

Boardletter 2024

Gemeente Dordrecht

Aan:
Gemeente Dordrecht
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Rotterdam, 27 februari 2025
Kenmerk: MS/RA3905

Geachte leden van de raad,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2024 van gemeente Dordrecht brengen wij met deze boardletter verslag uit over onze bevindingen naar aanleiding van onze interim-controle.

Deze boardletter bevat onze belangrijkste observaties en bevindingen ten aanzien van de processen binnen gemeente Dordrecht en de daarin opgenomen beheersingssystemen. In deze rapportage richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht tijdens de interim-controle. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelf controlerend vermogen van de organisatie. Tijdens onze bezoeken aan gemeente Dordrecht komen wij ook in aanraking met andere ontwikkelingen van uw organisatie en bedrijfsvoering. In deze boardletter besteden we in hoofdstuk 2 daarom ook aandacht aan ontwikkelingen op andere gebieden dan de processen.

Het vervolg van onze werkzaamheden voor de controle van de jaarrekening staat gepland voor de maanden april tot en met juni 2025. Hier zijn met de organisatie afspraken over gemaakt.

Op basis van Nederlands recht en overige beroepsregels, zoals de ‘Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten’ (ViO), is vereist dat wij onafhankelijk zijn ten opzichte van onze controle-cliënten. Wij zijn van mening dat door ons is voldaan aan deze eisen. Wij hebben de overige dienstverlening naast de controle van de jaarrekening beoordeeld aan de hand van onze beroepsregels en hebben geconcludeerd dat het type dienstverlening en de vergoeding onze onafhankelijkheid niet beïnvloeden.

Wij hopen u met dit verslag van dienst te zijn. We hebben deze boardletter toegelicht aan de auditcommissie op 11 februari 2025. Mocht u nog behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan horen we dat graag.

Met vriendelijke groet,

BDO Audit & Assurance B.V.
namens deze,

C.M. Steehouwer MSc RA
Verantwoordelijk accountant

Inhoudsopgave

01

Dashboard
interim-controle

02

Ontwikkelingen &
Aandachtspunten

03

Observaties en Bevindingen
interim-controle

1. Dashboard interim-controle

1.1 Dashboard interim-controle

Uw interne beheersing

De interne beheersing is van voldoende niveau. Er wordt zichtbaar gewerkt aan verbetering. We concluderen dat de interne beheersing en controleomgeving van gemeente Dordrecht voor zover relevant voor de jaarrekeningcontrole van voldoende niveau is, rekening houdend met de werkzaamheden van de VIC achteraf. We constateren dat gemeente Dordrecht aan de slag is (met gepaste prioritering) met verbeteren, ontwikkelen en opvolgen van bevindingen, zowel in de lijnorganisatie als in de derde lijn (VIC).

Gemeente Dordrecht beschikt over een goed functionerende derdelijns controle (VIC). We onderstrepen de interne ambitie om meer interne beheersingsmaatregelen te beleggen in de eerste en tweede lijn.

Gemeente Dordrecht beschikt over een stevige, goed functionerende VIC. Ons advies om de meerwaarde/kracht van de VIC verder te verhogen:

- ▶ Er kunnen meer (zichtbare) interne beheersingsmaatregelen in de processen worden opgenomen. Hierdoor kunnen VIC controles meer procesgericht wincorden uitgevoerd (vaststellen dat de interne beheersingsmaatregel werkt). Op korte termijn ligt de focus op uitbreiding van de doorontwikkeling van de huidige VIC.
- ▶ Het concreet (en zichtbaar) vertalen van het (volledige) normenkader naar het toetsingskader om de volledigheid van de toetspunten binnen de geplande VIC-werkzaamheden te waarborgen.
- ▶ Tijdsig uitvoeren van tussentijdse controles vergroot de mogelijkheid om tijdig bij te sturen. Veel aandacht is in 2024 uit gegaan naar het verbeteren van procesbeschrijvingen en uitwerken van lijncontroles. Voor 2025 hebben wij het college geadviseerd om de werkzaamheden ten aanzien van deelwaarnemingen en detailcontroles ook eerder tussentijds mee te nemen.

Ontwikkelingen & aandachtspunten

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is er een nieuwe kadernota

- ▶ De Kadernota Rechtmatigheid 2024 is recent gepubliceerd maar de veranderingen hebben zeer beperkt impact voor gemeente Dordrecht.
- ▶ De gemeenteraad van Dordrecht heeft de verantwoordingsgrens in de concept financiële verordening voor 2024 vastgesteld op 2% (2023: 2%). De rapportagegrens is bepaald op 0,05% van het begrotingstotaal.

De organisatie is in ontwikkeling en (daardoor) is begin juli de ‘Visie op Control Gemeente Dordrecht’ vastgesteld.

‘Visie op Control’ geeft het goede inzicht van de controlfunctie waarbij rollen en taken helder zijn beschreven. Het is van belang om achteraf te evalueren of deze visie ook (juist) wordt toegepast.

Het verbetertraject voor de jaarrekeningcontrole is onderhanden met belangrijke initiatieven rondom a) de timing van de controle op de grondexploitaties en b) de (timing van de) uitvoering van de interne controlewerkzaamheden.

- ▶ De controle op de grondexploitaties vindt eerder plaats, onze complimenten voor de betrokkenen in de organisatie.
- ▶ De timing en kwaliteit van de werkzaamheden van Team Audits is verbeterd. Een belangrijk aandachtspunt blijft de timing van de uitvoering van deze werkzaamheden.

Effectiviteit van de significante processen

Er wordt zichtbaar gewerkt aan verbetering in de interne beheersing.

Ten opzichte van 2023 is sprake van een aantal nieuwe bevindingen. Dit hangt in belangrijke mate samen met de verdere diepgang die in de controle van de processen mogelijk is geweest door verbetering van de VIC-functie en de timing van de VIC-werkzaamheden.

Er resteren twee bevindingen met prioriteit ‘hoog’.

- ▶ Factuurverwerking (prestatielevering) - Voor wat betreft het aspect prestatielevering zijn in de nieuwe budgethoudersregeling (in opzet) afspraken gemaakt en worden spelregels beschreven. Daarbij is het niet zo dat er altijd een separaat iemand tekent voor het aspect prestatielevering. Wij constateren wel dat de organisatie het opstellen van richtlijnen en instructies onderhanden heeft. We adviseren om ongewenste functievermenging tussen besteller en prestatie-akkoord-verklaarder te adresseren (mogelijk risico) en hierop aanvullende beheersingsmaatregelen te implementeren om het risico te mitigeren of het risico te accepteren en dit bestuurlijk te bekrachtigen (via frauderisicoanalyse).
- ▶ Inkopen en aanbesteden - Verantwoordelijkheden rondom aanbestedingen zijn bij gemeente Dordrecht decentraal belegd. Het risico dat niet wordt voldaan aan regelgeving rondom aanbesteding is dan groter. In 2024 is gestart met het project 'Inkopen doe je samen'. Dit leidt ertoe dat er vanaf 2025 een nieuw intern inkoopbeleid komt. Vanaf 2025 wordt de inkoopstartmelding verplicht voor aankopen vanaf € 10.000. Hierbij beoordeelt team inkopen of het nodig is dat zij de inkoop begeleiden of dat het team zelf mag inkopen.

Ontwikkelingen & aandachtspunten

Geen (aanwijzingen of signalen van) fraude geïdentificeerd.

- ▶ We hebben geen (aanwijzingen of signalen van) fraude of non-compliance geïdentificeerd.
- ▶ De intern opgestelde frauderisicoanalyse wordt jaarlijks geactualiseerd. Dat vinden we een goede zaak. We raden aan om deze jaarlijks te agenderen bij bestuur en auditcommissie.
- ▶ We raden aan om een frauderesponsplan te formaliseren c.q. te integreren in de bestaande frauderisicoanalyse.
- ▶ Er is geen geformaliseerd centraal beleid met betrekking tot corruptie. (In)formeel is overigens wel sprake van een mix aan (anti-)corruptiemaatregelen.

Aanscherpingen in het kader van Wet DBA en nieuwe BBV notities hebben impact

- ▶ De risico's inzake wet DBA zijn beperkt omdat bijna alle inhuur van zelfstandigen via één groot regio contract verloopt. Voor inhuur buiten dit contract is nog geen inzicht in het risico.
- ▶ Commissie BBV heeft de notities Overhead, Rente en Grondbeleid geactualiseerd. Deze zijn verplicht vanaf 2025. Gemeente Dordrecht heeft de aanbeveling overgenomen om de notitie Rente al in 2024 te verwerken. Dit heeft een nadelig financieel effect van € 6,3 miljoen.

NIS2 wetgeving (cybersecurity) is van toepassing. De GAP-analyse is onderhanden.

De NIS2 wetgeving is van toepassing op gemeente Dordrecht. De gap-analyse tussen BIO en NIS2 is momenteel onderhanden.

Dordrecht rapporteert al over duurzaamheid. Dit kan verder uitgebreid worden.

Gemeente Dordrecht borgt duurzaamheid als standaard. De gemeente kan nog een verdere ontwikkeling maken op het gebied van het rapporteren over eigen (interne) inspanningen in het kader van duurzaamheid.

2. Ontwikkelingen & Aandachtspunten

2.1 Organisatieontwikkelingen

2.2 Rechtmatigheidsverantwoording

2.3 Wet DBA & relevante wijzigingen in het BBV

2.4 Duurzaamheidsverantwoording

2.5 Controle subsidieverantwoordingen

2.1 Organisatieontwikkeling

Invulling van de controlfunctie binnen de organisatie is medio juli 2024 vastgesteld

De organisatie is in ontwikkeling en (daarvoor) is begin juli de ‘Visie op Control Gemeente Dordrecht’ vastgesteld.

De gemeente Dordrecht staat de komende jaren voor een aantal grote uitdagende opgaven. Naast de zichtbare opgaven zoals het Dordthuis, de ontwikkeling van de Spuiboulevard en de ontwikkeling van Stadsas (waarvan het Maasterras onderdeel uitmaakt) zijn er ook diverse financiële opgaven waarbij het ‘ravijnjaar’ steeds dichterbij komt en de verstrekking van rijksmiddelen op sommige gebieden steeds minder wordt.

Het is van belang om als organisatie met zulke uitdagende opgaven voor de komende jaren een goede solide financiële kolom te hebben en een goede controlfunctie in stand te houden. De organisatie heeft dit zelf ook onderkend en heeft begin juli haar ‘Visie op Control Gemeente Dordrecht’ vastgesteld. In deze visie op control is de organisatiefilosofie ten aanzien van control opgenomen:

- De gemeentesecretaris is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de organisatie.
- De concerndirectie draagt de verantwoordelijkheid voor het hele concern en is verantwoordelijk voor het bepalen van de richting ten aanzien van prioritering en kaderstelling.
- De concernstaf adviseert en ondersteunt hierbij.
- De stadscontroller monitort, signaleert en adviseert over realisatie van doelstellingen en de werking van het managementcontROLSysteem.

Concerndirecteuren en clustermanagers blijven verantwoordelijk voor het op een effectieve en efficiënte wijze behalen van de doelstellingen. De teams in de financiële kolom ondersteunen de clustermanagers, concernstaf, stadscontroller en concerndirectie waarbij de rol van deze managers niet wordt overgenomen.

Belangrijk uitgangspunt van deze visie op control is dat deze visie niet alleen ingaat op financiële control maar op de algehele control (realiseren doelstellingen) en dus niet alleen van de afdeling Control en Financiën is.

De gemeente Dordrecht heeft de controlfunctie ingedeeld op basis van het drielijnenmodel:

1^e lijn → Management: Concerndirecteur/Clustermanager/Opgavemanager/Teamleider

2^e lijn → Ondersteunende processen: Bij de gemeente Dordrecht betreft dit o.a. het centraal bedrijfsbureau, en de afdelingen planning & control en strategie & control

3^e lijn → Interne Audit: De interne auditfunctie wordt bij Dordrecht ingevuld door Team Audits, welke functioneel wordt aangestuurd door de stadscontroller

In de Visie op Control Gemeente Dordrecht zijn de bijbehorende rollen en taken per lijn ook nader uitgewerkt, waarbij zowel de hard controls als de softcontrols binnen de organisatie een rol spelen.

‘Visie op Control’ geeft het goede inzicht van de controlfunctie waarbij rollen en taken helder zijn beschreven. Het is van belang om achteraf te evalueren dat deze visie ook (juist) wordt toegepast.

De vastgestelde ‘Visie op Control Gemeente Dordrecht’ geeft een goed inzicht in de filosofie van de controlfunctie van de gemeente Dordrecht. Rollen en taken binnen deze controlfunctie op basis van het drielijnenmodel zijn goed beschreven. Ook de mogelijke vormen van control en welke control-instrumenten er ingezet kunnen worden zijn beschreven.

Op basis van deze visie krijgt het optimaliseren van de controlfunctie de aandacht die het verdient. Het is van belang voor de organisatie om achteraf te evalueren dat de controlvisie van de gemeente Dordrecht ook juist wordt toegepast in de organisatie. Waar dit nog niet plaatsvindt dient tijdige bijsturing plaats te vinden om het behalen van de doelstellingen niet in gevaar te brengen.

In onze volgende slide gaan wij nader in op een onderdeel van controlfunctie: interne auditing.

2.1 Organisatieontwikkeling

Controle van grondexploitaties in december 2024, VIC-werkzaamheden afgerond voor de jaarrekeningcontrole

Het verbetertraject voor de jaarrekeningcontrole is onderhanden met belangrijke initiatieven rondom a) de timing van de controle op de grondexploitaties en b) de (timing van de) uitvoering van de interne controlewerkzaamheden.

In onze boardletter naar aanleiding van de interim-controle van de jaarrekeningcontrole 2023 hebben wij gerapporteerd over de voortgang van het verbetertraject waarin de organisatie zich toen bevond. In deze boardletter willen wij hier nog een kleine update over opnemen.

De jaarstukken 2023 zijn afgelopen jaar wel binnen de gestelde termijnen vastgesteld. Dit heeft zowel aan de kant van de gemeente als aan onze kant nog een behoorlijke inspanning gevraagd om tijdig tot afronding te komen. Het besluitvormingstraject was hierdoor kort. Wel zijn ten opzichte van 2022 grote stappen in de goede richting gezet.

Voor 2024 is de besluitvormende raad gepland op 1 juli 2025. Verwachting is dat de definitieve stukken een week voor de vergadering gereed zullen zijn.

Met de organisatie hebben wij hiertoe verschillende afspraken gemaakt die het traject van de jaarrekeningcontrole zouden moeten verbeteren. Wij hebben afgesproken dat de jaarrekeningcontrole zelf niet begin maart 2025 zal starten op 31 maart 2025. Dit zet wel meer druk op de afwikkeling van het proces omdat er minder tijd is voor de controle en de afwikkeling hiervan tot de oplevering van het accountantsverslag. Er zijn echter drie redenen waarom wij hiermee toch hebben kunnen instemmen:

- De jaarrekeningcontrole kan het efficiëntst worden uitgevoerd als de jaarrekening beschikbaar is en het dossier compleet is. De organisatie heeft hier nu voldoende tijd voor;
- De controle van de grondexploitaties vindt al in december 2024 plaats; en
- De uitvoering van de verbijzonderde interne controle is op tijd en van een gedegen kwaliteit.

De controle op de grondexploitaties vindt eerder plaats, onze complimenten voor de betrokkenen in de organisatie.

De controle van de grondexploitaties wordt dit jaar veel eerder uitgevoerd dan de afgelopen jaren mogelijk was. De start van de controle was op 2 december jl. Met uitzondering van het complex Middenzone zijn alle complexen bij aanvang van de controle aangeleverd. Stadswerven is iets later aangeleverd. De grondexploitatie-overzichten zijn opgesteld op basis van de werkelijke cijfers tot en met eind oktober. Voor de laatste twee maanden is een prognose opgesteld. De controle vindt plaats in december en januari en zal medio januari afgewikkeld worden. Eventuele resterende vragen en uit te zoeken vraagstukken kunnen in de maanden voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole uitgezocht en opgelost worden. Bij de start van de jaarrekeningcontrole zullen wij het complex Middenzone controleren en zullen wij vaststellen of de prognoses zoals opgenomen in de berekeningen betrouwbaar zijn. Eventueel vinden nog detailcontroles op de boekwaarde plaats op de laatste twee maanden indien nodig.

Op basis van onze werkzaamheden in de eerste twee weken van december komen wij tot de conclusie dat de gemeente in dit proces veel verbeteringen ten opzichte van voorgaand jaar heeft doorgevoerd. Daarvoor heeft de gemeente veel aanvullende inspanningen moeten leveren eerder in het traject. Wij constateren dat dit veel werk is geweest, maar dat dit proactief is opgepakt en tot een kwalitatief goede uitkomst heeft geleid. Specifieke verbeteringen zien wij in:

- De opzet van de bijbehorende toelichtingen bij de grondexploitaties zijn uitgebreid ten opzichte van voorgaand jaar;
- De gemaakte afspraken ten aanzien van deadlines voor aanlevering zijn in belangrijke mate gehaald;
- De gestelde vragen worden snel van opvolging voorzien.

2.1 Organisatieontwikkeling

Controle van grondexploitaties in december 2024, VIC-werkzaamheden afgerond voor de jaarrekeningcontrole

De timing en kwaliteit van de werkzaamheden van Team Audits is verbeterd. Een belangrijk aandachtspunt blijft de timing van de uitvoering van deze werkzaamheden.

De uitvoering van de werkzaamheden van Team Audits is in 2024 weer verder verbeterd. Zo heeft Team Audits diverse procesbeschrijvingen geactualiseerd of opgesteld in samenspraak met de diverse afdelingen en procesverantwoordelijken. Naast het aanpassen van deze procesbeschrijvingen zijn deze beschrijvingen ook onderbouwd met zogenaamde lijncontroles, waarbij het bestaan van interne beheersmaatregelen en relevante werkzaamheden wordt vastgesteld. Deze procesbeschrijvingen en lijncontroles zijn van voldoende niveau en zijn een goed startpunt voor de komende jaren. Wij hebben de opzet van processen en beheersingsmaatregelen geëvalueerd middels het beoordelen van procesbeschrijvingen en het houden procesbesprekingen. Tevens hebben we het bestaan vastgesteld van relevante beheersingsmaatregelen middels lijncontroles. Over de gehele linie is de kwaliteit van voldoende niveau. Op aspecten hebben we aanbevelingen gedaan om deze verder te verbeteren.

Naast het vastleggen van de procesbeschrijvingen en lijncontroles heeft Team Audits ook diverse werkzaamheden uitgevoerd voor de rechtmatigheidsverantwoording. Verbijzonderde interne controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd voor diverse processen zoals investeringen (materiële vaste activa en grondexploitaties) en factuurverwerking (inkooplasten). De uitvoering van deze werkzaamheden zijn van een goed niveau. De juiste aspecten worden gecontroleerd. Bevindingen zijn terecht en worden met ons afgestemd en de hieruit voortvloeiende aanvullende werkzaamheden worden uitgevoerd en afgestemd.

Een belangrijk aandachtspunt is de timing van de uitvoering van de werkzaamheden. Doordat de VIC in 2024 veel tijd heeft gestoken in ondersteuning van het jaarrekeningtraject 2023 en de verbetering van de opzetbeschrijvingen en lijncontroles is er vertraging opgetreden in de interne controlewerkzaamheden op de waarnemingen in de processen.

Van de drie grootste processen (Inkoop, investeringen en GREX) waar interne controlewerkzaamheden op uitgevoerd moeten worden, waren deze bij start van onze interim-controle uitgevoerd. Een aantal andere processen, waaronder subsidieverstrekingen, verhuuropbrengsten en overige opbrengsten zijn nog niet gestart.

Wél zijn c.q. worden deze werkzaamheden in de tweede helft van november en december uitgevoerd. Begin januari (eerste 2 weken) 2025 zullen wij deze werkzaamheden alsnog uitvoeren waardoor deze werkzaamheden zijn afgerond bij de start van de jaarrekeningcontrole begin april. Door het uitvoeren van deze werkzaamheden (grondexploitaties en de controle van deze processen) is er meer tijd beschikbaar om de andere jaarrekeningposten begin april te controleren wat het proces van uitvoering zal versnellen.

Wel adviseren wij de gemeente om voor 2025 in de planning en prioritering van werkzaamheden voldoende aandacht te besteden aan het tijdig opstarten van de detailcontroles op de verschillende processen. Hiermee kan een piekbelasting in het laatste kwartaal worden voorkomen en kunnen eventuele bevindingen tijdig worden gesignaleerd, waarmee sturing gedurende het jaar nog beter mogelijk is.

2.2 Rechtmatigheidsverantwoording

Gemeente Dordrecht heeft de VIC toereikend ingericht, door te investeren in verbeteringen in de lijnorganisatie kan de VIC meer in een coachende rol terecht komen.

Rechtmatigheidsverantwoording voorgaand jaar voor het eerst

Het college van gemeente Dordrecht heeft voorgaand jaar voor het eerst expliciet verantwoording afgelegd over de financiële rechtmatigheid. De totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is een proces met interactie tussen verschillende gremia dat start bij het bepalen van de verantwoordingsgrens door de raad. Deze verantwoordingsgrens heeft gemeente Dordrecht in de concept financiële verordening voor 2024 vastgesteld op 2% van de lasten inclusief dotaties reserves.

Terugblik naar 2023: € 2,7 miljoen onrechtmatig in relatie tot aanbestedingen en € 16,1 miljoen onrechtmatig in relatie tot begrotings-rechtmatigheid (waarvan €15,4 miljoen ‘acceptabel’).

In de rechtmatigheidsverantwoording 2023 heeft het college aangegeven dat baten en lasten en balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde verantwoordingsgrens. Er was sprake van €2,7 miljoen onrechtmatig in relatie tot aanbestedingen en €16,1 miljoen onrechtmatig in relatie tot begrotingsrechtmatigheid (waarvan €15,4 miljoen ‘acceptabel’).

Overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten en baten zijn rechtmatig als deze tijdig aan de raad gemeld worden. De term ‘tijdig’ is verder uitgeschreven in de nieuwe financiële verordening. In het geval van Dordrecht betekent ‘tijdig’ dat het ook nog gemeld mag worden in / bij de jaarrekening.

De totale onrechtmatigheid uit hoofde van aanbestedingsrechtmatigheid voor 2023 was € 2,7 miljoen uit hoofde van zes contracten. Niet alle contracten zijn in 2024 opnieuw aanbesteed, waardoor een aantal van deze contracten ook voor 2024 zullen leiden tot een onrechtmatigheid. In de beheersing van het aanbestedingsproces kan gemeente Dordrecht nog stappen zetten. In [hoofdstuk 3](#) van deze boardletter gaan wij daar nader op in.

Zo goed als zeker zal de verantwoordingsgrens vanaf boekjaar stijgen naar 2%

Het wetgevingstraject rondom de rechtmatigheidsverantwoording is nog niet afgerond. Bij het schrijven van deze boardletter zijn de wijzigingen in het BBV en BADO in verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording voor advisering voorgelegd aan de Raad van State. Wijzigingen met betrekking tot de wettelijke materialiteit in het kader van de jaarrekeningcontrole en de bandbreedte voor de verantwoordingsgrens zijn voor boekjaar 2024 niet (meer) te verwachten. Zo goed als zeker zal de verantwoordingsgrens vanaf boekjaar 2025 stijgen van 1% naar 2%. Wij houden u uiteraard op de hoogte omtrent de ontwikkelingen op dit vlak en de mogelijke impact hiervan op de organisatie en de jaarrekeningcontrole.

De recent uitgebrachte Kadernota Rechtmatigheid 2024 is op aspecten gewijzigd, maar bevat vooral verduidelijkingen

Op 22 oktober 2024 is de aangepaste Kadernota Rechtmatigheid 2024 gepubliceerd. Na het jaar van invoering heeft de Commissie BBV vragen, ervaringen, aanbevelingen en adviezen ontvangen. Deze hebben geleid tot aanpassingen in de Kadernota Rechtmatigheid 2024. Hierin heeft de Commissie BBV ook de Q&A rechtmatigheidsverantwoording, die in november 2023 is gepubliceerd, verwerkt. De belangrijkste wijzigingen in de Kadernota Rechtmatigheid 2024 zijn:

- ▶ Tekstuele aanpassing in de modelverantwoording ten aanzien van de geconstateerde bevindingen, specifiek in relatie tot de omvang van niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten, lasten en balansmutaties en welk deel acceptabel is op basis van de vastgestelde afspraken.
- ▶ Er is een aangepast hoofdstuk 2 om het bestuurlijk belang van rechtmatigheid voor raadsleden te verduidelijken.
- ▶ Er is een overzicht opgesteld dat als voorbeeld kan dienen op welke wijze de (begrotings)onrechtmatigheden inzichtelijk kunnen worden gemaakt en in de rechtmatigheidsverantwoording kan worden opgenomen met daarbij de vermelding van fouten en/of onduidelijkheden (dit is de tabel uit de Q&A van november 2023).

2.2 Rechtmatigheidsverantwoording

Voor gemeente Dordrecht leiden de wijzigingen in de Kadernota 2024 zeer beperkt tot veranderingen ten opzichte van vorig jaar

- ▶ Verduidelijking wanneer overschrijdingen ten aanzien van wel of niet tijdig melden als onrechtmatig worden beschouwd. Daarnaast verduidelijking van wanneer welke begrotingsonrechtmatigheden als gevolg van overschrijding van lasten en/of investeringen als acceptabel (passend in het beleid) worden beschouwd (dus wel onrechtmatig, maar acceptabel).
- ▶ Het niet meer in de rechtmatigheidsverantwoording opnemen van geconstateerd misbruik waarbij het M&O beleid is toegepast en heeft geleid tot bijvoorbeeld terugvorderingen en het opleggen van sancties. De jaarrekening is in deze situatie immers getrouw en de financiële effecten van het misbruik zijn teniet gedaan. Wel dient via de paragraaf bedrijfsvoering inzicht te worden gegeven in de aard en (financiële) impact van het bij de gemeente geconstateerde misbruik.

Voor gemeente Dordrecht leiden de wijzigingen in de Kadernota 2024 zeer beperkt tot veranderingen ten opzichte van vorig jaar.

Het inhoudelijke gesprek over financiële rechtmatigheid wordt in den lande nog onvoldoende gevoerd

We merken dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording er toe leidt dat de discussie over rechtmatigheid (steeds) vaker op de agenda van de raad en het college staat. Wij concluderen echter dat het echte gesprek over rechtmatigheid vaak uitblijft en dat het (te) vaak over de technische details als tijdigheid, acceptabel of niet acceptabel, etc. gaat. De daadwerkelijke discussie over de financiële rechtmatigheid komt nog onvoldoende op gang. Terwijl dat van groot belang is; het zorgt er namelijk voor dat raadsleden hun controlerende functie kunnen vervullen. Dit zorgt voor meer aansluiting met de bedoeling van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

Er is een belangrijke coördinerende rol voor Team Audits weggelegd ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording

Gemeente Dordrecht heeft de processen zo ingericht dat met name de VIC-werkzaamheden, vastleggingen en uitkomsten de basis vormen voor de rechtmatigheids-verantwoording. De verantwoordelijkheden voor de rechtmatigheidsverantwoording liggen veel breder, alle organisatieonderdelen en het voltallige college zijn hiervoor verantwoordelijk. Het toetsen op de werking van systemen of het eventueel aanvullen met gegevensgerichte werkzaamheden kan ook bij de teams zelf (eerste lijn) of in de tweede lijn worden belegd. Dan kan Team Audits meer acteren als derde lijn waarbij het hun taak is om de betrouwbaarheid van informatievoorziening van de eerste en tweede lijn te beoordelen. Er vindt dan een verschuiving plaats van 'de VIC als onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording naar 'de VIC als bevestiging van de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording van de verschillende teams'. Voor de korte termijn ligt de focus op uitbreiding van de doorontwikkeling van de huidige VIC.

Wij maken zoveel mogelijk gebruik van de door de uitgevoerde VIC-werkzaamheden

Vooraf heeft hierover afstemming plaatsgevonden met de ambtelijke organisatie, zodat de juiste werkzaamheden door u worden gedaan wat een korte doorlooptijd van de controle bevordert. De tijdigheid van de werkzaamheden van de VIC is van belang. In het kader van een goede samenwerking hebben wij o.a. onze werkprogramma's ten aanzien van SiSa en aanbestedingsrechtmatigheid met de ambtelijk organisatie gedeeld. Op basis van onze eerste observaties zien wij dat Dordrecht met name ten aanzien van de uitvoering van de spend-analyse stappen aan het zetten bent. In paragraaf 3.6 reflecteren wij (verder) op de kwaliteit, diepgang en tijdigheid van de tot en met heden uitgevoerde VIC-werkzaamheden.

2.3 Wet DBA & relevante wijzigingen in het BBV

Gemeente Dordrecht heeft de risico's in het kader van de Wet DBA in beeld.

Kwalificatie van arbeidsrelaties (Wet DBA); het kabinet zet de komende jaren in op het aanscherpen van regels en handhaving rondom schijnzelfstandigheid

Het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp) is de afgelopen jaren landelijk flink gestegen. Een deel van deze groep kwalificeert als schijnzelfstandige. Dit betekent dat op basis van wet- en regelgeving eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het kabinet vindt deze situatie onwenselijk, omdat de beschermende werking van het arbeidsrecht wordt ontlopen en het sociale stelsel onder druk komt te staan. Daarom zet het kabinet de komende jaren in op het aanscherpen van regels en handhaving.

Sinds de introductie van de Wet DBA in 2016 is sprake van een handavingsmoratorium. Dit betekent dat de Belastingdienst niet controleert en handhaaft op het bestaan van een dienstbetrekking, tenzij sprake is van kwaadwillendheid. Vanaf 1 januari 2025 komt het handavingsmoratorium naar verwachting te vervallen en gaat de Belastingdienst weer volledig handhaven. Hierdoor kunnen naheffingsrisico's ontstaan. Daarnaast werkt het kabinet aan nieuwe wetgeving voor de beoordeling van arbeidsrelaties. In het Hoofdlijnenakkoord is te lezen dat de behandeling van deze wetgeving door het nieuwe kabinet zal worden voortgezet. Kortgezegd zal de nieuwe wetgeving meer nadruk leggen op de vraag of het werk en de werkende organisatorisch zijn ingebed in de organisatie van de werkverschaffer. Daarmee wordt bedoeld of het werk een kernactiviteit van de organisatie vormt en zij aan zij met werknemers wordt verricht. In dat geval zal eerder sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. De nieuwe wetgeving zal naar verwachting niet eerder ingaan dan 2026.

Organisaties die werken met zelfstandigen die eigenlijk werknemer zijn lopen financiële risico's. Zo is er vanaf 1 januari 2025 sprake van een naheffingsrisico vanuit de Belastingdienst. Ook kunnen zelfstandigen die eigenlijk werknemer zijn vorderingen instellen op grond van arbeidsrechtelijke verplichtingen en kunnen verplichte pensioenregelingen leiden tot pensioenvorderingen. Om dergelijke risico's te voorkomen is het voor organisaties die zelfstandigen inhuren van belang

om de huidige inhuur van zelfstandigen en het inhuurproces onder de loep te nemen. Gemeente Dordrecht huurt een aantal zelfstandigen in. De risico's inzake wet DBA zijn beperkt omdat bijna alle inhuur van zelfstandigen via één groot regio contract verloopt. Voor inhuur buiten dit contract is nog geen inzicht in het risico.

Gemeente Dordrecht volgt aanbeveling op om vernieuwde notitie Rente al vervroegd toe te passen, met een negatief effect van € 6,3 miljoen.

De belangrijkste wijziging uit de notitie rente betreft een aanpassing in de toerekening van de rentelasten aan de grondexploitaties. Tot en met 2023 is het alleen toegestaan om de werkelijke rente over het vreemd vermogen (naar rato) toe te rekenen aan de grondexploitaties. Met de wijziging vindt rentetoerekening plaats op basis van de reguliere omslagrente. Dit geldt tevens voor de toekomstige rentelasten. Dit is verplicht vanaf 2025 en aanbevolen vanaf 2024. Dordrecht heeft deze aanbeveling overgenomen en reeds verwerkt in 2024. Voor gemeente Dordrecht leidt dit tot een verhoogde rentetoerekening die een negatief effect heeft op de verwachte eindwaarde van de verschillende grondexploitaties. Dit leidt tot een stijging van de gerelateerde verliesvoorzieningen en de totale impact is € 6,3 miljoen. Dit is reeds verwerkt in een begrotingswijziging die de raad heeft vastgesteld op 5 november 2024.

Vernieuwde notitie Grondbeleid bevat met name verduidelijkingen en heeft invloed op verslaggevingsaspecten bij faciliterend grondbeleid

De belangrijkste wijzigingen in de notitie grondexploitatie zien toe op de omgevingswet, die onder andere hebben geleid tot een aanpassing van de lijst met verhaalbare kostensoorten. Deze wijzigingen gaan, in verband met de invoering van de Omgevingswet in per 1 januari 2024. Deze wijzigingen hebben met name invloed op verslaggevingsaspecten bij faciliterend grondbeleid. De overige wijzigingen zien met name toe op de voorwaarden voor warme gronden, de voorbereidingskosten en gemengde projecten. We raden Dordrecht aan om op korte termijn te onderzoeken wat dit betekent voor de jaarrekening 2024.

2.3 Wet DBA & relevante wijzigingen in het BBV

De Commissie BBV heeft de notities Overhead, Rente en Grondbeleid 2023 geactualiseerd. Deze notities dienen vanaf boekjaar 2025 (verplicht) toegepast te worden.

Notitie Overhead van toepassing vanaf 2025 en moet nog een plek krijgen in de financiële verordening van de gemeente Dordrecht

De Commissie BBV heeft in de notitie overhead 2023 de regelgeving met betrekking tot de toerekening van overhead geactualiseerd, verduidelijkt en samengevoegd in één notitie. De notitie is van toepassing vanaf begroting 2025. De belangrijkste uitspraken en aanbevelingen zijn als volgt:

- ▶ **Stellige uitspraak:** Voor de berekening van de tarieven voor de lokale heffingen moet de methodiek voor toerekening van overhead worden gebruikt zoals deze is opgenomen in de financiële verordening. Deze methodiek mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead.
- ▶ **Stellige uitspraak:** De definitie van overhead is aangescherpt waardoor alle functies die onderdeel uitmaken van een specifieke taak geen onderdeel zijn van de overhead.
- ▶ **Aanbevelingen:** De Commissie BBV adviseert om overhead niet bij de begroting vorm te geven maar door middel van de financiële verordening of door een notitie overhead aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien. In deze nota neemt de gemeente keuzes op ten aanzien van: kaderstelling, methodiek en onderscheiding primaire processen en overhead.

De Commissie BBV heeft de notities Overhead, Rente en Grondbeleid 2023 geactualiseerd. Deze notities dienen vanaf boekjaar 2025 (verplicht) toegepast te worden. De gemeente is bezig om de wijzigingen op te nemen en aan te passen in de financiële verordening van de gemeente Dordrecht zodat deze door de gemeenteraad vastgesteld kan worden en deze wijzigingen vanaf 2025 toegepast kunnen en dienen te worden.

De invoering van het nieuwe pensioenstelsel leidt mogelijk tot aanzienlijke tekorten bij het moment van overdracht per 1 januari 2028

Met de invoering van het nieuwe pensioenstelsel is besloten dat ook de APPA-pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers in een pensioenfonds ondergebracht moeten worden. Dit zal naar verwachting per 1 januari 2028 plaatsvinden. Dat betekent dat per die datum de APPA-voorzieningen toereikend moeten zijn. Door het moeten laten vervallen van of toevoegen aan opgebouwde voorzieningen ten gevolge schommelingen in de rekenrente kunnen mogelijk aanzienlijke tekorten ontstaan op het moment van overdracht per 1 januari 2028. Een lagere rekenrente in het laatste jaar voor de overdracht kan een aanzienlijk gevolg hebben.

Het nieuwe pensioenstelsel kan ook leiden tot een stelselwijziging waarover de raad moet besluiten, we adviseren Dordrecht om de impact te bepalen

De overgang van de politieke ambtsdragers naar het nieuwe pensioenstelsel leidt tot een vrijval van de al beschikbare voorzieningen. Op grond van het BBV is geen vrijstelling mogelijk voor een verplichte vrijval van de voorzieningen. Een alternatief in het BBV is dat de voorziening tegen nominale waarde kan worden verantwoord. Dit heeft als gevolg dat rente-effecten geen rol meer spelen en de middelen voor de berekende nominale verplichting in de voorziening zijn opgenomen. Het is aan de raad om te besluiten of bij de berekening van de pensioenverplichting wel of niet rekening gehouden wordt met de rentecomponent. Een aanpassing van de methodiek leidt tot een stelselwijziging die als zodanig moet worden verwerkt middels onder andere een raadsbesluit en/of een begrotingswijziging. Wij adviseren gemeente Dordrecht de impact te bepalen zodra daar meer over duidelijk is.

2.4 Duurzaamheidsverantwoording

Voor gemeenten geldt de CSRS regelgeving (nog) niet, maar vanuit de waardeketen krijgen gemeenten er wel steeds vaker mee te maken

Voor grote, niet-beursgenoteerde ondernemingen is het vanaf 2025 verplicht te rapporteren over de impact van hun activiteiten op duurzaamheid (de CSRD). In deze regels is vastgelegd waarover verantwoording moet worden afgelegd, waarbij een actieve dialoog met de belangrijkste belanghebbenden een wezenlijk onderdeel vormt. Deze standaarden verdelen duurzaamheid in drie onderdelen: ESG (environment, social, governance).

Voor gemeenten geldt deze verplichting (nog) niet. Gemeenten vervullen echter wel een belangrijke rol bij het realiseren van verduurzaming in de samenleving vanuit hun maatschappelijke en regisserende rol. Denk aan de regionale energiestrategie (RES), het toezicht op energie labels van kantoorgebouwen in de gemeente en de aandacht voor meer circulariteit in de bouwopgaven. Tal van gemeenten maken inmiddels afspraken en sluiten zich aan bij diverse initiatieven. Een goed voorbeeld hiervan is het SDG-initiatief van de VNG (<https://www.sdg nederland.nl/>) waar circa 140 gemeenten bij zijn aangesloten. Een bredere en diepere uitwerking van duurzaamheid wordt gevonden in het gedachtegoed van ‘brede welvaart’, een begrip dat meer gangbaar is binnen overheden en bijvoorbeeld ook door CBS wordt gemonitord.

Gemeenten doen al heel veel rondom duurzaamheid, maar gestructureerd verantwoorden over duurzaamheid blijft vaak nog uit

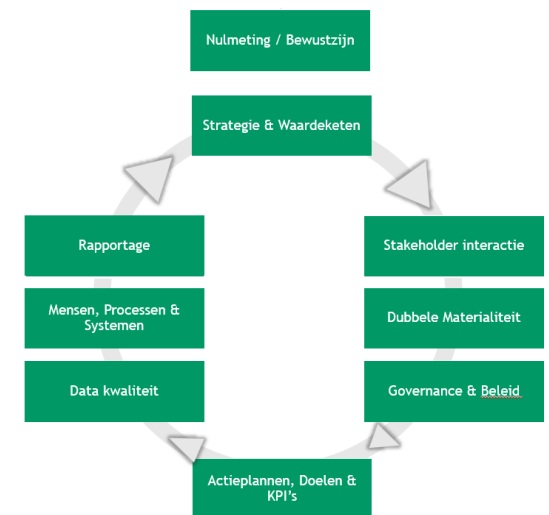
Al de activiteiten die gemeenten bedenken en uitvoeren komen nog maar beperkt concreet en meetbaar terug in beleid en verantwoording. Dit blijkt ook uit onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen voor BDO heeft uitgevoerd in 2023 en waarvan begin 2025 een actualisatie wordt gepubliceerd. Deze observaties en de CSRD die voor het bedrijfsleven gaat gelden, hebben geleid tot de oprichting van “the coalition of the willing”, een samenwerking van o.a. gemeenten, banken, BDO en het CBS. Door deze groep is een concept [handreiking](#) opgesteld om decentrale overheden te ondersteunen bij het selecteren, structureren en inzicht bieden in de voor hen meest relevante duurzaamheidsthema's.

Deze handreiking gaat ook in op de wijze waarop u als gemeente deze informatie in uw begroting en jaarstukken kan opnemen, zodat hierin ook de gewenste transparantie ontstaat voor uw belanghebbenden.

Alhoewel nog geen wettelijke plicht bestaat voor gemeenten hierover te rapporteren, krijgen gemeenten wel steeds meer te maken met dit thema vanuit de waardeketen van bedrijven en banken waartoe gemeenten ook behoren. Het is niet ondenkbaar dat op termijn ook voor gemeenten een rapportageverplichting over de belangrijkste duurzaamheidsindicatoren volgt. Hierover is geen verdere informatie bekend, anders dan dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich hier over buigt en al dan niet via de Commissie BBV een nadere duiding aan geeft.

Vanuit de handreiking wordt landelijk een set aan indicatoren opgesteld

Met de betrokkenheid van het CBS bij de totstandkoming van de concept handreiking is gerealiseerd dat een set aan relevante indicatoren is opgesteld. Het CBS heeft van veel van deze indicatoren data beschikbaar, dan wel werkt aan de ontsluiting en monitoring hiervan. Het voordeel hiervan is dat voor gemeenten de externe data zodoende eenvoudig beschikbaar is, naast de eigen data.



2.4 Duurzaamheidsverantwoording

Gemeente Dordrecht kan er voor kiezen om meer te gaan doen als het gaat om het rapporteren over eigen (interne) inspanningen in het kader van duurzaamheid. Een kosten/batenafweging dient gemaakt te worden.

Gemeente Dordrecht is een voorloper

Gemeente Dordrecht zet in op de hoofdthema's mobiliteit, gebouwde omgeving, economie en energie om de gemeente duurzaam, toekomstbestendig en leefbaar te houden. Gemeente Dordrecht doet dit door een effectieve inzet op de onderwerpen met de grootste impact en door de hoofdthema's meer onderdeel te maken van het beleid. Er is een 'startnotitie Dordrecht klimaatneutraal 2040' waarin wordt beschreven dat het college van Dordrecht haar verantwoordelijkheid wilt nemen zodat Dordrecht als stad haar bijdrage levert aan klimaatneutraliteit; het doel is dat Dordrecht in 2040 klimaatneutraal is. Daarnaast is gemeente Dordrecht aangesloten bij de Gemeenten4GlobalGoals en tot en met 2026 focust de gemeente op:

- ▶ Mobiliteit: Verduurzamen stadslogistiek, meer fietsen i.p.v. auto's, elektrisch vervoer;
- ▶ Gebouwde omgeving: Aanpak nationaal isolatieprogramma, aanleg warmtenet en aansluiting van 13.000 woningen in 2026, energiebesparingen publieke dienstverlening, klimaatneutrale nieuwbouw;
- ▶ Economie: Netcongestie aanpakken, ondersteunen branche-initiatieven circulaire economie, vergroenen bedrijventerreinen;
- ▶ Energie: Werken aan een toekomstbestendig elektriciteitsnet, vergroten duurzame opwek energie, verbeteren van perspectief warmtebronnen binnenstad.

De beweging naar duurzaamheid, meer transparantie over duurzaamheid en (meer) klimaatneutraal investeren kost ook geld. De financiële impact van elk van deze initiatieven blijkt nog niet uit de P&C producten. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is geen financieel risico hiertoe opgenomen.

Pak de handschoen verder op

Gemeente Dordrecht borgt duurzaamheid als standaard binnen de gemeente. De gemeente hanteert duurzaamheidsnormen op het gebied van gebiedsontwikkelingen en projecten. In 2024 zijn eerder gestarte acties gecontinueerd, zoals de collectieve inkoophub en het verstrekken van de duurzaamheidsleningen, kleine energiebesparende maatregelen en regionale afstemming en afspraken. Tevens is de organisatie bezig met de ontwikkeling van een CO2 voetafdruk van de gemeente.

De inspanningen op het gebied van klimaat- en energiebeleid richten zich op effecten op de lange termijn. Gemeente Dordrecht rapporteert al over duurzaamheid in het jaarverslag. Dit is echter met name gericht op de realisatie van doelstellingen in het boekjaar.

Gemeente Dordrecht kan er voor kiezen om meer te gaan doen als het gaat om het rapporteren over eigen (interne) inspanningen in het kader van duurzaamheid. Uiteraard kost dit capaciteit. Wij hebben het college en de organisatie geadviseerd kennis te nemen van de handreiking. Middels deze handrekening kunnen het college en de raad (nog) meer de dialoog aangaan om tot een route naar een verder meetbaar en transparant beleid te komen. Wij verwachten de komende periode nog meer informatie en praktische handvatten en op termijn zal ook vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dan wel vanuit de Commissie BBV een reactie volgen.

2.5 Controle subsidieverantwoordingen

De beheersing rondom (de verantwoording van) inkomende subsidies is onvoldoende. We zien ruimte voor verbetering in de beheersing voor zowel de betrokkenen vanuit de (lijn)organisatie als voor het Subsidiebureau.

In het boekjaar 2024 zijn de volgende subsidieverantwoordingen gecontroleerd:

- ▶ Beheer en onderhoud Parkschap de Biesbosch 2023 (Provincie Zuid-Holland);
- ▶ Modernisering VRI's (Provincie Zuid-Holland);
- ▶ Take Part 2023-2024 van het Dordts Museum (Fonds 21);
- ▶ Herstructurering maritieme infrastructuur Dolderman (Provincie Zuid-Holland);
- ▶ Herinrichting Eulerlaan;
- ▶ Waterdriehoek (Provincie Zuid-Holland);
- ▶ Fietspad Patersweg;
- ▶ Stadswerven fietspad.

De eerste twee projecten zijn afgerond. De overige projecten zijn momenteel onderhanden en in verschillende fases van uitvoering en/of afronding.

De ontvangen subsidies zijn vaak verleend door de Provincie Zuid-Holland (PZH). De PZH hanteert een stringent controleprotocol waarbij de foutmarge dat wordt toegestaan, wordt bepaald op het verleende subsidiebedrag en niet op het totaal aan gemaakte kosten. Hierdoor dienen er bij een accountantscontrole veel steekproeven plaats te vinden en is de omvang van de werkzaamheden groot.

We noemen opnieuw de zorgpunten en aanbevelingen in relatie tot de beheersing rondom (de verantwoording van) inkomende subsidies

Voorgaand jaar hebben wij onze observaties en aanbevelingen ten aanzien van de verantwoording en controle ten behoeve van ontvangen subsidies met u gedeeld in onze boardletter. Wij hebben hier in het afgelopen jaar weinig verbeteringen in geconstateerd. In zo goed als alle gevallen is het nodig dat bij de subsidieverstrekker uitstel wordt gevraagd voor het indienen van een verantwoording tot vaststelling van de subsidie. Vanwege de hieronder opgesomde omstandigheden is de doorlooptijd van deze controles uitzonderlijk lang.

Hieronder hebben wij nogmaals onze bevindingen ten aanzien van deze subsidieverantwoordingen kort samengevat :

- ▶ Alle subsidieverantwoordingen moeten voldoen aan datgene wat in de beschikking en in het controleprotocol staat. Kennis van dit controleprotocol is onvoldoende aanwezig in de organisatie, waardoor verantwoordingen en onderbouwingen veelal niet in overeenstemming zijn met de bepalingen in beschikking en controleprotocol;
- ▶ Opleveringsdossiers voldoen veelal niet aan de vereisten van een goed subsidiedossier en hieruit volgende vragen worden moeizaam afgewikkeld.
- ▶ Er is een onduidelijke rolverdeling wie verantwoordelijk is voor de subsidieverantwoording: projectleider, financieel adviseur of de subsidiecoördinator? Het is aan te bevelen hierin helderheid te scheppen en zorg te dragen voor de relevante kennis bij de verantwoordelijke medewerker teneinde tijdig een goed eindproduct op te kunnen leveren;
- ▶ Er is geen oog voor inkomstenverantwoordingen buiten de ontvangen subsidies van de subsidiegevers. In meerdere subsidieverantwoordingen was sprake van niet onderbouwde / controleerbare opbrengsten;
- ▶ Inzet en declaratie van eigen personeel in de subsidieverantwoording is veelal niet onderbouwd (aan de hand van de vereisten van het controleprotocol); en
- ▶ Controleerbare stukken worden in veel gevallen niet tijdig bij ons aangeleverd, wat een tijdige afwikkeling mede in de weg staat. Ditzelfde geldt voor de juiste en onderbouwde beantwoording van vragen naar aanleiding van deze controles.

Wij adviseren opnieuw bovenstaand proces voor het opstellen van subsidieverantwoordingen voor aanlevering ter controle bij BDO vorm te geven zodat een goed subsidieverantwoordingsdossier wordt aangeleverd dat voldoet aan de eisen van de controleprotocollen. Indien gewenst kunnen wij hierbij adviseren. Met name de doorlooptijd van deze controles vergt veel tijd van de medewerkers en van ons als accountant. Mogelijk kan Team Audits een waardevolle rol spelen bij het vergroten van de controlebaarheid en het verkorten van de doorlooptijd van deze controles.

3. Bevindingen interim-controle jaarrekening

3.1 [Controleaanpak en aandacht voor fraude en non-compliance](#)

3.2 [Onze werkzaamheden bij de processen](#)

3.3 [Overzicht van onze bevindingen bij de processen](#)

3.4 [Overzicht van onze bevindingen t.a.v. de IT General Controls](#)

3.5 [Verbijzonderde Interne Controle](#)

3.1 Controleaanpak

Belangrijkste aandachtspunten in de controle: management override, waardering grondexploitaties en bevindingen ten aanzien van de interne beheersing

Controleaanpak en doel van de interim-controle

Het doel van de jaarrekeningcontrole is een oordeel tot uitdrukking brengen over de getrouwheid van de jaarrekening van gemeente Dordrecht. De controle heeft onder meer betrekking op het overwegen van de interne beheersing die voor het opstellen van de jaarrekening relevant is, teneinde controlewerkzaamheden op te zetten die in de gegeven omstandigheden passend zijn, maar niet met het doel een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing tot uitdrukking te brengen. Het gaat hierbij niet alleen over de kwaliteit van de accountantscontrole, maar ook over de wijze waarop gemeente Dordrecht hiervan kan profiteren.

Op basis van onze bevindingen bij deze werkzaamheden, geven wij, in het kader van onze natuurlijke adviesfunctie, in deze boardletter aanbevelingen over de opzet van de administratieve organisatie en berichten wij u over vastgestelde tekortkomingen in de uitvoering daarvan en in hoeverre corrigerende maatregelen door management zijn genomen.

De aangelegenheden waarover wij rapporteren betreffen die tekortkomingen die tijdens de controle zijn geïdentificeerd en waarbij wij van mening zijn dat deze voldoende belangrijk zijn om verslag van te doen.

Onze inschatting van verhoogde risico's en aandachtspunten

In het kader van de controle van de jaarrekening 2024 en onze aanpak hebben wij een zogenaamde initiële risico-inschatting gemaakt. Op basis van onze kennis van uw organisatie, de gesprekken die wij hebben gevoerd in de organisatie, hebben wij de controlerisico's in kaart gebracht. Dit betreffen inherente risico's. Dit wil zeggen dat het risico's betreffen, vóór inbegrip van de interne beheersing. De tabel hiernaast bevat een samenvatting van alle verhoogde risico's. Deze risico-inschatting is ongewijzigd ten opzichte van voorgaand jaar.

OVERZICHT VAN VERHOOGDE RISICO'S

Nr.	Risico	Type Risico	Risiconiveau
1	Management Override: het Risico van het doorbreken van interne beheersingsmaatregelen door het dagelijks bestuur c.q. het management	Fraude, vanuit beroepsregels verplicht	Significant
2	Onjuiste waardering bouwgronden in exploitatie, als gevolg van onjuiste inschattingen van toekomstige kosten en/of opbrengsten.	Significant, schattingselementen	Significant

Onze inschatting van overige aandachtspunten

Behalve bovenstaand verhoogde risico zien we de volgende aandachtspunten bij de controle van de jaarrekening van gemeente Dordrecht:

- ▶ Gevolgen van bevindingen in het kader van de interne beheersing:
 - Ongeautoriseerde handelingen in de IT-systemen a.g.v. bevindingen vanuit de IT-audit (gebruikers met superusers rechten in de lijn).
 - Afwijkingen van de aanbestedingsregels, waardoor onrechtmatige aanbestedingen plaatsvinden.
 - Geen sprake van een zichtbare beoordeling van de prestatielevering binnen het inkoopproces. In opzet zijn hierover o.a. in de budgethoudersregeling wel procesafspraken over gemaakt. Aandachtspunt ziet toe op de constatering dat de budgethoudersregeling v.w.b. de controle van de prestatieakkoordverklaarder niet altijd consequent wordt nageleefd dan wel dit achteraf niet altijd zichtbaar is.

3.1 Controleaanpak en aandacht voor fraude en non-compliance

Benodigde acties: opstellen van een frauderesponsplan en corruptie/ondermijning integreren in de frauderisicoanalyse

Geen (signalen of aanwijzingen) van fraude geconstateerd

Bij de planning voor de jaarrekeningcontrole van gemeente Dordrecht houden wij rekening met het risico dat de jaarrekening als gevolg van fraude en onregelmatigheden onjuistheden van materieel belang zou kunnen bevatten. Daarnaast hebben wij beoordeeld in hoeverre sprake kan zijn van een risico omtrent corruptie of een risico omtrent het niet-naleven van wet- en regelgeving. Eén van de door ons uitgevoerde maatregelen is het bespreken van de mogelijke frauderisico's en mogelijke fraudesituaties met de ambtelijke organisatie en portefeuillehouder. Hiertoe hebben wij de mogelijke frauderisico's en -situaties, mede aan de hand van de door het college opgestelde frauderisicoanalyse en de compliance vragenlijst, besproken met ambtelijke organisatie en portefeuillehouder. Deze besprekingen en onze controlewerkzaamheden hebben geen indicaties voor materiële fraude opgeleverd.

ONZE BEVINDINGEN		
Fraude	2024	Evaluatie
Frauderisicoanalyse uitgevoerd	😊	Gemeente Dordrecht heeft een frauderisicoanalyse voor de materiële processen opgesteld waarin tevens een risicoclassificatie (kans * impact) is opgenomen, deze wordt jaarlijks geactualiseerd. In de diepgang van het controleplan dat volgt uit de frauderisicoanalyse kan gemeente Dordrecht nog stappen zetten. Wij adviseren om te (her)overwegen in hoeverre de geplande werkzaamheden de frauderisico's echt mitigeren. Tevens adviseren wij om de frauderisicoanalyse jaarlijks bestuurlijk en met de AC te bespreken.
Gedragscode, klokkenluidersregeling en incidentenregistratie	😊	Door gemeente Dordrecht is een gedragscode en klokkenluidersregelingen geformaliseerd. Tevens wordt jaarlijks (o.a. vanuit de vertrouwenspersonen) gerapporteerd over incidenten (voor zover van toepassing).
Frauderresponsplan	😞	Behalve het opstellen van een frauderisicoanalyse is het ook raadzaam om een 'frauderresponsplan' op te stellen. Het hebben van een frauderesponsplan is iets wat recentelijk veel aandacht krijgt in den landen. Zo'n plan stelt gemeente Dordrecht in staat om adequaat en voortvarend te handelen om schade voor de organisatie, in welke vorm dan ook, zoveel mogelijk te beperken. Ter inspiratie: de werkgroep Fraude van de NBA heeft hiertoe een handreiking ontwikkeld.
Incidenten	😊	Tot en met medio 2024 is geen sprake van geconstateerde fraude. Daarnaast volgen vanuit de VIC-werkzaamheden geen aanwijzingen voor materiële bevindingen met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik.
Corruptie/ ondermijning	🆕	Gemeente Dordrecht heeft geen centraal geformaliseerd beleid met betrekking tot het voorkomen van corruptie/ondermijning. (In)formeel is overigens wel sprake van een mix aan (anti-)corruptiemaatregelen. Wij bevelen aan dit toe te voegen aan de frauderisicoanalyse.
Totaal indruk	😐	Benodigde acties: opstellen van een frauderesponsplan en corruptie/ondermijning integreren in de frauderisicoanalyse.

Geen (signalen of aanwijzingen) van non-compliance geconstateerd

Wij hebben aandacht besteed aan de compliance met de voor u van toepassing zijnde wet- en regelgeving en overige bepalingen voor zover wij die van belang achten in het kader van onze controle van de jaarrekening. Bij die werkzaamheden hebben wij geen materiële non-compliance geconstateerd.

3.2 Onze werkzaamheden bij de processen

In bijlage 4.1 geven wij een overzicht van onze bevindingen

Belangrijkste processen

Aan de navolgende processen hebben wij specifiek aandacht geschonken tijdens onze interim-controle:

- ▶ Begroten en verantwoorden;
- ▶ Memoriaalboekingen;
- ▶ Inkopen en aanbesteden;
- ▶ Investerings
- ▶ Treasury;
- ▶ Factuurverwerking en betalingen;
- ▶ Personeel;
- ▶ Subsidieverstrekingen;
- ▶ Inkomende (incidentele) subsidies (SiSa);
- ▶ Grondexploitatie, grondaankopen en -verkoop;
- ▶ Huren en pachten;
- ▶ Parkeeropbrengsten;
- ▶ Dienstverlening aan de regio.

Voor elk proces beoordelen wij de volgende onderdelen:

- ▶ **AO/IB:** Is sprake van een actuele en toereikende procesbeschrijving met voldoende beheersmaatregelen?
- ▶ **IT-maatregelen:** Zijn in en rondom het systeem voldoende waarborgen getroffen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking?
- ▶ **VIC:** Heeft de VIC de interne beheersmaatregelen getoetst en kunnen wij daar gebruik van maken?

Indien al deze vragen positief kunnen worden beantwoord, is gemeente Dordrecht optimaal in control en kunnen ook wij gebruik maken van de eigen interne beheersing. De vaak tijdrovende en gedetailleerde gegevensgerichte werkzaamheden (die ook nog eens achteraf plaatsvinden), kunnen dan beperkt blijven tot een minimum.

Een totaaloverzicht van de effectiviteit van de processen is opgenomen in hoofdstuk 3.3. De bevindingen met een hoge of gemiddelde prioriteit zijn samengevat opgenomen in de tabel op de volgende pagina. Een overzicht van alle bevindingen zijn opgenomen in bijlage 4.1.

Vanzelfsprekend geven wij vanuit onze natuurlijke adviesrol aanbevelingen op welke wijze verbeteringen in de interne beheersing mogelijk zijn. Dit ligt vast in de detailbevindingen (bijlage 4.1). Daarbij is het wel van belang dat gemeente Dordrecht zelf de keuze maakt welke mix van interne beheersingsmaatregelen (en dus ook risico's) u acceptabel en optimaal vindt. Onze controleaanpak en advisering zullen wij daarop afstemmen.

Op de volgende pagina geven wij ons totaalbeeld van de significante processen.

3.3 Overzicht van onze bevindingen t.a.v. de processen

De processen en gerelateerde relevante beheersingsmaatregelen zijn niet gewijzigd. Er resteren twee bevindingen met prioriteit hoog.

De interne beheersing van de organisatie laat een vergelijkbaar beeld zien ten opzichte van voorgaand jaar

Wij hebben tijdens de interim-controle de opzet geëvalueerd en het bestaan vastgesteld van onderstaande processen en de gerelateerde relevante interne beheersingsmaatregelen. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de status per proces. Waar wij hebben aangegeven dat het proces naar onze mening bevindingen bevat, wil dit zeggen dat wij adviseren om hier actie op te ondernemen, het is geen totaaloordeel over het proces.

Overzicht status interne beheersing per proces		
Proces	Opzet & bestaan Status 2024	Opzet & bestaan Status 2023
Begroten en verantwoorden	😊	😊
Memoriaalboekingen	😊	😊
Inkopen en aanbesteden	😊	😊
Investeringsen	😊	n.v.t.
Factuurverwerking en betalingen	😞	😞
Personeel	SGD	SGD
Belastingen	GBD	GBD
Subsidieverstrekingen	😊	😊
Inkomende subsidies (SiSa en overig)	😊	n.v.t.
Grondexploitaties (incl. aan- en verkopen)	😊	😊
Huren en pachten	😊	😊
Treasury	😊	😊
Parkeeropbrengsten	😊	😊
Dienstverlening aan de regio	😊	n.v.t.

- 😞 bevindingen met prioriteit hoog
- 😊 bevindingen met prioriteit middel of laag gerapporteerd
- 😊 geen bevindingen

We hebben ook een aantal nieuwe bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. Dit komt vooral door verbetering van de VIC-functie en de verbeterde timing van de VIC-werkzaamheden

Onderstaande tabel bevat alle detailbevindingen met een classificatie “hoog” of “middel” inclusief de status ten opzichte van vorig jaar en de prioriteit van de detailbevindingen. De prioriteit van een detailbevinding is niet alleen afhankelijk van het feit of er daadwerkelijk sprake was van een onjuistheid, maar ook van de waarschijnlijkheid dat een onjuistheid zou kunnen plaatsvinden en de potentiële omvang van de onjuistheid.

Gemeente Dordrecht heeft in 2024 beperkt wijzigingen doorgevoerd in de opzet van de processen. De [bijlage](#) bevat de uitgeschreven detailbevindingen, gerelateerde risico's en aanbevelingen. Ten opzichte van 2023 is sprake van een aantal nieuwe bevindingen. Dit hangt in belangrijke mate samen met de verdere diepgang die in de controle van de processen mogelijk is geweest door verbetering van de VIC-functie en de timing van de VIC-werkzaamheden.

Nr	Bevinding	Status 2024	Status 2023	Prio
1	Memoriaal - Geen afgedwongen functiescheiding	NEW	-	Middel
2	Aanbesteding - Afwijking van aanbestedingsregels	😊	😞	Hoog
3	Investeringsen - Ten onrechte geactiveerde kosten	NEW	-	Middel
4	Factuurverwerking - Onderbouwing prestatielevering	😊	😞	Hoog
5	Factuurverwerking - Onjuiste afgrenzing van facturen	NEW	-	Middel

- 😞 geen voortgang
- 😊 eerder gerapporteerd - progressie
- 😊 toereikend (opgevolgd)
- NEW nieuwe bevinding

3.4 Observaties over de beheersing van de IT-omgeving

Onze IT-audit is onderdeel van de controle van de SGD. De controle op de beheersing van de IT-omgeving is momenteel onderhanden. Voorgaand jaar is geconstateerd dat de beheersing deels onvoldoende is geformaliseerd

In het kader van de jaarrekeningcontrole is een IT-audit uitgevoerd. De IT-audit is primair gericht op de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking ten behoeve van de totstandkoming van de jaarrekening. Dit betekent dat de IT-audit zich niet primair richt op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan.

Het inzicht in de gebruikte IT-applicaties en ondersteunende IT-infrastructuur, vormen een onderdeel van het inzicht in de interne beheersing. Algemene IT-beheersingsmaatregelen (hierna: IT General Controls) rond de IT-processen leveren een belangrijke bijdrage aan het mitigeren van de risico's die voortkomen uit het gebruik van IT.

Geautomatiseerde gegevensverwerking

De accountant dient op basis van artikel 2:393, lid 4 BW aandacht te besteden aan de bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

IT-audit wordt uitgevoerd voor alle relevante applicaties van de SGD

Als onderdeel van de interim-controle bij de SGD hebben onze IT auditors de opzet en het bestaan van de algemene IT-beheersmaatregelen in Key2Financiën, Suites4Sociaaldomein en AFAS beoordeeld. De SGD gaat de detailbevindingen en de implicaties van deze bevindingen voor de processen met klantorganisaties (via de bestuurlijke lijn) via de regionale managementletter 2024 delen. De bevindingen zoals gerapporteerd in deze boardletter zijn gericht geweest op het beoordelen van de opzet en het vaststellen van het bestaan van algemene IT-beheersmaatregelen binnen de gemeente. De regionale boardletter is als bijlage bij deze boardletter toegevoegd (bijlage 4.2).

In deze regionale boardletter wordt ook ingegaan op het belangrijke onderwerpen 'Informatiebeveiliging en cybersecurity' (en invoering NIS2).

3.5 Verbijzonderde Interne Controle

Gemeente Dordrecht beschikt over een sterk verbeterde VIC. Verbeterpunt: Investerings die gedaan zijn in opzet en bestaan waarborgen en planning detailcontroles vervroegen.

VIC-werkzaamheden gemeente Dordrecht

Binnen gemeente Dordrecht zijn VIC-werkzaamheden gepland danwel uitgevoerd ten aanzien van de volgende, materiële processen:

- ▶ Begroten en verantwoorden;
- ▶ Memoriaalboekingen;
- ▶ Inkopen en aanbesteden;
- ▶ Investerings
- ▶ Treasury;
- ▶ Factuurverwerking en betalingen;
- ▶ Personeel;
- ▶ Subsidieverstrekingen;
- ▶ Inkomende (incidentele) subsidies (SiSa);
- ▶ Grondexploitatie, grondaankopen en -verkoop;
- ▶ Huren en pachten;
- ▶ Parkeeropbrengsten;
- ▶ Dienstverlening aan de regio.

Er zijn belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de procesbeschrijvingen en lijncontroles

In 2024 zijn belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de procesbeschrijvingen en het uitgebreid vastleggen van het bestaan van controlemaatregelen in de verschillende processen middels lijncontroles. Bij de start van de interim-controle waren deze procesbeschrijvingen gereed en konden ook de lijncontroles door ons worden gecontroleerd.

Bij de start van de interim-controle waren de detailcontroles van 3 van de 13 proces gereed, dit waren overigens wel de drie processen met de meeste detailcontroles (inkoop, investeringen en grondexploitaties). De kwaliteit hiervan was goed. We bevelen aan om volgend jaar voor alle processen tussentijdse controles uit te voeren.

Naar aanleiding van het doornemen van het VIC-plan en de review van de uitgevoerde VIC-werkzaamheden zien wij de volgende verbeterpunten:

- ▶ De tijdigheid van de uitvoering van de detailcontroles is ons inziens een belangrijk aandachtspunt, voor het komende boekjaar adviseren wij de gemeente om in de planning van de VIC-werkzaamheden specifiek aandacht te besteden aan het naar voren halen van detailcontroles. Dit helpt ons om tijdig onze werkzaamheden te kunnen uitvoeren en mee te nemen in onze controlebevindingen, maar helpt de gemeente ook om piekbelasting in het vierde kwartaal te voorkomen.
- ▶ Een belangrijk verbeterpunt is daarnaast het concreet (en zichtbaar) vertalen van het (volledige) normenkader naar het toetsingskader om de volledigheid van de toetspunten binnen de uitgevoerde VIC-werkzaamheden te waarborgen;
- ▶ Het opstellen van een tussentijdse rapportage ten aanzien van de geconstateerde bevindingen naar aanleiding van de controle op de opzet en het bestaan van de verschillende processen door de VIC;
- ▶ Specifiek adviseerden wij het college u om prioriteit te geven aan uitwerken van richtlijnen en beleidsregels ten aanzien van het aantonen en vastleggen van de prestatielevring van inkopen.

4. Bijlage

4.1 Uitgeschreven detailbevindingen

4.2 Regionale boardletter SGD

4.1 Overzicht van onze bevindingen t.a.v. de processen

Totaaloverzicht bevindingen

OVERZICHT EN EVALUATIE VAN INTERNE BEHEERSMAATREGELEN

Nr	Proces	Voortgang van detailbevindingen	2024	2023	Prioriteit
1	Begroten en verantwoorden	Beperkte zichtbaarheid controle P&C	☹️	☹️	Laag
2	Memoriaalboekingen	Geen afgedwongen functiescheiding in het doorvoeren van memoriaalboekingen	NEW	-	Middel
3	Inkoop en aanbesteding	Afwijking van aanbestedingsregels	☹️	☹️	Hoog
4	Investerings	Geactiveerde kosten voldoen niet altijd aan de activeringscriteria	NEW	-	Middel
5	Factuurverwerking	Geen toereikende controle prestatielevering	☹️	☹️	Hoog
6	Factuurverwerking	Juiste afgrenzing van inkoopfacturen in het boekjaar niet gewaarborgd in de procesopzet	NEW	-	Middel
7	Subsidieverstrekingen	Geen zichtbare controle op de toetspunten vanuit de ASV of specifieke subsidieregeling	NEW	-	Laag
8	Subsidieverstrekingen	Geen beleid geformaliseerd omtrent bevindingen uit steekproeven bij subsidieverstrekingen < € 20.000	NEW	-	Laag
9	Inkomende subsidies	Geen VIC ingericht op de inkomende subsidies die niet vallen onder SiSa	NEW	-	Laag
10	Verhuringen	Ontoereikend leegstandsbeheer	☹️	☹️	Laag
11	Verhuringen	Indexatie verhuuropbrengsten niet conform afspraak verwerkt	☹️	☹️	Laag
12	Treasury	Het treasurystatuut is verouderd	😊	-	Laag
13	Parkeeropbrengsten	Geen zichtbare beheersingsmaatregelen in de monitoring van de volledigheid van de opbrengsten	NEW	-	Laag
14	Verbonden partijen	Geen volledige procesbeschrijving aanwezig van het proces rondom de beheersing van verbonden partijen	NEW	-	Laag

