrotingsadvies 2027-2030 van de VNG geven wij u een aantal aandachtspunten mee. Een deel hiervan is al eerder benoemd in de vorige begrotingscirculaire, maar achten wij belangrijk om opnieuw onder uw aandacht te brengen.

Algemeen

- Wij houden vast aan de geldende wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 (GTK). Het huidige GTK dateert van 2020 en het nieuwe GTK 2026 ligt op dit moment ter besluitvorming voor in de twaalf provincies. Na vaststelling hiervan (verwachting: voor de zomer) delen wij dit GTK 2026 met u. Het GTK 2026 is van toepassing vanaf de begroting 2027.

- De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geraamd op basis van reële uitgangspunten en op basis van tenminste de meicirculaire met de daarin opgenomen uitkeringsfactoren. Gemeenten hebben de vrijheid om de septembercirculaire in de ramingen te verwerken. De keuze welke circulaire wordt verwerkt in de begroting, is op basis van consistent beleid.

Ingroeipad verdeling gemeentefonds per 2027
Door de herverdeling van het gemeentefonds zijn er voor- en nadeelgemeenten. Vanaf 2023 houden gemeenten rekening met een ingroeipad vanwege de invoering van dit nieuwe verdeelmodel van de algemene uitkering. Dit ingroeipad wordt zoals gebruikelijk verwerkt in een suppletie-uitkering. Op die manier worden voor- en nadelen voorlopig beperkt in afwachting op een nieuwe verdeling. Het Rijk stelt de nieuwe verdeling van het gemeentefonds met twee jaar uit: deze gaat nu pas per 2029 in, in plaats van per 2027. Ook wordt het ingroeipad voor 2027 en 2028 tijdelijk bevroren, al worden de bedragen wel aangepast voor inflatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) volgt hiermee het advies op van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de VNG, dit omdat de plannen over de herverdeling nog niet voldoende zijn uitgewerkt. In 2027 worden wel alvast twee kleine verbeteringen doorgevoerd:

- De manier waarop rekening wordt gehouden met de maatstaf "huishoudens met een laag inkomen" (in procenten in plaats van honderdtallen);
- De OZB-tarieven worden beter afgestemd op de werkelijke gemiddelde tarieven. Dit door de rekentarieven van de Onroerendezaakbelasting (OZB) aan te passen aan de werkelijke gemiddelde OZB-tarieven en door de verevening van de overige eigen middelen met hetzelfde bedrag te verlagen.

Deze wijzigingen zijn verwerkt in de meicirculaire 2026. In bijlage 2.5.2-2 van de meicirculaire zijn de geactualiseerde bedragen van het ingroeipad per gemeente opgenomen voor de jaren 2027 en 2028. De volgende stap in het ingroeipad is voorzien per 1 januari 2029.

Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE)
Gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de klimaat- en energieplannen. Het kabinet ondersteunt gemeenten hierbij met geld uit de CDOKE-regeling. Met dit geld kunnen gemeenten extra personeel aantrekken. Gemeenten moeten ervan uit kunnen gaan dat ze dit geld elk jaar krijgen. Anders kunnen ze geen langdurige verplichtingen aangaan.

In de meicirculaire 2026 zijn de CDOKE-middelen voor 2027 (totaal € 671 miljoen) via een decentralisatie-uitkering beschikbaar gesteld aan gemeenten om uitvoering te kunnen geven aan hun taken op het gebied van klimaat- en energiebeleid.

Het bedrag dat gemeenten aan uitvoeringsmiddelen ontvangen in 2027, bestaat uit twee componenten:

- Basisfinanciering: alle gemeenten ontvangen een bedrag aan zogenoemde basisfinanciering (€ 583 miljoen);
- Planfinanciering: daarnaast kunnen gemeenten extra middelen aanvragen voor specifieke plannen, de zogenoemde planfinanciering (€ 85,9 miljoen).

Raming klimaatgelden voor 2027
In de meicirculaire 2026 wordt het bedrag gepubliceerd waarop gemeenten kunnen rekenen voor het aankomende jaar, zie bijlage 3.2-39 in de meicirculaire. Daarin wordt het totaalbedrag weergegeven van de basisfinanciering en de planfinanciering. Gemeenten mogen dit bedrag volledig opnemen als structureel dekkingsmiddel voor de jaarschijf 2027.

Raming klimaatgelden vanaf 2028
Op dit moment is nog onduidelijkheid hoe de CDOKE-middelen na 2027 beschikbaar worden gesteld. Desondanks mogen gemeenten het bedrag wat zij in 2027 ontvangen aan **basisfinanciering** voor de klimaat- en energiegelden opnemen als structurele baat in de begroting 2027 voor de jaren vanaf 2028. Voor wat betreft **de planfinanciering** geldt dat gemeenten dit bedrag alleen mogen ramen op basis van de verkregen beschikking. Daarbij is het belangrijk dat zowel de baten als de aan de middelen verbonden lasten opgenomen worden. Dit betekent dat wij verwachten dat gemeenten voor zowel de basis als de planfinanciering een gelijk bedrag aan extra lasten opnemen voor de klimaat- en energietaken.

Richtlijn jeugdzorg
Vanaf 2028 neemt het Rijk een financieel voorschot op de nog te nemen maatregelen om het jeugdzorgstelsel te beheersen. Deze kortingen zijn gebaseerd op:

- Het sturen op de trajectduur van jeugdhulptrajecten (€ 68 miljoen);
- De invoering van een eigen bijdrage in de jeugdzorg (€ 260 miljoen).

Gemeenten kunnen beide posten budgettair neutraal in hun begroting verwerken, bijvoorbeeld door hiervoor een stelpost op te nemen. Dit gold voor de vorige begroting 2026-2029 en geldt nu ook voor de komende begroting 2027-2030. Als toezichthouder vinden we dit wel risicovol aangezien deze posten in principe nog onvoldoende uitgewerkt zijn en nog afhankelijk zijn van nog vast te stellen wetgeving. Toch staan we een budgettair neutrale verwerking toe, omdat aannemelijk is dat het realiseren van deze uitwerking en wetgeving onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt.

Stelpost Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd
Recent heeft de VNG een begrotingsadvies voor de begroting 2027-2030 uitgebracht. Vanuit onze rol als toezichthouder kunnen wij niet instemmen met adviespunt 2B om een algemene stelpost 'Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd' op te nemen die de baten en lasten voor jeugdzorg in 2028 en 2029 in balans brengt. Dit heeft de VNG ook benoemd in het begrotingsadvies. Wij vinden een dergelijke stelpost op dit moment onvoldoende onderbouwd en daarmee niet realistisch. Dit standpunt hebben de toezichthouders reeds ingenomen bij de begroting 2026-2029. We hebben begrip voor de brede discussie rondom de (dis)balans van de gemeentelijke taken en middelen, maar zullen het toezicht uitvoeren op basis van de geldende wet- en regelgeving en het Gemeenschappelijk toezichtkader (GTK). Dit betekent dat wij een dergelijke stelpost zullen corrigeren op het structurele begrotingssaldo.

Stelpost Wmo huishoudelijke hulp
In het coalitieakkoord van kabinet Jetten is een maatregel opgenomen waarbij de huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening met ingang van 1 januari 2029 wordt geschrapt. In de meicirculaire is daarom een

uitname van € 1,4 miljard uit het gemeentefonds gedaan. Voor de inwoners die niet in staat zijn de huishoudelijke hulp zelf te regelen blijft deze taak bij de gemeente. Voor dit vangnet wordt jaarlijks € 430 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd.

Het is nog onduidelijk hoe dit vangnet eruit komt te zien en wie hiervan gebruik kan maken. Als gevolg hiervan kunnen gemeenten nog niet inzichtelijk maken wat de daadwerkelijke financiële gevolgen zijn van het nieuwe beleid. Voor de begroting 2027 staan wij daarom toe een stelpost op te nemen van de netto-uitname uit het gemeentefonds ter hoogte van € 1,01 miljard (€ 1.440 miljoen minus € 430 miljoen). Hierdoor heeft deze maatregel een budgetneutraaleffect op de begroting. Zodra bij de begroting 2028 meer bekend is over de beleidsmatige invulling vragen wij de gemeenten om een reële raming van de financiële gevolgen op te nemen en de stelpost te laten vervallen. Dit is conform het begrotingsadvies 2027-2030 van de VNG.

Eigen bijdrage Wmo
Het kabinet is van plan om voor een inkomensafhankelijke eigen bijdrage in te voeren voor een aantal voorzieningen binnen de Wmo 2015, namelijk de voorzieningen waarvoor nu het abonnementstarief geldt. Het Rijk verwacht dat de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage de druk op het gebruik van Wmo-voorzieningen verlaagt. Daardoor zou de Wmo voor gemeenten langer betaalbaar blijven. Vorig jaar informeerden we u dat de ingangsdatum van deze bijdrage was verschoven naar 1 januari 2027. Het kabinet heeft besloten de ingangsdatum verder te verschuiven naar 1 januari 2028. Voor 2027 heeft het Rijk de gemiste inkomsten vanwege de eigen bijdrage eenmalig toegevoegd aan het gemeentefonds via een taakmutatie. Indien u de verwachte inkomsten vanaf 2028 raamt, dient u de hoogte van de opbrengsten goed te kunnen onderbouwen.

Raming BTW-compensatiefonds
Gemeenten kunnen in de ramingen in hun begroting en meerjarenraming rekening houden met de ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF). Omdat de hoogte van deze ruimte fluctueert zijn in het verleden afspraken gemaakt tussen de gezamenlijke toezichthouders en BZK over wat een reële hoogte van deze ruimte is. Afgesproken is dat de laatste gerealiseerde ruimte onder het BCF-plafond de maximaal toegestane ruimte is die gemeenten mogen ramen in hun begroting en meerjarenraming. Deze gerealiseerde ruimte is bekendgemaakt in de meicirculaire 2026. Voor de raming in de begroting 2027 en meerjarenraming 2028-2030 wordt de definitieve afrekening van de ruimte onder het BCF-plafond gebruikt van het jaar 2025. Let op: de totale ruimte onder het plafond van 2025 is met € 213 miljoen verlaagd van € 428 miljoen naar € 216 miljoen (zie pagina 9 meicirculaire).

Neemt u stelposten helder op in uw begroting?
Wanneer u ervoor kiest om stelposten op te nemen in uw begroting, bijvoorbeeld voor jeugdzorg of onderuitputting, verzoeken wij u deze gebundeld in een totaaloverzicht op te nemen in uw begroting. Dit vergroot het inzicht in uw financiële positie en ondersteunt u in uw kaderstellende en controlerende rol.



Financieel beeld begroting 2027 Gemeente Utrecht

Rein-Aart van Vugt
Niels Fritz
8 oktober 2026

Beeld samengevat: algemeen

- Financieel gezonder dan het beeld bij de begroting 2026, mede door voordelige resultaten 2025.
- Het meest kritische criterium voor gemeente Utrecht: ‘zijn de vaste lasten in evenwicht met de vaste baten’ laat een positieve ontwikkeling zien. Er wordt vanaf 2028 weer gespaard.
- Komende jaren minder financiële ruimte: De algemene uitkering onder druk, de inflatie blijft aan de hoge kant en de rente-ontwikkeling leidt tot hogere lasten en een minder wendbare begroting. De onroerendzaakbelasting voor de inwoners en bedrijven stijgt voor 2017 en bevindt zich op een hoger niveau dan landelijk gemiddeld.

- Toenemende aandacht voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van investeringen en de nodige concrete stappen in ‘grip op investeringen’, concernsturing en – monitoring om de raad ook in positie te brengen keuzes te maken in prioritering van de investeringsagenda en inzet van reserves.
- Investeren in innovaties in de bedrijfsvoering en de planning & controlcyclus om de positie van de gemeenteraad verder te versterken.

Beeld samengevat: financieel

- Financieel gezonder dan begroting 2026, wel minder solide dan landelijk gemiddeld
- In tegenstelling tot het landelijke beeld, heeft Utrecht in de jaren 2022, 2023 en 2024 per saldo de reserves aangewend
- In 2025 - twee jaar eerder dan geraamd – heeft gemeente Utrecht weer gespaard € 52
- Prognose 2026 voor interen € 68 miljoen
- Voor 2027 weer sparen voor € 105 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door hogere baten bij de algemene dekkingsmiddelen van € 117 miljoen en de opbrengst van overdracht Merwedekanaal voor € 100 miljoen. Een kanttekening is wel dat de gemeente ook plichten krijgt bij de overdracht van het Merwedekanaal.
- De gemeente Utrecht spaart de komende jaren (2027 – 2030) fors voor het kunnen egaliseren van onderhoud van wegen (+ € 75 miljoen), onderhoud van vastgoed (+ € 49 miljoen), onderhoud sportfaciliteiten (+ € 16 miljoen) en voor het doen van vervangingsinvesteringen in het riool (= sparen via de rioolheffing) voor in totaal € 105 miljoen. Deze gespaarde middelen worden toegevoegd aan voorzieningen op de balans.

Beeld samengevat: algemene dekkingsmiddelen

Bij de algemene dekkingsmiddelen zijn een aantal ramingen en stelposten opgenomen.

Dit betreft extra opbrengsten in verband met de groei van de stad, een stelpost met extra opbrengsten van het rijk voor Jeugd, een post voor realistisch ramen en een taakstelling voor de beleidsorganisatie. Voor 2027 is dat opgeteld € 21,4 miljoen.
Zie tabel hieronder (blz. 273 begroting)

x € 1.000

Omschrijving*	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029	Begroting 2030	I/S
Groei van de stad	0	5.000	10.000	15.000	S
Stelpost Jeugd (Van Ark II, bijdrage Rijk)	7.400	11.300	14.500	17.800	S
Weerbaarheid	500	500	500	500	S
Realistisch ramen in exploitatie	10.000	10.000	10.000	10.000	I
Verhogen OZB	41.500	41.500	41.500	41.500	S
Verhogen toeristenbelasting	1.700	1.700	1.700	1.700	S
Bijplaatsingen dekken uit SUP-middelen	250	250	250	250	I
Taakstelling (beleids)organisatie**	4.000	7.500	10.800	10.900	S
Centrale overhead taakstelling	450	600	700	700	S

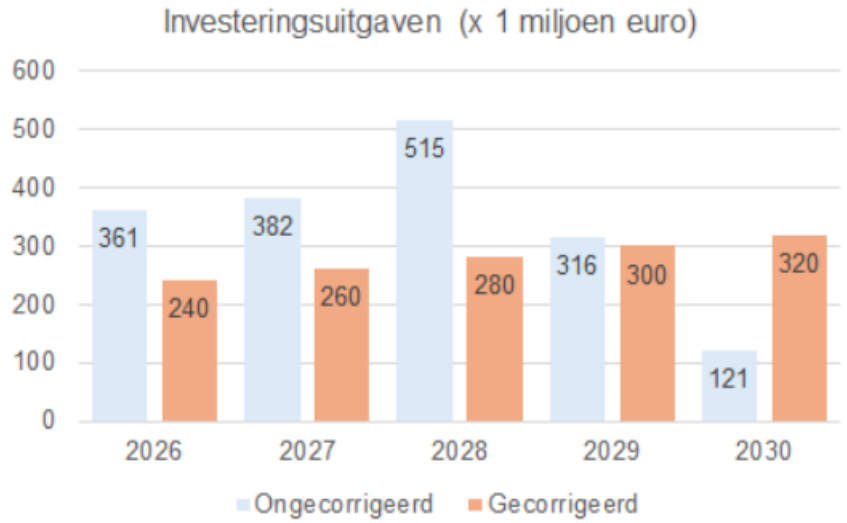
Beeld samengevat: budgettaire ruimte

De extra budgettaire ruimte die ontstaat met de meicirculaire wordt feitelijk ‘gereserveerd’ voor knelpunten bij de voorjaarsnota 2027. De ruimte voor 2027 wordt gestort in de algemene dekkingsreserve om de weerstandsratio te versterken.

Jaar/ bedrag * € 1miljoen	2027	2028	2029	2030
Extra budgettaire ruimte	7,5	6,6	5,2	3,9
Autonome ontwikkeling VJN 2027		7,2	5,5	2,7

Beeld samengevat: investeringen

De investeringsagenda is nog altijd fors, maar duidelijk realistischer gemaakt. Voor 2027 zijn investeringen begroot voor een bedrag van € 260 miljoen. Dit valt onder het voorgestelde plafond van € 300 miljoen. In 2025 is werkelijk gerealiseerd aan investeringen voor een bedrag van € 222 miljoen. De komende jaren is de realisatie van ‘grip op investeringen’, wat betreft inzicht, besluitvorming, werking van een investeringenplafond voor de gemeente en gemeenteraad een belangrijk speerpunt. De totale omvang van nog beschikbare budgetten voor investeringen bedraagt € 1,7 miljard. In deze begroting zijn minder investeringen (€ 167,8 miljoen; over 12 maanden € 251,3 miljoen) aan de agenda toegevoegd of gewijzigd, dan in het verleden bij begrotingen gebeurde en is het totale beschikbare budget (financieel) beter verdeeld over de komende jaren.





Financieel beeld begroting 2027 Gemeente Utrecht (Bijlage)

Rein-Aart van Vugt
Niels Fritz
8 oktober 2026

Deloitte.



Gemeente Utrecht

Financiële positie (verleden en prognose) gemeente Utrecht

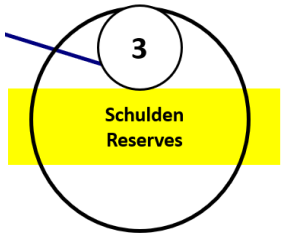
Kengetal * mln. Euro	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2019-2025	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029	Begroting 2030	2026-2030
Saldo van Baten en lasten primair begroot (1)	-/- 67,0	-/- 72,8	-/- 81,4	-/- 25,6	-/- 28,3	-/- 50,1	-/- 26,0	-/- 351,2	-/- 68,4	+ 105,0 (5)	+ 6,1	+ 47,6	+ 59,3	+ 150
Saldo van Baten en Laten begroot (2)	-/- 65,2	-/- 42,0	-/- 55,6	-/- 31,5	-/- 66,6	-/- 252	-/- 36,2	-/- 549,1	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Saldo van Baten en Lasten (3)	29,4	160,1 (16,5)	29,6	-/- 21,1	-/- 71,6	-/- 135,2	+ 51,6	+ 42,8	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verschil realisatie-begroot (4)	+ 94,4	+ 202,1	+ 85,2	+ 10,4	-/- 5,0	+ 116,8	+ 87,8	Gem: + 84,5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

In tegenstelling tot het landelijke beeld, heeft Utrecht in de jaren 2022, 2023 en 2024 per saldo de reserves aangewend
Twee jaar eerder dan geraamd weer sparen in 2025, na 3 jaar interen. Voor 2026 wordt weer interen op de reserves begroot. Vanaf 2027 wordt weer gespaard. Forse afwijkingen tussen begroot en realisatie

Realisatie 7 jaar

Begroot 5 jaar

Financiële positie (verleden en prognose) gemeente Utrecht



Kengetal * 1 mln Euro	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Primaire Begro-ting 2025	2025	2018-2025	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029	Begroting 2030	2025-2029
Vaste activa (1)	1.682	1.734	1.783	1.868	1.980	2.108	2.196	2.252	+ 570	2.424	2.570	2.781	3.000	3.235	+ 983
Voorraad grond	-/- 24,0	71,5	110	81	114	108	200	99	+ 123	71	88	115	125	142	43
Reserves (2)	662	823	852	831	759	624	569	676	+ 14	(4) 623	728	733	779	819	+ 143
Voorzieningen	77	78	63	71	73	111	154	113	+ 36	172	228	278	328	375	+ 262
Schulden (3)	1.122	1.111	1.168	1.273	1.510	1.761	1.896	1.853	+ 731	1.953	1.962	2.151	2.287	2.457	+ 604

Realisatie 7 jaar

Begroot 5 jaar

Utrecht investeert en trekt daarvoor leningen aan.

Ambitie aan investeringen is groot, realistischer in de tijd (vooral 2026 en 2027)

Deloitte.

Ontwikkeling Investeringen

Gemeente Utrecht

Bedragen * € 1000	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Begrote investeringen	317.651	236.203	219.989	260.903	315.957	308.232	346.532
Gerealiseerde investeringen	114.078	133.848	161.633	174.221	186.947	206.562	222.221
Onderbesteding	203.573	102.355	58.356	86.682	129.010	101.670	124.312
Onderbesteding %	36%	57%	73%	67%	59%	67%	64%

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Netto investerings-quote landelijk	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%	1,4%	1,9%
Netto investerings-quote Utrecht		1,9%	2,7%	3,3%	4,1%	4,6%

Bedragen * € 1000	Openstaand krediet ultimo begroting 2027	Begrote investering 2026	Begrote investering 2027	Begrote investering 2028	Begrote investering 2029	Begrote investering 2030 en verder
Begrote investeringen	1.744.521	361.059 (240.000)	381.623 (260.000)	515.304 (280.000)	315.723 (300.000)	169.649

Ontwikkeling weerstandsvermogen gemeente Utrecht



Kengetal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Begroting 2027	Norm Goed	Norm Onvol-doende
Risico's	60,3	57,6	68,8	69,3	64,5	75,8	75,6	64,7	61,6	86,7	85,0	94,2	N.v.t.	N.v.t.
Weerstands-capaciteit	61,3	60,8	68,1	68,1	67,7	60,5	54,8	74,8	71,8	89,3	88,4	94,2	N.v.t.	N.v.t.
Weerstands-ratio	1,02	1,06	1,0	0,98	1,05	0,8	0,73	1,16	1,17	1,0	1,04	1,0	> 2	< 1

Weerstandsratio is circa 1:
Tegenover een Euro risico staat ook een Euro buffer.

Risico's

Schattingen

Weerstandscapaciteit

Keuzes

Gemeenten moeilijk onderling vergelijkbaar

Deloitte.

Ontwikkeling BBV kengetallen gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht

Kengetal		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Landelijk gemiddeld	Landelijk gemiddeld 200.000+	Norm Goed	Norm Onvol-doende
Netto Schuldquote 1	Begroot	89%	89%	85%	91%	80%	87%	82%	82%	73%	87%	93%	100%				
	Werkelijk	62%	55%	61%	60%	69%	73%	73%						39%	54%	< 90%	> 130%
Solvabiliteit 2	Begroot	25%	24%	24%	30%	32%	25%	22%	23%	25%	23%	23%	22%				
	Werkelijk	35%	41%	41%	38%	32%	25%	26%						39%	42%	> 50%	< 20%
Structurele exploitatie-ruimte 3	Begroot	0,1%	0,4%	1,5%	0,4%	2,1%	1,5%	1,0%	1,7%	1,4%	0,8%	0,3%	0,2%				
	Werkelijk	-0,7%	1,9%	2,2%	1,3%	- 1,2%	0,65%	3,43%						5%	4%	> 0%	< 0%
Grond-exploitatie 4	Begroot	5,2%	4,5%	5,3%	6,1%	14,1%	4,5%	3,6%	6,2%	4,7%	3,8%	3,4%	2,6%				
	Werkelijk	4,6%	8,3%	13,4%	4,2%	6,3%	5,3%	4,6%						3,8%	4,2%	< 20%	> 35%
Belasting-capaciteit 5	Begroot	100%	105%	107%	109%	110%	117%	131%	119%	133%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.				
	Werkelijk	104%	107%	108%	109%	112%	117%	120%						102%	97%	< 95%	> 105%

Deloitte.



Auditplan 2026

Gemeente Utrecht| September 2026

01.
Aanbiedingsbrief
Brief van uw externe accountant
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
04.
Overige onderwerpen
05.
Bijlagen

Aanbiedingsbrief

door Niels Fritz, uw externe accountant.

Geachte leden van de raad,

Wij hebben het genoegen u hierbij ons auditplan aan te bieden voor de controle van de gemeente Utrecht voor het boekjaar eindigend op 31 december 2026. Het doel van dit document is u een samenvatting te geven van de wijze waarop wij de controle van de jaarrekening over 2026 verrichten.

Ons auditplan is mede gebaseerd op onze kennis en ervaring vanuit voorgaande jaren alsmede de ingediende offerte bij de meest recente Europese aanbesteding accountantsdiensten gemeente Utrecht. Dit auditplan hebben wij besproken op 18 september 2025 met uw Adviescommissie Controle en Financiën.

Het auditplan is een dynamisch document dat wij zo nodig in overleg met u tussentijds bijwerken als actuele ontwikkelingen bij/voor de gemeente Utrecht hiertoe aanleiding geven. Wij houden hierover nauw contact met zowel de gemeenteraad c.q. Adviescommissie Controle en Financiën, uw college als de ambtelijke organisatie.

Communicatie neemt zoals u van ons gewend bent sowieso een prominente plaats in binnen ons auditplan 2026. Dat stelt ons immers in staat continu op de hoogte te zijn én te blijven van de voor u relevante ontwikkelingen. Zo vullen wij onze certificerende rol én natuurlijke adviesfunctie voor uw gemeente optimaal in.

Wij zijn indien gewenst uiteraard graag bereid aan u een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

N.R. Fritz 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 van toepassing. Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel 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.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

Samenvatting controle 2026
Controletijdlijnen
Communicatiematrix

03.
Controleplan 2026

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Samenvatting controle 2026

Materialiteit

	Gemeente Utrecht *Begroting 2026*	Gemeente Utrecht *Jaarstukken 2025*
Materialiteit	€ 41.887.340	€ 41.770.000
Rapportagedrempel	€ 500.000	€ 500.000

Risico-inschatting

Waardering bouwgrond in exploitatie
Verhoogde aandacht bij verantwoording en controle van grondexploitaties.

Management override of controls
Management of college doorbreekt interne beheersingsmaatregelen. Dit betreft een verondersteld frauderisico vanuit de geldende beroepsregels.

Rechtmatigheidsverantwoording
Aandacht voor de naleving van Europese aanbestedingsregels en begrotingsrechtmatigheid.

Single information Single audit (SiSa)
Aandacht voor de verantwoording en dossieropbouw van de SiSa-bijlage.

Reikwijdte

Het verstrekken van een controleverklaring over de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) over het boekjaar eindigend op 31 december 2026.

Fraude en compliance

In lijn met de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer hebben wij verhoogde aandacht voor (indicaties van) fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving. Wij zullen hier (verplicht) over rapporteren in de controleverklaring.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het management, het college en de gemeenteraad. Een actuele frauderisicoanalyse van Utrecht is daarvoor de basis.

Speerpunten van de Adviescommissie Controle & Financiën

Naast de doelstellingen die wij hebben benoemd in dit auditplan, hebben wij de volgende speerpunten opgenomen:
- XXXX
- XXXX

Gebruikmaken van deskundigen

Het team wordt ondersteund door deskundigen op diverse gebieden.
Voor 2026 zijn wij van plan om de volgende deskundigen te betrekken bij onze controle:
- Vastgoedspecialisten
- WNT-specialisten
- Specialisten op het gebied van data-analyse.

Waar het audit team dit noodzakelijk acht zullen deze (of overige) deskundigen worden ingeschakeld.

IT-omgeving

Wij hebben aandacht voor de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Hierbij richten wij ons specifiek op S4/HANA, waar vorig jaar een migratie naartoe heeft plaatsgevonden.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting
Samenvatting controle 2026
Controletijdlijnen
Communicatiematrix

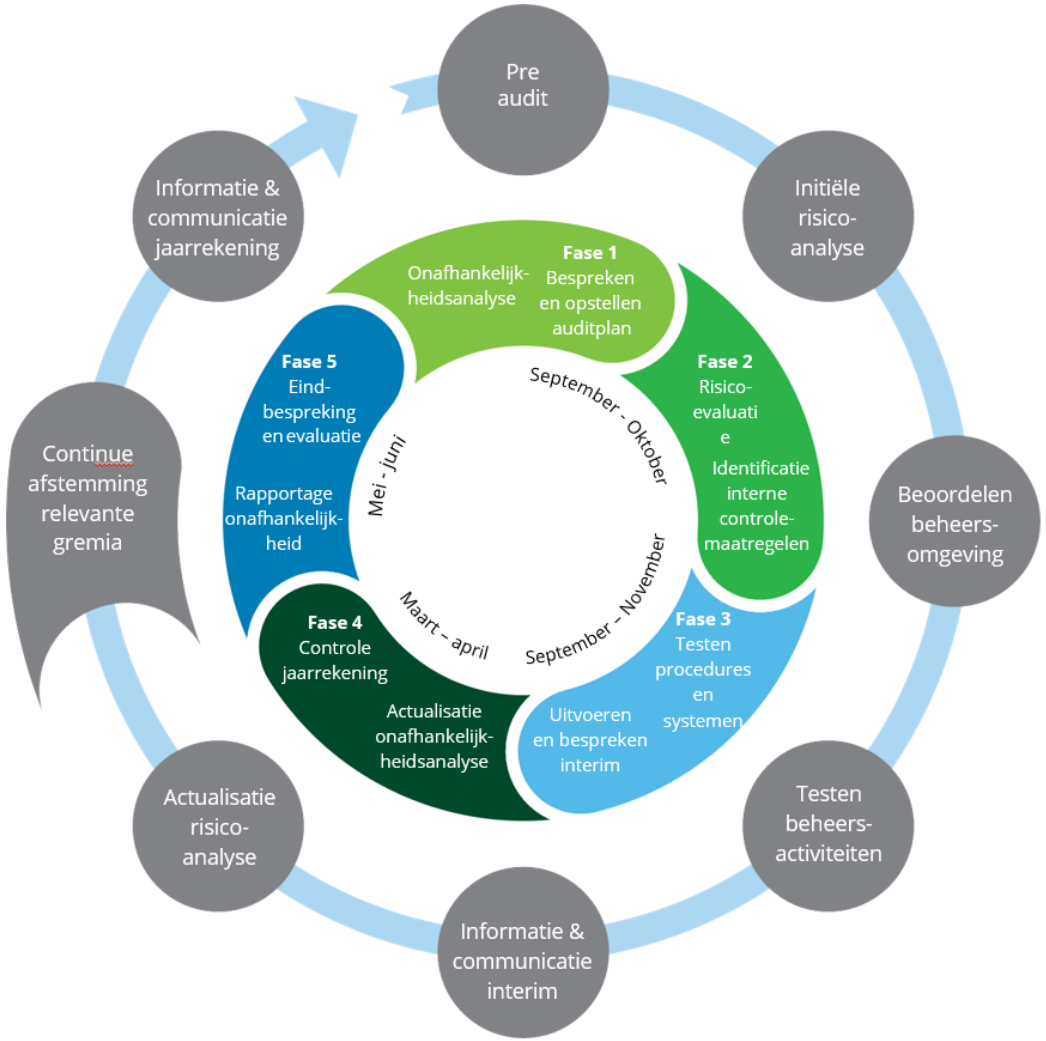
03.
Controleplan 2026

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Controletijdlijnen

Voor de jaarrekeningcontrole 2026 hanteren wij een vooraf met uw gemeente afgestemde planning, die naadloos aansluit op de agenda van de adviescommissie Controle en Financiën / gemeenteraad en de planning-en-controlcyclus van de gemeente Utrecht.



© 2026 Deloitte The Netherlands

01. Aanbiedingsbrief
02. Managementsamenvatting
Samenvatting controle 2026
Controletijdlijnen
Communicatiematrix
03. Controleplan 2026
04. Overige onderwerpen
05. Bijlagen

Communicatiematrix

Gemeente Utrecht	Deloitte	Onderwerpen	Communicatievorm	Contactmoment
Adviescommissie Controle en Financiën	• Advisory partner • Audit partner	• Actuele ontwikkelingen: sparringpartner en adviserende rol • Themasessies en jaarlijkse heisessie • Inrichting van de controle • Uitkomsten interim-controle en jaarrekeningcontrole	• Bijeenkomst/bespreking • Auditplan • Managementletter • Accountantsverslag en controleverklaring	• Maandelijks bij geplande vergaderingen • Rapportagemomenten • Minimaal 1x per jaar heisessie
Commissie Veiligheid, Bestuur en Financien / gemeenteraad	• Advisory partner • Audit partner	• Actuele ontwikkelingen: sparringpartner en adviserende rol • Bevindingen en adviezen naar aanleiding van de controle	• Bijeenkomst/bespreking	• Minimaal 1x per jaar
College, portefeuillehouder financiën, secretaris, concerncontroller en manager F&I	• Advisory partner • Audit partner • Senior manager	• Actuele ontwikkelingen • Inrichting van de controle • Uitkomsten interim-controle en jaarrekeningcontrole	• Bijeenkomst/bespreking • Auditplan • Managementletter • Accountantsverslag en controleverklaring	• September • November • Mei
Concerndirectie, waaronder secretaris, concerndirecteuren, concerncontroller en manager F&I	• Advisory partner • Audit partner • Senior manager	• Actuele ontwikkelingen • Inrichting van de controle • Uitkomsten interim-controle en jaarrekeningcontrole • Periodiek voortgangsoverleg	• Bijeenkomst/bespreking • Auditplan • Managementletter • Accountantsverslag en controleverklaring	• September • November • Mei
Ambtelijke organisatie	• Audit partner • Senior manager • Overige teamleden auditteam	• Actuele ontwikkelingen, specifieke vragen over raadsvoorstellen, interne beleidswijzigingen, verslaggevingsvraagstukken • Periodiek voortgangsoverleg en afstemming van de controle • Hoor en wederhoor bevindingen	• Besprekingen • Email • Regiegroep • Regiegesprekken – grondexploitaties, SiSa & rechtmatigheids-verantwoording	• Op rapportagemomenten en ad hoc • Wekelijks gedurende de uitvoering van de controles

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Fraude en compliance

Verantwoordelijkheden
De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude en het ervoor zorgen dat de activiteiten van de gemeente worden uitgevoerd in overeenstemming met wet- en regelgeving ligt bij het college, onder toezicht van uw de gemeenteraad. Het is van belang dat het college - onder toezicht van de gemeenteraad (en als gemandateerd orgaan de adviescommissie Controle en Financiën) – de nadruk legt op het opzetten van een solide en effectief framework voor fraude- en compliancerisico's. Daarnaast dient het college een duidelijk proces te implementeren om het framework periodiek te evalueren.

Wij verwachten dan ook dat het uitvoeren, vastleggen en actualiseren van de fraude- en compliancerisicoanalyse een geïntegreerd onderdeel is van de interne beheersing bij de gemeente, alsmede een evaluatie van de mogelijke impact en waarschijnlijkheid van frauderisico's en de ondernomen acties om fraude- en compliancerisico's te beperken. Hierbij behoren o.a. de risico's van witwassen, belangenconflicten, omkoping en corruptie.

Daarnaast zijn het college en de raad verantwoordelijk voor het monitoren van het risico op managementfraude, het bepalen of de interne beheersingsmaatregelen voldoende zijn om frauderisico's te identificeren en de beoordeling van de competentie en integriteit van het management.
Wij verwachten in een vroegtijdig stadium te worden geïnformeerd wanneer er sprake is van (vermoedens van) fraude of non-compliance, en over gebreken in de interne beheersing, gericht op fraude- en compliancerisico's. Eveneens verwachten wij toegang tot alle relevante meldingen van klokkenluiders/incidenten.

Verantwoordelijkheden Deloitte
Wij dienen een fraudediscussie te voeren en bevestigingen te verkrijgen van uw management en anderen binnen de gemeente ten aanzien van de interne beheersing, risico-inschattingen (inclusief de processen om de risico's op fraude te identificeren en erop in te spelen), en eventuele kennis met betrekking tot (vermoede) fraude.

Verder zijn wij verplicht het management te verzoeken om informatie die zij eventueel aan het college en de raad heeft meegedeeld over de processen om de risico's op fraude te identificeren en erop in te spelen, en om informatie die het management eventueel aan zijn werknemers heeft meegedeeld over zijn visie op bedrijfsvoering en ethisch gedrag. Daarnaast dienen wij inzicht te krijgen in de wijze waarop het college en de raad toezicht uitoefenen op de door het management gevolgde processen om de risico's op fraude in de organisatie te identificeren en hierop in te spelen.

Als accountants verkrijgen wij in dit kader een redelijke, maar geen absolute, mate van zekerheid dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat door fraude of fouten.

Relevantie voor de jaarrekening
- Afwijkingen in de jaarrekening kunnen het gevolg zijn van fraude, fouten of non-compliance met de bepalingen van wet- en regelgeving.
- De onderscheidende factor tussen fraude en fouten volgt uit het antwoord op de vraag of de onderliggende actie die leidt tot een afwijking in de jaarrekening al dan niet opzettelijk is verricht. Voor accountants zijn twee soorten opzettelijke afwijkingen relevant: afwijkingen als gevolg van frauduleuze financiële verslaggeving en afwijkingen als gevolg van oneigenlijke toe-eigening van activa. De adequaatheid van de openbaarmakingen is ook in deze context van bijzonder belang voor ons.
- Non-compliance is relevant omdat het kan leiden tot significante reputatie- of financiële schade, zodat dit het bepalen van transacties of posities en van in de jaarrekening opgenomen toelichtingen die van materieel belang zijn, kan beïnvloeden. Hierin noemen wij als specifiek voorbeeld eveneens de rechtmatigheidsverantwoording.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

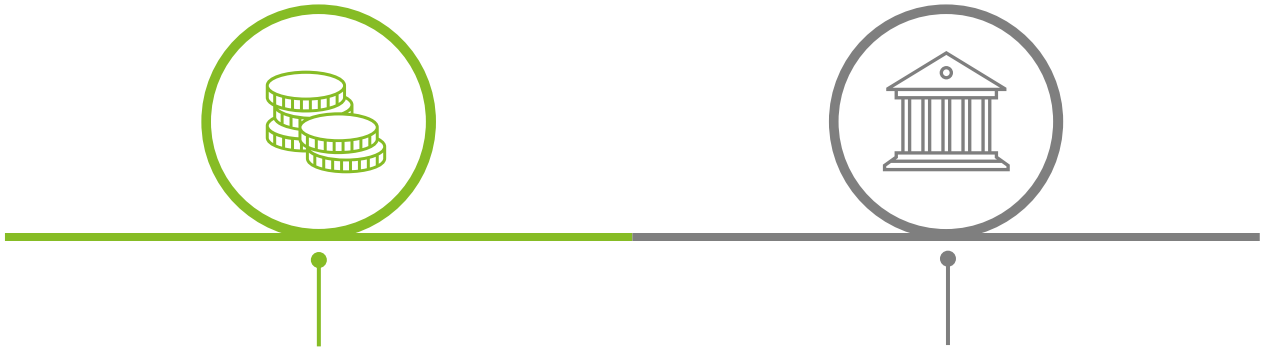
04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Materialiteit

Het begrip ‘materialiteit’ wordt door de accountant toegepast bij zowel het plannen en uitvoeren van de controle, als bij het evalueren van het effect van de geïdentificeerde afwijkingen op de controle, en van eventuele niet-gecorrigeerde afwijkingen op de financiële overzichten, alsmede bij het zich vormen van het oordeel in de controleverklaring.

Implicaties voor de materialiteit



Wij hebben de **materialiteit van gemeente Utrecht bepaald op € 41.887.340** (o.b.v. de begroting 2026)**.**

Conform het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is de materialiteit gebaseerd op 2% van de lasten, exclusief dotaties aan de reserves.

De rapportage aan de gemeenteraad zal alle afwijkingen bevatten die groter zijn dan € 500.000, waarbij wij afwijkingen onder deze grens rapporteren die om kwalitatieve redenen relevant zijn.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Reikwijdte van de controle

Relevante aspecten bij onze accountantscontrole zijn onder andere:

- De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant.
- De accountant controleert de jaarrekening en verstrekt de volgende rapportages:
  - Auditplan
  - Managementletter (ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders)
  - Boardletter
  - Verslag van bevindingen
  - Controleverklaring.
- De controleverklaring geeft een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening. Uw college legt verantwoording af over de rechtmatigheid van de bestedingen via de rechtmatigheidsverantwoording die is opgenomen in de jaarrekening. Nadere toelichting vindt plaats in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken.
- Net als voorgaand boekjaar zullen wij in de controleverklaring rapporteren over onze controleaanpak frauderisico's, naleving wet- en regelgeving en veronderstellingen inzake financiële risico's in relatie tot de financiële positie.
- De uitgangspunten voor de accountantscontrole zijn het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).
- De accountantscontrole is op grond van de Wet toezicht accountantscontrole (Wta) een wettelijke controle. Dit betekent een stevig toezichtregime van de Autoriteit Financiële markten (AFM) op de naleving van de voor accountants geldende 'Nadere voorschriften controle- en overige standaarden' (NV COS).
- Verbinding tussen gemeenteraad, adviescommissie Controle en Financiën en accountant:
  - adviescommissie Controle en Financiën is 'linking pin' tussen gemeenteraad als opdrachtgever en accountant als opdrachtnemer.
  - Overleggen in ieder geval over inrichting van de controle, uitkomsten interim- en jaarrekeningcontrole alsook actuele ontwikkelingen.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Reikwijdte van de controle

Doelstelling:

De primaire doelstelling van de accountantscontrole is een onafhankelijke controleverklaring te verstrekken over de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) over het boekjaar eindigend op 31 december 2026. Daarbij rapporteren wij aan het college en de gemeenteraad over onze controlebevindingen.

Het college is primair verantwoordelijk voor het (bij)houden van een goede financiële administratie en voor betrouwbare en tijdige (tussentijdse) bestuursrapportages aan de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de bedrijfsvoering en de handelingen van de gemeente ligt bij de gemeenteraad.

De rol en de verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad zijn van groot belang. Onze controlewerkzaamheden geven een onafhankelijke kijk op de financiële verslagleggingsrisico's en -processen, en andere gebieden en ontwikkelingen die voor hen relevant zijn.

Onze rapportagedoelstellingen zijn de volgende:

- Het college en de gemeenteraad informeren over significante aangelegenheden. Dit is gericht op bijvoorbeeld belangrijke schattingen, grondslagen voor financiële verslaggeving, nieuwe rapportagevereisten en significante tekortkomingen in de interne beheersing.
- Het tijdig verstrekken van een constructieve managementletter aan het college en de gemeenteraad. Hierin nemen wij onze belangrijkste aanbevelingen op voor mogelijke en/of noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsprocessen, en indien van toepassing geconstateerde significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tijdens de controle hebben geïdentificeerd.

Aansluiting met uw ontwikkelingen:

Onze controleaanpak voor uw gemeente is gebaseerd op ons inzicht in de strategische prioriteiten van uw gemeente. Hiertoe verkrijgen wij inzicht in de (significante) ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn voor de controleaanpak van de jaarrekening. Ook leggen wij, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie, focus op actuele ontwikkelingen voor en bij de gemeente die zich vertalen in onze risicoanalyse en in specifieke aandachtsgebieden bij onze werkzaamheden en in onze rapportages.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief

02.
Managementsamenvatting

03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

04.
Overige onderwerpen

05.
Bijlagen

Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole

Wij focussen ons op dat wat het belangrijkst is. Door na te gaan wat er mis kan gaan, concentreren wij ons op díe gebieden die er het meest toe doen, en beperken wij onze werkzaamheden voor de gebieden die weinig tot geen invloed hebben op de controle. Hierbij onderkennen wij voor de controle van boekjaar 2026 de volgende aandachtsgebieden bij onze controle voor uw gemeente:

- Management override of controls (vanuit de controlestandaarden ingegeven).
- Waardering voorraad bouwgronden in exploitatie (actief grondbeleid).
- Verhoogde aandacht voor aandachtspunten bij verantwoording en controle van grondexploitaties, SiSa, juridische claims en geschillen.
- Rechtmatigheidsverantwoording, waaronder blijvende aandacht voor de naleving van Europese aanbestedingsregels en begrotingsrechtmatigheid.
- Aandacht voor de prestatielevering van inkopen die de gemeente doet.
- Blijvende aandacht voor een adequate wisselwerking tussen de centrale en de decentrale organisatie.
- Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking (IT-omgeving en cybersecurity).
- Actualisatie van voorzieningen, waaronder de voorzieningen onderhoud.
- Opvolging (overige) aanbevelingen managementletter en accountantsverslag 2025.

Indien nodig zullen wij in de loop van de controle over significante wijzigingen communiceren, waarbij wij ook de redenen voor dergelijke wijzigingen zullen vermelden.

Interne-beheersingsomgeving. Wij streven ernaar om een gedegen inzicht te krijgen in de processtromen voor significante transactiestromen, rekeningsaldi of toelichtingen. Wij zullen relevante interne-beheersingsmaatregelen identificeren en een duidelijk begrip documenteren van de beheersingsactiviteiten. Vervolgens evalueren wij de opzet, bepalen wij de implementatie en testen wij, indien van toepassing, de effectieve werking van de relevante beheersingsmaatregelen. Ten aanzien van de relevante beheersingsmaatregelen verzoeken wij u ervoor te zorgen dat er toereikende documentatie beschikbaar is van alle relevante stappen die zijn uitgevoerd.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
Fraude en compliance
Materialiteit
Reikwijdte van de controle
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole
Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie
04.
Overige onderwerpen
05.
Bijlagen

Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

Voor de komende jaren, zoals u ook in onze offerte bij de meest recente Europese aanbesteding accountantsdiensten gemeente Utrecht heeft kunnen lezen, hebben wij een drietal "hoofddoelstellingen" geformuleerd voor de accountantsdiensten en adviesfunctie. Deze hebben wij onderstaand schematisch weergegeven:



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

Realiseren van een snellere, meer organisatiegerichte, continuous accountantscontrole

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

Gezien de doelstellingen overkoepelend en meerjarig van aard zijn (waarbij eveneens sprake kan zijn van een groeitraject), zullen wij deze jaarlijks opdelen in subdoelstellingen. Voor boekjaar 2026 hebben wij vanuit de adviesfunctie verhoogde aandacht voor:

- Grip op investeringen / Besluitvorming, planning, begroting en informatievoorziening investeringen inclusief MPR (gebiedsontwikkeling);
- Realistisch plannen, ramen en begroten;
- Concernsturing en concernmonitoring (three lines model, versterken financiële functie, integraliteit);
- Versterken realisatiekracht (o.a. innovatie/AI);
- Tussentijds 'closen' van de administratie en controle daarop;

Gemeenteraadsverkiezingen

Naast bovenstaande bieden wij naar aanleiding de gemeenteraadsverkiezingen het volgende aan als onderdeel van onze dienstverlening:

- Introductieprogramma nieuwe gemeenteraad;
- Audit Elevation Lab voor de Adviescommissie Controle & Financiën

Speerpunten adviescommissie Controle en Financiën

De adviescommissie Controle en Financiën kan – als vertegenwoordiging van de gemeenteraad – ter ondersteuning van de controlerende rol specifiek aandacht vragen voor bepaalde posten van de programma's, gemeentelijke producten, specifieke projecten en/of organisatieonderdelen. Voor boekjaar 2026 zijn de volgende speerpunten geselecteerd:

- XXXXXX
- XXXXXX

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
04.
Overige onderwerpen
Planning-en-controlcyclus
Inzet van innovatieve tools
05.
Bijlagen

De planning-en-controlcyclus

Kadernota, begroting en jaarrekening horen bij elkaar

De gemeenteraad legt in de kadernota de beleidsdoelstellingen vast, wat vervolgens uitwerking krijgt in de begroting. De begroting bevat de financiële kaders waarmee het college aan de slag gaat. Hiermee geeft u invulling aan uw kaderstellende rol.

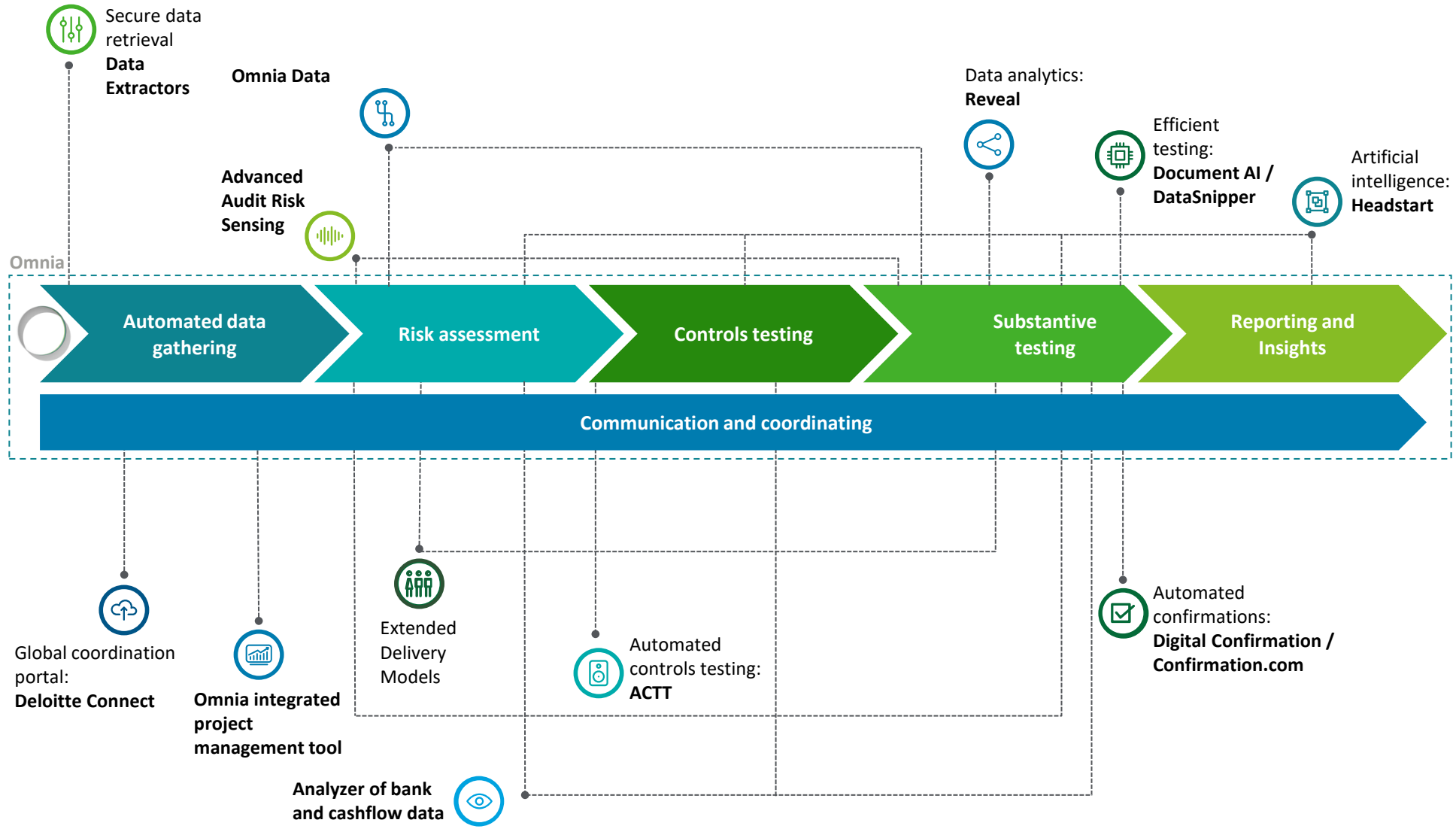
Het is van belang vast te stellen of de realisatie van de afgesproken doelstellingen plaatsvindt binnen de in de begroting opgenomen financiële afspraken. Het college legt hierover verantwoording af aan de hand van tussentijdse bestuursrapportages en na afloop van het jaar in de jaarstukken (het jaarverslag en de jaarrekening). Deze (tussentijdse) verantwoordingsstukken zijn van belang voor uw controlerende taak. De jaarstukken volgen daarin de begroting.



© 2026 Deloitte The Netherlands

01. Aanbiedingsbrief
02. Managementsamenvatting
03. Controleplan 2026
04. Overige onderwerpen
Planning-en-controlcyclus
Inzet van innovatieve tools
05. Bijlagen

Inzet van innovatieve tools (1 van 2)



© 2026 Deloitte The Netherlands

01. Aanbiedingsbrief
02. Managementsamenvatting
03. Controleplan 2026
04. Overige onderwerpen
Planning-en-controlcyclus
Inzet van innovatieve tools
05. Bijlagen

Inzet van innovatieve tools (2 van 2)

Onze blijvende toewijding aan innovatie staat centraal in het bevorderen van de kwaliteit van audits. We investeren aanzienlijk in het transformeren van de manier waarop we financiële verantwoordingen controleren, door te verkennen hoe: we meer auditbewijs kunnen onderzoeken, de inspanningen van onze hoogopgeleide professionals te verschuiven van routinetaken naar taken die professioneel oordeel vereisen, en technologie te gebruiken om diepere inzichten in uw bedrijven te ontwikkelen.
Onze controlebenadering wordt gedreven door data-analysetechnieken die waarde toevoegen aan de audit omdat ze de efficiëntie en effectiviteit van controleprocedures verhogen. Het snel toepassen van deze technieken identificeert deficiënties in interne beheersing en uitzonderingen, waardoor we ons kunnen concentreren op hoe hierop is gereageerd en hoe ze zijn opgelost, in plaats van een steekproefbenadering te adopteren voor het vinden van uitzonderingen. Hieronder hebben we de tools opgenomen die we zullen gebruiken in onze audituitvoering. Deze tools helpen bij het identificeren van observaties en het verzamelen van waardevolle inzichten.

Data Extractors: Faciliteren de efficiënte, veilige, flexibele en gestandaardiseerde extractie en verwerking van gegevens voor meerdere analytische oplossingen.

Deloitte Connect: Een veilige, online samenwerkingssite die een tweerichtingsdialoog tussen het Deloitte-team en de klant faciliteert om de coördinatie van de controle effectief te beheren.

Deloitte Omnia project management tool: Helpt engagementteams effectief en efficiënt het auditproject te beheren met behendigheid, ingebouwd in het auditplatform.

Omnia data/spotlight: Biedt een geautomatiseerde manier om gegevens te analyseren en te transformeren in diepere inzichten met efficiënt hergebruik van eerder ingevoerde gegevens om tijd te besparen en continuïteit van gegevens door het hele auditdossier heen mogelijk te maken.

Extended Delivery Models: Ondersteunt het kernteam om hun focus te verhogen op gebieden van de audit met een hoger risico en complexiteit.

Analyzer of bank and cashflow data: : Tool om inzicht te krijgen in alle betalingen & ontvangsten om deze vervolgens te koppelen aan kosten en omzet.

Automated Control Testing Tool (ACTT): Een server-gebaseerde applicatie die de beoordeling, het ontwerp, de implementatie en het testen van geautomatiseerde controles ondersteunt.

Headstart: Intern AI-platform voor veilige en efficiënte afstemmingen die projecten een vliegende start geven.

Reveal: Biedt de mogelijkheid om de relaties tussen datasets te modelleren om krachtige visualisaties te produceren op basis van die relaties.

DocAI: Een applicatie die het gemakkelijk maakt om grote hoeveelheden documenten te vergelijken met basissjablonen, significante afwijkingen te identificeren en relevante informatie te extraheren.

Digital Confirmations: Applicatie die externe bevestigingsgerelateerde activiteiten coördineert tussen meerdere belanghebbenden. De tool automatiseert en stroomlijnt het proces ten aanzien van externe bevestigingen (zoals bijvoorbeeld met banken en advocatenkantoren).

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
04.
Overige onderwerpen
05.
Bijlagen
Bijlage I: Independence
Bijlage II: Uw controleteam

Bijlage I: Onafhankelijkheid (1 van 2)

Deloitte is onafhankelijk van Gemeente Utrecht
Wij bevestigen dat wij en alle Deloitte member firms onafhankelijk zijn van gemeente Utrecht overeenkomstig de 'Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten' (ViO), de IESBA[1] Code of Ethics standards. Wij zullen in onze definitieve rapportage aan de adviescommissie Controle en Financiën onze onafhankelijkheid en objectiviteit inzake de controle over het boekjaar eindigend op 31 december 2026 opnieuw bevestigen.

Wij beoordelen continu onze onafhankelijkheid, en verzekeren u dat de juiste waarborgen zijn ingevoerd, inclusief - maar niet beperkt tot - degelijke opdrachtacceptatieprocessen en de inzet van extra partners en professionals om de uitgevoerde werkzaamheden te beoordelen. Het handhaven van en toezicht houden op de onafhankelijkheid vergt een gezamenlijke inspanning van de accountant, het management en de adviescommissie Controle en Financiën.

Wij zullen jaarlijks onze onafhankelijkheid schriftelijk bevestigen aan de adviescommissie Controle en Financiën, en zullen eventuele zaken identificeren waarvan naar onze mening redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid en objectiviteit.

Beleid en procedures
Onderdelen van onze onafhankelijkheidsmaatregelen zijn:
- Een cultuur waarin het belang van onafhankelijkheid wordt benadrukt.
- Een strikt beleid, dat duidelijk wordt gecommuniceerd.
- Trainingen voor alle partners, directors en medewerkers.
- Toezicht op persoonlijke financiële belangen door middel van Global Monitoring-systemen.
- Jaarlijkse onafhankelijkheidsverklaringen, afgelegd door partners, directors en medewerkers.
- Beleid ten aanzien van het rouleren van partners.
- Beleid ten aanzien van langdurige betrokkenheid van senior leden van het controleteam.
- Beleid ten aanzien van goedkeuring vooraf van overige dienstverlening.
- Beleid ten aanzien van goedkeuring vooraf van zakelijke relaties.
- Beleid ten aanzien van geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid.
- Diepgaande monitoring van processen.

[1] De International Ethics Standards Board for Accountants.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
04.
Overige onderwerpen
05.
Bijlagen
Bijlage I: Independence
Bijlage II: Uw controleteam

Bijlage I: Onafhankelijkheid (2 van 2)

Het onafhankelijkheidsbeleid, gebaseerd op de ViO en de 'IESBA Code of Ethics' omvat onder andere de volgende onderwerpen:

Overige dienstverlening: Eventuele overige dienstverlening aan een controlecliënt of aan haar verbonden derden dient voorafgaand aan acceptatie te worden getoetst aan de hand van de van toepassing zijnde onafhankelijkheidsregels. Hieruit volgt of een opdracht al dan niet is toegestaan, welke goedkeuringen vereist zijn, en of een maatregel vereist is om een eventuele bedreiging voor de onafhankelijkheid te reduceren tot een acceptabel niveau. Er vindt intern toezicht plaats op de naleving van deze procedures.

Langdurige betrokkenheid: Het controleteam beoordeelt minimaal eenmaal per jaar of er maatregelen nodig zijn om een bedreiging vanwege langdurige betrokkenheid van de seniorleden van het auditteam tot een acceptabel niveau terug te brengen.

Financiële belangen: Het is partners en directors van Deloitte (en eventuele nauwe financiële relaties) verboden een financieel belang te verwerven of te houden in onze controlecliënten. Professionals kunnen niet aan opdrachten werken indien zij (of eventuele nauwe financiële relaties) een financieel belang in de cliënt hebben.

Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid: Het is partners en professionals verboden geschenken of persoonlijke uitingen van gastvrijheid te ontvangen van controlecliënten of deze aan hen te verstrekken indien de waarde hiervan meer dan € 100 bedraagt.

Zakelijke relaties: Zakelijke relaties (zoals het afnemen van goederen en diensten door Deloitte of gezamenlijke zakelijke belangen) tussen Deloitte - met inbegrip van de partners en professionals van Deloitte – en een controlecliënt zijn onderworpen aan voorwaarden, en in sommige gevallen verboden.

Associatie: Associatie in het kader van reclame of marketing tussen Deloitte en een controlecliënt is verboden, tenzij deze van te verwaarlozen betekenis is.

Indiensttreding bij de controlecliënt: Indien bepaalde leden van het controleteam overstappen naar bepaalde functies bij de controlecliënt of daaraan verbonden derden, geldt een afkoelingstermijn. Indien deze termijn niet in acht wordt genomen, is het Deloitte niet toegestaan om de controle uit te voeren.

© 2026 Deloitte The Netherlands

01.
Aanbiedingsbrief
02.
Managementsamenvatting
03.
Controleplan 2026
04.
Overige onderwerpen
05.
Bijlagen
Bijlage I: Independence
Bijlage II: Uw controleteam

Bijlage II: uw controleteam

De accountantscontrole van het boekjaar 2026 voeren wij uit onder leiding van Niels Fritz en Bob Leeuwenkamp. Zoals u van ons gewend bent, zetten wij een voor en met uw gemeente bekend, ervaren en gedreven controleteam in (waar nodig aangevuld met specialisten, zoals IT-auditors). Rein-Aart van Vugt zal, in verband met onafhankelijkheidsrichtlijnen niet langer betrokken zijn bij de jaarrekeningcontrole van gemeente Utrecht.



Niels Fritz
Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 5204 8682
nfritz@deloitte.nl



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



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



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



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



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



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



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



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

© 2026 Deloitte The Netherlands

Deloitte.

Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL’’ of ‘’Deloitte Global’’), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de “Deloitte-organisatie”). DTTL en haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichten of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteiten zijn aansprakelijk voor hun eigen handelen en nalaten, en niet voor het handelen of nalaten van een andere entiteit. DTTL verleent geen diensten aan cliënten. Raadpleeg www.deloitte.com/about voor meer informatie.

Deloitte levert toonaangevende audit- en assurance-, belastingadvies- en juridische diensten, en diensten op het gebied van consulting, financial advisory, en risk advisory aan bijna 90% van de Fortune Global 500® en duizenden particuliere bedrijven. Onze professionals leveren meetbare en blijvende resultaten die het vertrouwen van het publiek in kapitaalmarkten helpen versterken, klanten in staat stellen te transformeren en bloeien, en de weg wijzen naar een sterkere economie, een meer rechtvaardige samenleving en een duurzame wereld. Voortbouwend op haar meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 415.000 mensen van Deloitte wereldwijd een impact maken die ertoe doet op www.deloitte.com.

Deze communicatie bevat louter algemene informatie en noch DTTL, noch haar wereldwijde netwerk van member firms of aan hen verbonden entiteiten verleent door middel van deze communicatie professioneel advies of diensten. Voordat u een beslissing neemt of actie onderneemt die van invloed kan zijn op uw financiën of uw bedrijf, dient u een gekwalificeerde professionele adviseur te raadplegen. Geen enkele entiteit in de Deloitte-organisatie is verantwoordelijk voor enig verlies dat wordt geleden door een persoon die op deze communicatie vertrouwt.

© 2026. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.

Deloitte.



Auditplan 2026

Gemeente Utrecht| September 2026

Samenvatting controle 2026

Materialiteit

	Gemeente Utrecht *Begroting 2026*	Gemeente Utrecht *Jaarstukken 2025*
Materialiteit	€ 41.887.340	€ 41.770.000
Rapportage-drempel	€ 500.000	€ 500.000

Risico-inschatting

Waardering bouwgrond in exploitatie
Verhoogde aandacht bij verantwoording en controle van grondexploitaties.

Management override of controls
Management of college doorbreekt interne beheersingsmaatregelen. Dit betreft een verondersteld frauderisico vanuit de geldende beroepsregels.

Rechtmatigheidsverantwoording
Aandacht voor de naleving van Europese aanbestedingsregels en begrotingsrechtmatigheid.

Single information Single audit (SiSa)
Aandacht voor de verantwoording en dossieropbouw van de SiSa-bijlage.

Reikwijdte

Het verstrekken van een controleverklaring over de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) over het boekjaar eindigend op 31 december 2026.

Fraude en compliance

In lijn met de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer hebben wij verhoogde aandacht voor (indicaties van) fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving. Wij zullen hier (verplicht) over rapporteren in de controleverklaring.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het management, het college en de gemeenteraad. Een actuele frauderisicoanalyse van Utrecht is daarvoor de basis.

Gebruikmaken van deskundigen

Het team wordt ondersteund door deskundigen op diverse gebieden.
Voor 2026 zijn wij van plan om de volgende deskundigen te betrekken bij onze controle:

- Vastgoedspecialisten
- WNT-specialisten
- Specialisten op het gebied van data-analyse.

Waar het audit team dit noodzakelijk acht zullen deze (of overige) deskundigen worden ingeschakeld.

IT-omgeving

Wij hebben aandacht voor de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Hierbij richten wij ons specifiek op S4/HANA, waar vorig jaar een migratie naartoe heeft plaatsgevonden.

Speerpunten van de Adviescommissie Controle & Financiën

Naast de doelstellingen die wij hebben benoemd in dit auditplan, hebben wij de volgende speerpunten opgenomen:

- XXXX
- XXXX

© 2026 Deloitte The Netherlands

Aandachtsgebieden voor de adviesfunctie

Voor de komende jaren, zoals u ook in onze offerte bij de meest recente Europese aanbesteding accountantsdiensten gemeente Utrecht heeft kunnen lezen, hebben wij een drietal “hoofddoelstellingen” geformuleerd voor de accountantsdiensten en adviesfunctie. Deze hebben wij onderstaand schematisch weergegeven:



Gezien de doelstellingen overkoepelend en meerjarig van aard zijn (waarbij eveneens sprake kan zijn van een groeitraject), zullen wij deze jaarlijks opdelen in subdoelstellingen. Voor boekjaar 2026 hebben wij vanuit de adviesfunctie verhoogde aandacht voor:

- Grip op investeringen / Besluitvorming, planning, begroting en informatievoorziening investeringen inclusief MPR (gebiedsontwikkeling);
- Realistisch plannen, ramen en begroten;
- Concernsturing en concernmonitoring (three lines model, versterken financiële functie, integraliteit);
- Versterken realisatiekracht (o.a. innovatie/AI);
- Tussentijds ‘closen’ van de administratie en controle daarop;

Gemeenteraadsverkiezingen

Naast bovenstaande bieden wij naar aanleiding de gemeenteraadsverkiezingen het volgende aan als onderdeel van onze dienstverlening:

- Introductieprogramma nieuwe gemeenteraad;
- Audit Elevation Lab voor de Adviescommissie Controle & Financiën

Speerpunten adviescommissie Controle en Financiën

De adviescommissie Controle en Financiën kan – als vertegenwoordiging van de gemeenteraad – ter ondersteuning van de controlerende rol specifiek aandacht vragen voor bepaalde posten van de programma’s, gemeentelijke producten, specifieke projecten en/of organisatieonderdelen.

© 2026 Deloitte The Netherlands

Overzicht facturatie accountantscontrole 2020 - 2025

Facturatie Deloitte controles 2020 t/m 2025

Onderdeel	2025	2024	2023	2022	2021	2020
Controle jaarrekening	495.000	485.632	459.444	428.186	405.096	393.680
Controle verantwoording meergemeentenfunctionaliteit Bbz	20.000	13.112	12.405	11.561	10.938	10.680
Controle SiSa-regelingen	125.000	144.960	144.960	103.803	101.792	31.080
IT audit SAP S/4HANA	-	48.750	-	-	-	-
BBV actualiteitendag 30 januari 2025	-	3.880	-	-	-	-
Training BBV grondbeleid 15 april	-	2.000	-	-	-	-
* Natuurlijk advies: werkzaamheden subsidieverstrekking Stichting Leren voor de Toekomst en Durf te Dromen	10.000					
Meerwerk	17.950	71.224	70.108	26.036	20.664	22.910
	667.950	**769.558**	**686.917**	**569.586**	**538.490**	**458.350**

Meerwerk 2025

Aanvullende controlewerkzaamheden afsluitende P13/P14 boekingen	17.950

* *Nog te factureren mbt post natuurlijk advies: maximaal € 12.750*

Deloitte.

Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL’’ of ‘’Deloitte Global’’), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de “Deloitte-organisatie”). DTTL en haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichten of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteiten zijn aansprakelijk voor hun eigen handelen en nalaten, en niet voor het handelen of nalaten van een andere entiteit. DTTL verleent geen diensten aan cliënten. Raadpleeg www.deloitte.com/about voor meer informatie.

Deloitte levert toonaangevende audit- en assurance-, belastingadvies- en juridische diensten, en diensten op het gebied van consulting, financial advisory, en risk advisory aan bijna 90% van de Fortune Global 500® en duizenden particuliere bedrijven. Onze professionals leveren meetbare en blijvende resultaten die het vertrouwen van het publiek in kapitaalmarkten helpen versterken, klanten in staat stellen te transformeren en bloeien, en de weg wijzen naar een sterkere economie, een meer rechtvaardige samenleving en een duurzame wereld. Voortbouwend op haar meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 415.000 mensen van Deloitte wereldwijd een impact maken die ertoe doet op www.deloitte.com.

Deze communicatie bevat louter algemene informatie en noch DTTL, noch haar wereldwijde netwerk van member firms of aan hen verbonden entiteiten verleent door middel van deze communicatie professioneel advies of diensten. Voordat u een beslissing neemt of actie onderneemt die van invloed kan zijn op uw financiën of uw bedrijf, dient u een gekwalificeerde professionele adviseur te raadplegen. Geen enkele entiteit in de Deloitte-organisatie is verantwoordelijk voor enig verlies dat wordt geleden door een persoon die op deze communicatie vertrouwt.

© 2026. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2026 (versie mei 2026)

Datum en tijdstip 2026	Onderwerpen
Uitgangspunten	– *In beginsel 6-8 x 1,5 overleg, waar nodig in aanwezigheid van ambtelijke organisatie (concerncontroller, directeur F&I en concernaudit), rekenkamer en accountant.* – *Onderwerpen voor de adviescommissie (kunnen) zijn: jaarstukken, voorjaarsnota, programmabegroting, financiële verordeningen en beleidsnota's, art. 213a-onderzoeken, alle overige onderwerpen waarvan de adviescommissie van oordeel is dat deze een (sterke) financiële component bevatten.* – *Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd (eigen inbreng).*
Onderwerpen veeglijst	- Halfjaarverslag Concernaudit: toelichting en gelegenheid tot het stellen van vragen --> naar 2027 - Versterken financiële functie (tijd: 15 minuten) --> wordt in 2026 afgerond. Brief begin 2027 - Onderzoek rekenkamer onderbesteding (doe mee onderzoek) - (financieel) Toezicht provincie (hoe werkt dit?) - Controlstatuut - Treasury - Risicomanagement - Inkoop&subsidies --> subsidiemonitor 2026 bij JS 2026 moet aanbevelingen van 213a onderzoek meenemen hierover. - Opzet berap en planning (oa ook inhoud voortgangsrapportages explicieter zijn)
Onderwerpen heidag 9 september	– Financiële verordening en spelregels (BBV): toelichting door Deloitte en ambtelijke organisatie. – Reserves: motie minder is meer: invulling van deze motie. In Q4 wordt brief gestuurd door college – Grip op investeren/MPR --> o.a. door reflectie BDO en ambtelijke organisatie.
Do 28 mei (18.15-19.45)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Kennismaken (rollen) en toelichting op het overdrachtsdocument (tijd: 20-30 minuten) --> jaarplannen toevoegen rekenkamer en CA. – Jaarstukken (tijd: 20 minuten) – *(concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken* – *Concept Reactie van het college op het accountantsrapport* – Berap incl. resultaatsbestemming en MPR (tijd: 10 minuten) – (eventueel) Advies aan commissie Bestuur n.a.v. JS (tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 24 september (20.15-21.45) --> donderdag 8 oktober 2026 (18.00/18.45-19.30/19.45)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarverslag Concernaudit 2025/26" en het "Jaarplan Concernaudit 2026/27 (tijd: 10 minuten) – Programmabegroting + 2e Berap + Uitwerking coalitieakkoord naar programmabegroting (tijd 30 minuten) --> verschoven van 5-9 --> vraag wat is nodig in de technische sessie op 28-9? – Plan van Aanpak accountantscontrole ('jaarplan') en opdrachtbevestiging jaarrekening (tijd: 15 minuten). Denk aan de speerpunten.

Datum en tijdstip 2026	Onderwerpen
	– Advies aan commissie Bestuur over Programmabegroting (na wissel, tijd 15 minuten). – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 5 november (18.15–19.45)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Aanpak raadstoets (tijd:30 minuten) incl. presentatie door externe – Beinvloedbaarheid van de begroting (tijd: 10 minuten) – **RUIMTE voor onderwerp uit veeglijst** – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 10 december (20.15–21.45). Verzoek tijdstip 18.15–19.45 **RV: In raad op 17 december, schriftelijke ronde voor cie bestuur op 10 december.** Beschikbaar op 25–11?	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant en reactie college (tijd: 20–30 minuten) – RV Normenkader --> schriftelijk – RV 3e Technische Begrotingswijziging/eindejaarswijziging --> schriftelijk – **RUIMTE voor onderwerp uit veeglijst** – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)

Advies bij de jaarstukken 2025 – Adviescommissie Controle & Financiën

De adviescommissie C&F adviseert de gemeenteraad om:

1. De Jaarstukken 2025 vast te stellen en het college decharge te verlenen;

2. Het college te verzoeken de aanbevelingen uit de rekenkamerbrief onderbesteding, het accountantsverslag 2025, de adviezen van concernaudit (o.a raadsbrief 213a-onderzoek subsidies) én de motie Echte grip op investeringen, motie Minder is Meer en de motie Uitvoeringstoets in samenhang en aantoonbaar uit te werken;

3. De raad hierover gericht te rapporteren via de P&C-cyclus, met concrete voortgang op prioritering, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid.

Spreektekst voorzitter

Voorzitter,

De adviescommissie Controle & Financiën heeft de voorliggende stukken beoordeeld, met bijzondere aandacht voor het positieve jaarrekeningresultaat 2025, de inzet van reserves, planning en realisatie van investeringen, subsidieverstrekking en de bevindingen van de accountant bij de jaarstukken 2025. Op basis hiervan brengt de adviescommissie onderstaand advies uit. Allereerst wil de adviescommissie iedereen bedanken die aan dit jaarrekeningproces heeft meegewerkt en een compliment geven aan de organisatie en de accountant met het goede proces en het behaalde resultaat.

Onze belangrijkste conclusie is dat er nog een duidelijke spanning zit tussen ambitie en uitvoering. Onderbesteding is daarbij geen toeval, maar een signaal dat plannen en capaciteit niet altijd in balans zijn. We hebben als adviescommissie hier al eerder aandacht voor gevraagd (zie advies bij de programmabegroting 2026 hieronder).

De raad heeft eerder via moties als 'Minder is meer', 'Extra grip op investeringen' en de motie ‘Uitvoeringstoets’ richting gegeven aan het college. Wij zien echter dat deze nog onvoldoende doorwerken in de praktijk.

Daarom vragen wij het college om scherpe keuzes te maken, realistisch te plannen en beter inzicht te geven in investeringen en realisatie. Binnen de adviescommissie hebben wij een werkgroep ingesteld die graag betrokken wil en kan worden als klankbord bij deze onderwerpen. Tegelijk vragen wij blijvende aandacht voor rechtmatigheid en interne beheersing, mede in het licht van de bevindingen van de accountant en de afdeling concernaudit. We zijn benieuwd naar de reactie van de wethouder en zijn benieuwd of de aanbevelingen worden opgevolgd.

De commissie adviseert de stukken vast te stellen, maar nadrukkelijk met deze aandachtspunten.

Dank u wel.

Bijlage: advies bij de programmabegroting 2026

Geachte leden van de commissie VBF,

Voor u ligt de programmabegroting 2026.

Deze programmabegroting is het laatste stuk uit de begrotingscyclus in deze raadsperiode. De adviescommissie waardeert de stappen die de afgelopen jaren in samenwerking zijn gezet. Zoals de nieuwe beleidscyclus met duidelijk onderscheid van een visie, nota en uitvoeringsprogramma. En de gewijzigde opzet van de programmabegroting waarbij aandacht is voor integrale opbouw, strategische risico's, verbonden partijen, beïnvloedbare ruimte, investeringen en subsidies. We kijken uit naar de evaluatie van de beleidscyclus en zijn benieuwd naar de opvolging van de raadstoetsen voor de opzet van de programma's.

In deze vergadering wil ik graag een aantal inhoudelijke thema's namens de adviescommissie C&F onder uw aandacht brengen die van belang zijn voor de kaderstellende en controlerende rol. Dit zijn geen nieuwe punten, maar sluiten aan bij onze eerdere adviezen.

Ten eerste de investeringen

De omvang van de investeringsportefeuille is uitzonderlijk groot en groeit verder tot ruim 2,6 miljard euro. De realisatie blijft achter bij de planning, waardoor investeringen zich opstapelen. Het programma 'Grip op investeringen' is bedoeld om hier meer sturing op te geven, maar de voortgang daarvan is nog onvoldoende zichtbaar. Vanuit de adviescommissie adviseren wij om hierover het gesprek te voeren in de raad. Wij zien graag (toegezegde) voorstellen tegemoet om de grip op sturing en beheersing van investeringen en de realisatie daarvan te verbeteren.

Denk bijvoorbeeld aan het invoeren van gefaseerde kredietautorisatie, de uitwerking van het investeringsplafond, autorisatie van grote vervangingsinvesteringen en de leesbaarheid van het Meerjaren Perspectief Ruimte.

Ten tweede de reserves

Een terugkerend aandachtspunt is wel de grote hoeveelheid bestemmingsreserves en dat aantal neemt weer verder (licht) toe. Met de nieuwe raadsperiode voor ons, zou een actiepunt kunnen zijn het aantal bestemmingsreserves en de vele dotaties en onttrekkingen terug te dringen. Dat versterkt volgens de accountant de transparantie tussen doelen, activiteiten en budget. Stimuleert het integraal nadenken en besluiten over de inzet van (incidenteel) geld en voorkomt 'eiland-vorming' en 'potjes'. Vanuit de adviescommissie adviseren wij om hierover het gesprek te voeren in de raad en te bezien of herziening van het beleid nodig is. Betrek hier ook de accountant bij.

Ten derde de versterking van concernsturing en financiële functie

De adviescommissie ziet het versterken van de financiële functie als een noodzakelijke stap voor betere sturing en beheersing. Centrale positionering van bijvoorbeeld control en een robuust controlframework zijn essentieel. Decentrale werkwijzen beperken de integrale sturing en grip op risico's, verbonden partijen en investeringen. Wij steunen de ingezette centralisering en professionalisering en blijven graag op de hoogte van de gezette stappen en resultaten van de versterking van de financiële functie.

Geachte leden van de commissie VBF,

Voor u ligt de programmabegroting 2026. Deze programmabegroting is het laatste stuk uit de begrotingscyclus in deze raadsperiode. De adviescommissie waardeert de stappen die de afgelopen jaren in samenwerking zijn gezet. Zoals de nieuwe beleidscyclus met duidelijk onderscheid van een visie, nota en uitvoeringsprogramma. En de gewijzigde opzet van de programmabegroting waarbij aandacht is voor integrale opbouw, strategische risico's, verbonden partijen, beïnvloedbare ruimte, investeringen en subsidies. We kijken uit naar de evaluatie van de beleidscyclus en zijn benieuwd naar de opvolging van de raadstoetsen voor de opzet van de programma's.

In deze vergadering wil ik graag een aantal inhoudelijke thema's namens de adviescommissie C&F onder uw aandacht brengen die van belang zijn voor de kaderstellende en controlerende rol. Dit zijn geen nieuwe punten, maar sluiten aan bij onze eerdere adviezen.

Ten eerste de investeringen.
De omvang van de investeringsportefeuille is uitzonderlijk groot en groeit verder tot ruim 2,6 miljard euro. De realisatie blijft achter bij de planning, waardoor investeringen zich opstapelen. Het programma 'Grip op investeringen' is bedoeld om hier meer sturing op te geven, maar de voortgang daarvan is nog onvoldoende zichtbaar. Vanuit de adviescommissie adviseren wij om hierover het gesprek te voeren in de raad. Wij zien graag (toegezegde) voorstellen tegemoet om de grip op sturing en beheersing van investeringen en de realisatie daarvan te verbeteren. Denk bijvoorbeeld aan het invoeren van gefaseerde kredietautorisatie, de uitwerking van het investeringsplafond, autorisatie van grote vervangingsinvesteringen en de leesbaarheid van het Meerjaren Perspectief Ruimte.

Ten tweede de reserves
Een terugkerend aandachtspunt is wel de grote hoeveelheid bestemmingsreserves en dat aantal neemt weer verder (licht) toe. Met de nieuwe raadsperiode voor ons, zou een actiepunt kunnen zijn het aantal bestemmingsreserves en de vele dotaties en onttrekkingen terug te dringen. Dat versterkt volgens de accountant de transparantie tussen doelen, activiteiten en budget. Stimuleert het integraal nadenken en besluiten over de inzet van (incidenteel) geld en voorkomt 'eiland-vorming' en 'potjes'. Vanuit de adviescommissie adviseren wij om hierover het gesprek te voeren in de raad en te bezien of herziening van het beleid nodig is. Betrek hier ook de accountant bij.

Ten derde de versterking van concernsturing en financiële functie
De adviescommissie ziet het versterken van de financiële functie als een noodzakelijke stap voor betere sturing en beheersing. Centrale positionering van bijvoorbeeld control en een robuust controlframework zijn essentieel. Decentrale werkwijzen beperken de

integrale sturing en grip op risico’s, verbonden partijen en investeringen. Wij steunen de ingezette centralisering en professionalisering en blijven graag op de hoogte van de gezette stappen en resultaten van de versterking van de financiële functie.