



Boardletter 2025

Aan de gemeenteraad van
de gemeente Enschede
Postbus 20
7400 AA ENSCHEDE

Onderwerp
Boardletter 2025

Datum
20 november 2025

Ons kenmerk
251158AF94/DD

Geachte leden van het auditcomité,

Hierbij brengen wij verslag uit van de bevindingen naar aanleiding van de recentelijk afgesloten interim-controle. De aanpak en de aandachtspunten van deze tussentijdse controle, die wij hebben uitgevoerd in opmaat naar de controle van de jaarrekening 2025 van de gemeente Enschede, zijn vastgelegd in het auditplan 2025.

Wij benadrukken dat de interim-controle primair is bedoeld om de interne-beheersingsmaatregelen in uw organisatie te beoordelen en te toetsen, als basis om te komen tot een oordeel over de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening 2025 opgenomen informatie. Het voorgaande impliceert dat onze werkzaamheden niet de hele interne-beheersingsomgeving van de gemeente Enschede omvatten. Tevens heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2025 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Wij merken op dat deze boardletter is opgesteld ten behoeve van het auditcomité en de gemeenteraad van de gemeente Enschede en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt. De inhoud van deze boardletter hebben wij afgestemd met de portefeuillehouder financiën, de concerndirecteur bedrijfsvoering, de concerncontroller en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie. Wij zullen deze boardletter toelichten in uw vergadering van het auditcomité op 1 december 2025.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en danken u en uw medewerkers voor de samenwerking tijdens de interim-controle en bij de totstandkoming van deze boardletter.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Accountants B.V.

N.R. Fritz RA

Deloitte Accountants B.V.
Meander 551
6825 MD ARNHEM
Postbus 30265
6803 AG ARNHEM
Nederland

Tel: 088 288 2888
www.deloitte.nl

Inhoudsopgave

Kernboodschap interim-controle	4
Interne-beheersingsomgeving	7
Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025	14
Bijlage: Reikwijdte van onze werkzaamheden	16

Contact

Wij beantwoorden graag uw vragen over deze boardletter:



Niels Fritz
Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 5204 8682
nfritz@deloitte.nl



Sam Damsté
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 2281 5205
sadamste@deloitte.nl



Mehmet Bahceci
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 5005 5402
mbahceci@deloitte.nl



Joni Mensink
Junior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: 06 5015 1617
jimensink@deloitte.nl

Kernboodschap interim-controle





Kernboodschap interim-controle

De basis voor onze controle is het auditplan 2025 dat wij op 7 oktober met het auditcomité hebben besproken. De bevindingen, waarnemingen en aanbevelingen in deze boardletter beogen het management en het college te ondersteunen in het proces van het voortdurend verbeteren van de interne-beheersingsomgeving en de interne risicobeheersing. Wij hebben ons primair gericht op de maatregelen voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening 2025.

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld interim-controle en organisatieontwikkeling

Allereerst willen wij op deze plaats opmerken verheugd te zijn om onze samenwerking met uw gemeente hernieuwd te hebben. Wij onderhouden inmiddels een jarenlange goede relatie en voelen ons thuis in Enschede. Om onze samenwerking ook een nieuwe impuls te geven hebben wij in september met onze aanspreekpunten vanuit de ambtelijke organisatie en uw griffier een werksessie gehouden. Hieruit zijn goede inzichten gekomen die ons wederzijds scherp houden en onze samenwerking ten goede gaat komen.

Op basis van de door ons uitgevoerde interim-controle over 2025 is ons overall beeld dat Enschede de basis goed op orde heeft. Uw gemeente voldoet aan alle randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van een deugdelijke accountantscontrole. Daarnaast zijn wij blij te constateren dat de interne beheersing verder is doorontwikkeld. Goede initiatieven als het Key Control Dashboard zijn al deels tot implementatie gekomen en de organisatie is druk doende geweest om in het kader van 'Begroting in Balans' tot begroting te komen die bestendigheid in de uitvoering kan borgen. Daarnaast zijn er interessante ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit (subsidieaanvragen) en wonen door de erkenning van Enschede als grootschalige woningbouwlocatie. Mooie kansen voor de gemeente om een impuls te geven aan de stad en haar omgeving. Onze kernboodschap ziet voorts toe op de volgende drie onderdelen:

Realisatiekracht

Dit brengt ons ook tot het thema realisatiekracht. Realisatiekracht is niet alleen relevant in het kader van onderuitputting van de begroting maar ook in het kader van de te realiseren (noodzakelijke) investeringen. De gemeente Enschede komt uit een lange periode van beperkte investeringen. Met de vorming van de Strategische Investeringsagenda zijn de ambities de afgelopen jaren fors toegenomen. Deze agenda adresseert grote maatschappelijke opgaven – zoals energietransitie, woningbouw en infrastructuur – en de noodzaak van deze investeringen staat niet ter discussie. Het algemene beeld echter, overigens in lijn met andere 100.000+ gemeenten, is dat het investeringsvolume dat uw gemeente jaarlijkse realiseert achter blijft op de gemeentelijke ambities. Dit is deels te verklaren door externe factoren zoals netcongestie, stikstof, krapte op de arbeidsmarkt en beperkte beschikbaarheid van aannemers. Deze situatie vraagt om een strategisch gesprek tussen raad en college over uitvoeringskracht. Als de realisatiecapaciteit niet substantieel kan worden vergroot, is het onvermijdelijk om duidelijke keuzes te maken: welke projecten krijgen prioriteit en welke schuiven door?

Strategisch investeringsagenda

Wij hebben dit jaar ook aandacht gehad voor uw Strategisch Investeringsagenda als sturingsinstrument voor de gemeenteraad. Wij zien dat het college met dit document helder en duidelijk illustreert hoe de strategische noodzakelijke investeringsprojecten zich verhouden tot de belangrijke ambities voor de stad. Dit instrument dient als voorportaal waarbij ook beleidsmatig al een belangrijk stuk dekking voor de investeringsprojecten wordt gevonden. Daarnaast dient dit instrument ook als vliegwielt voor belangrijke subsidieaanvragen richting het Rijk. Wat ons betreft is dit instrument ook een effectief middel. Voor verdere doorontwikkeling zien wij de noodzaak om de grootste en belangrijkste projecten integraal te gaan blijven volgen in de IPC-cyclus. Dit kan bijvoorbeeld door het uitbreiden van de investeringsagenda waarbij de grote risicovolle projecten ook jaarlijks integraal worden weergegeven en de verschillende onderdelen van de gebiedsontwikkelingen (investerings, grondexploitaties en facilitaire ontwikkelingen) weer inhoudelijk en financieel bij elkaar worden gebracht.

Bedrijfsvoering, waaronder IT

Een gedegen bedrijfsvoering en IT-omgeving vormen de basis voor betrouwbare financiële sturing en verantwoording van de gemeente. Wij hebben vastgesteld dat het KCD verder is uitgerold, wat de betrouwbaarheid van interne controles en de verantwoording versterkt. Hierbij adviseren wij om de eerste en tweede lijn te versterken door te investeren in vakinhoudelijke ontwikkeltrajecten.

Het IT-bedrijf van de gemeente Enschede is verder geprofessionaliseerd. Hierdoor zijn er kansen om verder op de IT-omgeving te kunnen steunen en nog meer in onze controleaanpak te betrekken. Voor Coda en Suite worden ook over 2025 ISAE3402 type 1 en type 2 verklaringen afgegeven. Voor de applicatie Suite zijn wij gezamenlijk met de organisatie aan het verkennen wat er voor nodig is om in de toekomst te kunnen steunen op applicatiecontroles.





Speerpunten auditcomité



In dit overzicht zijn de speerpunten van de auditcomité terug te vinden zoals wij deze gezamenlijk hebben afgestemd bij ons auditplan 2025. De toelichtingen op de speerpunten vormen een integraal onderdeel van het hoofdstuk ‘Bevindingen interim-controle 2025’ en zijn met onderstaande hyperlinks te benaderen. Voor de leesbaarheid zijn deze punten op de betreffende pagina geduid met het volgende symbool:



Onderwerp	Boodschap
1. Strategische investeringsagenda	Enschede staat voor een forse (ruimtelijke) investeringsopgave. Wij zullen reflecteren op de wijze waarop de gemeenteraad in stelling wordt gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen. Dit speerpunt is opgenomen in het hoofdstuk ‘Bevindingen interim-controle 2025’ bij onderdeel ‘Strategische investeringsagenda’ .
2. Sociaal Domein (Begroting 2025 vs. Realisatie 2025, vooruitblik 2026)	We zullen aandacht hebben voor de financiële effecten van dit domein op de P&C-cyclus en in perspectief plaatsen met referentiegemeenten. Dit speerpunt is onderhanden omdat wij ook de realisatie van 2025 willen afwachten alvorens wij hierop reflecteren. Wij zullen hierop terugkomen met ons accountantsverslag 2025.



Interne-beheersingsomgeving

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen interim-controle





Interne-beheersingsomgeving

Onderwerp

Boodschap

Realisatiekracht

Investeringsplanning

Forse opgaven leiden tot hoge (noodzakelijke) investeringsambities, maar is het huidige uitgangspunt realistisch?

Al enige tijd zijn wij met uw gemeente in gesprek over het thema realisatiekracht. Dit thema is niet alleen relevant in het kader van onderuitputting van de begroting maar ook in het kader van de te realiseren (noodzakelijke) investeringen. Hoewel deze investeringsopgave logischerwijs voortkomt uit alle landelijke, regionale en lokale opgaven wordt de vraag of deze ambities te realiseren zijn steeds relevanter en staat de uitvoeringsagenda onder druk. Met de vorming van de Strategische Investeringsagenda zijn de ambities de afgelopen jaren fors toegenomen. Deze agenda adresseert grote maatschappelijke opgaven – zoals energietransitie, woningbouw en infrastructuur – en de noodzaak van deze investeringen staat niet ter discussie. Dit is deels te verklaren door externe factoren zoals netcongestie, stikstof, krapte op de arbeidsmarkt en beperkte beschikbaarheid van aannemers. Deze situatie vraagt om een strategisch gesprek tussen raad en college over uitvoeringskracht. Als de realisatiecapaciteit niet substantieel kan worden vergroot, is het onvermijdelijk om duidelijke keuzes te maken: welke projecten krijgen prioriteit en welke schuiven door?

In onderstaand overzicht is zichtbaar dat de mate waarin het volume van de investeringsambitie groeit fors is. In vier jaar tijd zien wij bijna een verdubbeling van deze investeringskredieten (+ € 177 miljoen wanneer we de begroting 2026 vergelijken met de jaarrekening 2023; +75%). Vanuit de begroting 2026 wordt hier nog eens € 49 miljoen aan toegevoegd. Hierbij is tevens zichtbaar dat hetgeen Enschede jaarlijks weet te realiseren niet evenredig mee lijkt te kunnen stijgen. Dit beeld wordt ook bevestigd vanuit de '[Houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2025](#)'. Daaruit blijkt dat de netto investeringsquote negatief is, tot een klein plusje in 2025. Voor het op pijl houden van het voorzieningenniveau verwacht de VNG/BZK een kengetal van 3-5. Enschede bleef de afgelopen jaren dus fors achter met investeringen. Hoewel een toename van het jaarlijks investeringsvolume wel zichtbaar is blijft het de vraag of alle ambities kunnen worden gerealiseerd binnen het tijdsbestek dat voor uw gemeente wenselijk is.

Investeringen	Verslagjaar 2023	Verslagjaar 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Geautoriseerde investeringskredieten (ambitie)	€ 238 M	€ 366 M	€ 331 M	€ 415 M
Gerealiseerd in verslagjaar	€ 45 M	€ 61 M		
Gerealiseerd van totale opgave in verslagjaar (%)	18,9%	16,7%		
Begroot in verslagjaar	€ 91 M	€ 101 M	€ 91 M	€ 122 M
Gerealiseerd in verslagjaar	€ 45 M	€ 61 M		
Begrotingsrealisatie in verslagjaar (%)	49,5%	60%		

Daarom is het wat ons betreft noodzakelijk de investeringsplanning opnieuw te toetsen en duidelijke prioriteren te gaan stellen. Wij zien vanuit de Strategische investeringsagenda dat het college met uw raad het gesprek voert over de investeringen qua strategische wens en noodzaak. Een goed instrument dat als voorportaal dient voor de uitvoeringsagenda. Maar voor een realistische investeringsplanning, en daarmee het realiseren van de gemeentelijke ambities, is ook het gesprek over de uitvoering nodig. Wij hebben uit onze gesprekken met de organisatie geconstateerd de noodzaak om hier inzicht en grip op te krijgen wordt herkend en actief wordt onderzocht.

In dit kader adviseren wij enerzijds te onderzoeken of er nog mogelijkheden zijn om de (markt)capaciteit te vergroten en anderzijds om in de organisatie te verkennen of en waar sprake is van een (te) hoog niveau van planningsoptimisme. Vervolgens is het in onze optiek waardevol om met deze hernieuwde inzichten te komen tot duidelijke prioriteiten rondom de investeringsplanning en dit met uw gemeenteraad te bespreken. Zo houdt u grip op de gestelde ambities voor uw gemeente.





Interne-beheersingsomgeving

Onderwerp

Boodschap

Strategisch investeringsagenda

Sturingsproduct voor de gemeenteraad



De strategische investeringsagenda is goed. Wel adviseren wij een verdere doorontwikkeling om een effectieve rolneming van de gemeenteraad te borgen bij grote (investerings)projecten.

Als onderdeel van ons auditplan 2025 hebben wij met uw auditcomité afgesproken te reflecteren op de wijze waarop de gemeenteraad in stelling wordt gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen met behulp van de strategisch investeringsagenda. Om dit te doen hebben wij gesproken met uw griffie en ambtelijk betrokken functionarissen over de opzet en werking van de strategisch investeringsagenda (hierna: SI). Onderstaand hebben wij deze reflectie voor u uiteengezet en tevens voorzien, van een in onze optiek, logisch vervolgstap om als gemeenteraad op een effectieve manier uw rol in te vullen ten aanzien van de grote gebiedsontwikkelingen.

Een belangrijke spelregel die u met de 'Notitie strategische investeringsagenda' heeft afgesproken is dat de projecten die op de SI komen allen grote integrale gebiedsontwikkelingen (geen individuele voorzieningen) betreffen die sterk bijdragen aan de strategische opgaven en daarmee aan de lange termijn ontwikkeling van de stad en haar inwoners, ondernemers en bezoekers. Daarnaast krijgt u per project inzicht in de mate waarin het bijdraagt aan de strategische opgave van de gemeente alsook de relevante financiële informatie. Dit stelt de gemeenteraad in staat om een afweging te maken over welke projecten prioriteit verdienen in de uitvoeringsagenda. Daarnaast brengt de SI bestuurlijke handvatten om snel te komen tot subsidieaanvragen, mede ook omdat vanuit de financiering van de SI eigenstandige dekking al beschikbaar is. Hiermee zien wij de SI als een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeente Enschede.

De werking van de SI brengt echter ook met zich mee dat, zodra projecten in uitvoering komen, zij niet langer op de SI worden weergegeven maar als investering, grondexploitatie of facilitair project binnen de reguliere IPC-cyclus worden gevolgd. Dit heeft bij grote gebiedsontwikkelingen tot gevolg dat de integraliteit en de (financiële) samenhang niet duidelijk volgbaar meer is. In dit kader adviseren wij, zeker omdat Enschede reeds is aangemerkt als grootschalige woningbouwlocatie, te komen tot één integraal IPC-product waarin deze strategische projecten weer als samenhangend geheel worden gepresenteerd. Zo kan de gemeenteraad effectiever in positie komen in het vervullen van haar controlerende taak. Wij adviseren u, nu deze grote projecten nog in een beginstadium verkeren, om met elkaar in gesprek te gaan over hoe deze informatievoorziening vorm te geven. Zo houdt u elkaar scherp met behoud voor ieders rol en verantwoordelijkheid.

Een concrete mogelijkheid zou kunnen zijn om de bestaande SI uit te breiden waarbij de 5-6 belangrijkste projecten integraal worden verantwoord. Belangrijk voordeel hiervan is dat wanneer bij grote gebiedsontwikkelingen gemengde projecten ontstaan waarbij sprake is van zowel investeringen in de openbare ruimte, grondexploitatie alsook facilitaire ontwikkelingen (bijvoorbeeld Centrumkwadraat) er weer op één plek een totaalbeeld van de ontwikkeling kan worden gegeven. Zo houdt u zicht op de voortgang in relatie tot de gestelde ambities en kan op het juiste niveau worden bijgestuurd door de raad indien nodig. Onderstaand hebben wij schematisch weergegeven hoe de verschillende onderdelen zich tot elkaar zouden kunnen verhouden om effectief deze grote projecten te besturen.



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage



Interne-beheersingsomgeving

Onderwerp

Boodschap

Rechtmatigheids-verantwoording

Key Control Dashboard

In de voorgaande boardletter hebben wij gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van ondersteuningssoftware voor de interne controle, het Key Control Dashboard (KCD). Wij constateerden dat de implementatie in ontwikkeling was en dat in eerste instantie de processen voor de Participatiewet, Vergunningen en Lonen voor boekjaar 2025 in het KCD zouden worden opgenomen. In dat kader hebben wij benadrukt dat een optimale werking van de tool afhankelijk is van de volledige integratie van alle toetsingscriteria uit de kadernota rechtmatigheid - waaronder het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het M&O-criterium - omdat een gedegen integratie inzicht biedt in het volwassenheidsniveau van de interne beheersing en een solide basis vormt voor de verantwoording door het college.

Van de organisatie hebben wij vernomen dat inmiddels vijf processen in het KCD zijn opgenomen en dat daarvoor maatwerktrainingen zijn afgerond. Daarnaast wordt gewerkt aan het inladen van vier nieuwe processen op basis van procesbeschrijvingen en risicoanalyses; daarna volgen inrichting van het systeem en opleiding van betrokken medewerkers. Het auditteam heeft begrepen dat de toetsingscriteria uit de kadernota eveneens worden geïntegreerd in het KCD. Deze stappen dragen bij aan de verdere ontwikkeling van de tool en ondersteunen de borging van het volwassenheidsniveau van de interne beheersing, waarmee tevens de onderbouwing van de verantwoording door het college wordt versterkt.

Tegelijkertijd zien wij een belangrijke ontwikkelkans: het versterken van de eerste en tweede lijn. Wij adviseren te investeren in gerichte vakinhoudelijke ontwikkeltrajecten op het gebied van tussentijdse controles. Zo kan de verantwoordelijkheid gefaseerd overgeheveld worden voor het zelfstandig uitvoeren van controles, zonder ondersteuning of coaching door de derde lijn. Het doel is dat de derde lijn haar controlerende en onafhankelijke rol kan blijven vervullen. Versterking van de eerste twee lijnen is daartoe een belangrijke voorwaarde.

Uiteraard blijven wij de verdere voortgang monitoren en informeren u over relevante vervolgstappen en bevindingen.

Actualisatie verordeningen

Financiële verordening, controleverordening en controleprotocol

Dit najaar (november 2025) wordt het raadsvoorstel voor de geactualiseerde financiële verordening, de controleverordening en het controleprotocol behandeld. Wij hebben de voorgenomen wijzigingen met de ambtelijke organisatie besproken om de praktische uitwerking en de gevolgen voor de controle in kaart te brengen. De belangrijkste wijzigingen van het perspectief van de accountantscontrole betreffen:

- Invoering van een uniforme goedkeuringstolerantie conform BADO van 2% van de lasten (exclusief stortingen in reserves), zie hiervoor ook: [Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025](#).
- Begrotingsafwijkingen worden als acceptabel aangemerkt zodra deze tijdig aan de raad zijn gemeld. In de geactualiseerde verordening is gewijzigd dat een melding als tijdig geldt wanneer de afwijking in de gemeenterekening is toegelicht.
- Aanpassing activeringscriteria: activeringsdrempel is verhoogd naar € 50.000 voor activa met economisch nut en € 100.000 voor activa met maatschappelijk nut.
- Verlenging van de afschrijvingstermijnen voor onderwijshuisvesting van 40 naar 50 jaar.



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage





Interne-beheersingsomgeving

Onderwerp

Frauderisico-management

Frauderisicoanalyse en structurele borging frauderisico-management

Boodschap

In 2024 hebben wij in het accountantsverslag teruggekoppeld dat de gemeente Enschede de interne frauderisicoanalyse had geactualiseerd en deze actualisatie met het auditcomité had besproken. Naar aanleiding van de fraude risicoanalyse heeft de gemeente Enschede de kwetsbaarheden in de relevante werkprocessen geïnventariseerd en adviezen geformuleerd om deze kwetsbaarheden te verkleinen.

Middels gesprekken in de organisatie hebben wij begrepen dat de frauderisicoanalyse in 2025 verder is uitgewerkt en er meerdere stappen zijn gezet in de doorontwikkeling van frauderisicomanagement. Er is onder meer aandacht besteed aan de introductie van kans- en impactbeoordelingen in de frauderisicoanalyse, waardoor risico's beter kunnen worden geprioriteerd en in afstemming met de programma's worden besproken. Wij constateren dat de gemeente duidelijke voortgang boekt bij het professionaliseren van frauderisicomanagement en dat de belangrijkste bouwstenen voor verdere versterking aanwezig zijn. Belangrijke aandachtspunten blijven echter het aantoonbaar maken van de uitvoering van maatregelen in de praktijk en het expliciet inzichtelijk maken van het resterende (restrisico). Zonder deze nadere uitwerking blijft het lastiger voor het auditcomité om een gefundeerde afweging over risicobereidheid te maken. Daarnaast hebben wij tevens van de organisatie begrepen dat uitvoering is gegeven aan een M&O-analyse en het bewustzijn rondom frauderisico's verder is verankerd in de verschillende organisatiebenen. Wij constateren dat sprake is van meerdere beleidstukken omtrent frauderisico management binnen de organisatie, maar een beleidskader functionerend als kapstok voor aanverwante ambtelijke beleidstukken nog ontbreekt.

Wij zien dat de organisatie duidelijke voortgang realiseert bij het verder ontwikkelen van frauderisicomanagement. Belangrijke aandachtspunten blijven echter het periodiek actualiseren en structureel agenderen van de frauderisicoanalyse in het auditcomité en de verankering van beleidstukken en richtlijnen in een beleidskader. Wij adviseren de volgende vervolgstappen te begeleiden en te monitoren:

- Blijf de frauderisicoanalyse periodiek actualiseren (inclusief kans- en impactbeoordelingen), structureel agenderen in het auditcomité en expliciet inzichtelijk maken in resterend (residueel) risico.
- Stel een samenhangend, zelfstandig fraudebeleid op en voer een maatregelenregister in met concrete beheersmaatregelen, verantwoordelijken, tijdpad en toetsbare bewijsvoering.

Data analyse

In 2024 hebben wij in de boardletter het gebruik van data-analyse binnen de gemeentelijke organisatie aangemoedigd als effectief middel om fraude en non-compliance vroegtijdig te signaleren en verliezen te beperken. Over 2024 is in ieder geval al een positieve stap gezet: data-analyses zijn uitgevoerd op betalingen. Wij adviseerden deze aanpak uit te breiden naar meerdere processen en structureel te verankeren in de planning-en-controlcyclus, om ad-hoc analyses te voorkomen en een consistente, effectieve aanpak van frauderisicobeheersing te borgen.

Wij hebben geconstateerd dat er in 2025 ook nieuwe initiatieven lopen. Er is een start gemaakt met registratie en toetsing van nevenfuncties en incidenteel worden aanvullende data-analyses uitgevoerd. Deze stappen zijn positief, maar de toepassing van data-analyse is nog niet structureel en de dekking en frequentie verschillen per onderwerp. Wij constateren dat de organisatie ontwikkeling doormaakt richting meer datagedreven detectie, maar dat aandacht blijft bestaan voor de structurele inbedding, governance, privacy- en datakwaliteit borging en het aantoonbaar opvolgen van signalen. Wij adviseren een structurele inbedding, uitbreiding en prioritering van data analyse werkzaamheden:

- Advisering om periodieke data-analyses op te nemen in de P&C-cyclus met vastgelegde frequenties (bijv. kwartaalchecks en jaarrondmonitoring) en wijs duidelijk eigenaarschap toe aan control/financiën in samenwerking met de afdelingen. Streef naar een eerste geformaliseerde planning en verantwoordelijkheidsverdeling.
- Daarnaast adviseren wij om de analyses uit te breiden naar de kritieke processen (inkoop, personeelsbetalingen, inhuur, uitkeringen) en prioriteer onderwerpen op basis van een frauderisicoanalyse met kans- en impactbeoordelingen.

Wij blijven de uitvoering en effectiviteit van de inbedding van data-analyse en de opvolging van de uitkomsten volgen.

Frauderisico-management

Memoriaalboekingen

In voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat binnen het financiële systeem geen formele functiescheiding is ingebed. Ondanks werkafspraken en steekproefsgewijze controles door de VIC blijft het mogelijk dat medewerkers memoriaalboekingen aanmaken en verwerken zonder dat een zichtbare interne controle plaatsvindt. Het ontbreken van toereikende interne beheersmaatregelen vereist dat we aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitvoeren voor de jaarrekeningcontrole. Veel memoriaalboekingen worden inmiddels automatisch door een robot in CODA verwerkt op basis van door FC aangeleverde formats. Wij hebben vanuit de organisatie begrepen dat in veel gevallen geen onderliggende informatie en/of toelichting wordt bijgevoegd bij aanlevering van memoriaalboekingen. Dit is niet onrechtmatig, maar bemoeilijkt voor budgethouders en controleurs het vaststellen van de juistheid van memoboekingen. Wij adviseren daarom om systeemmatige functiescheiding in te richten, bij elke memoriaalboeking een onderliggende toelichting verplicht te stellen en technische en procesmatige controles op robotverwerkingen te borgen. Wij hebben vanuit de organisatie begrepen dat bij de aanbesteding van een nieuw financieel systeem wel de mogelijkheid van systeemtechnische functiescheiding zal worden onderzocht.



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage



Interne-beheersingsomgeving

Onderwerp

IT-omgeving & cybersecurity

Boodschap

IT-beheersmaatregelen

Het doel van een controle is het bijdragen aan de mate van vertrouwen dat de beoogde gebruikers stellen in de financiële overzichten. In dat kader verkennen wij hoe wij de werkzaamheden van de externe IT-auditor verder kunnen integreren in onze audit. Het IT-bedrijf en de IT-omgeving van de gemeente Enschede zijn de afgelopen jaren verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd, waardoor mogelijkheden ontstaan om te steunen op IT-beheersmaatregelen. Sinds het voorgaande boekjaar geeft de externe IT-auditor een ISAE3402 type 1 en typ 2 verklaring af voor de applicaties Coda (financiële administratie) en Suite (uitkeringsadministratie). In het afgelopen jaar hebben wij meerdere gesprekken gevoerd met uw IT-bedrijf en de externe IT-auditor over de scope van diepgang van de IT-audit, waarna wij de gekozen scope hebben beoordeeld en als toereikend voor onze controle hebben geacht. De ISAE3402 verklaringen over 2025 zullen wij opnieuw evalueren tijdens de jaarrekeningcontrole. Specifiek voor de applicatie Suite verkennen wij gezamenlijk met uw organisatie wat er voor nodig is om te kunnen gaan steunen op applicatiecontroles.

Cybersecurity

Cyber is een onlosmakelijk onderdeel geworden van onze samenleving. Dagelijks werken we met digitale oplossingen, zowel privé als zakelijk. Door gebruik van internet, interne netwerken en bedrijfsapplicaties hebben alle organisaties, ongeacht hun omvang, te maken met aan cyber gerelateerde risico's, zoals cybercrime. Als cyberrisico's zich voordoen, kunnen deze een (significante) impact hebben op de financiële systemen, op de interne-beheersingsmaatregelen en op de jaarrekeningcontrole. Als onderdeel van onze interim-controle hebben wij de organisatie verzocht inzicht te geven in de eigen inschatting van cyberrisico's, met specifiek aandacht voor risico's in het betalingsverkeer, het onttrekken of lekken van persoonsgegevens, aantasting van vertrouwelijke informatie, inbreuk op intellectueel eigendom en verstoring van de bedrijfsvoering.

- Tijdens deze gesprekken heeft de organisatie aangegeven zich bewust te zijn van cyberrisico's en zijn er voorbeelden gegeven van de manier waarop men deze beheerst. Zo worden periodieke penetratietesten uitgevoerd volgens een vastgesteld testbeleid, is een formeel IT-risk framework opgesteld en bestaat er een incident response-plan. Daarnaast is beleid opgesteld voor het gebruik van Artificial Intelligence (AI). In 2025 is tevens een aanbesteding afgerond, waarna een overeenkomst is gesloten met een externe cyberspecialist die zich primair richt op incident response en security monitoring. Deze maatregelen dragen bij aan de verdere professionalisering van de IT-omgeving en versterken de weerbaarheid van de organisatie. Ook hebben we geconstateerd dat de gemeente ook beschikt over een cyberrisicoanalyse, waarin expliciet rekening wordt gehouden met de waarschijnlijkheid, de impact en de gewenste risicobereidheid van de gemeente.
- De NIS2-richtlijn is op Europees niveau op 16 juni 2023 in werking getreden, met een deadline voor lidstaten om de richtlijn uiterlijk 17 oktober 2024 om te zetten in nationale wetgeving. Voor Nederland wordt dit de Cyberbeveiligingswet (Cbw). Nederland heeft deze deadline echter niet gehaald. De meest recente indicatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is dat de Cbw naar verwachting in het tweede kwartaal van 2026 in werking zal treden. Vooralsnog dienen organisatie te (blijven) voldoen aan de Wet Beveiliging Netwerk- en Informatiesystemen (WBNI). Deze wet blijft van kracht tot de Cbw in werking treedt. De gemeente Enschede treft maatregelen om te voldoen aan de aangescherpte eisen van de nieuwe Cyberbeveiligingswet. Momenteel voert de gemeente een GAP-analyse uit om de huidige situatie te toetsen aan de nieuwe vereisten. Wij adviseren de gemeente de uitkomsten van deze analyse op te volgen en te vertalen naar een gedocumenteerd plan met prioriteiten, maatregelen en verantwoordelijkheden. Daarmee wordt de kans vergroot dat de gemeente tijdig aan de nieuwe verplichtingen voldoet en blijft de continuïteit van de meest kritische bedrijfsprocessen gewaarborgd.



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage

Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025





Overige aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025

Onderwerp

Boodschap

Audit Elevation Lab

In een gezamenlijke werksessie op 4 september 2025 hebben medewerkers van de gemeente Enschede en Deloitte de samenwerking rondom de jaarrekeningcontrole geëvalueerd en concrete afspraken vastgelegd om de efficiëntie en kwaliteit van de controle te verbeteren. Tijdens de sessie is aandacht besteed aan:

- Creëren van een gezamenlijke visie op onze samenwerking.
- Achterhalen hoe de teams denken over zaken als communicatie en besluitvorming.
- Creëren van een beter begrip van de uitdagingen en bespreken van mogelijke oplossingen.
- Overeenstemming over hoe om te gaan met onverwachte situaties tijdens de audit.

Wij hebben tijdens deze sessie geconstateerd dat een breed draagvlak bestaat voor een pragmatische en oplossingsgerichte werkwijze, met korte lijntjes, regelmatige update-calls en vaste controle-momenten. De updatetools en de maandelijkse overlegmomenten vergroten het inzicht in de status van controles en dragen bij aan een gestructureerde voortgangsbewaking. Tegelijkertijd zien beide partijen ook verbeterpunten en risico's. Belangrijke bevindingen worden soms laat in het proces gesignaleerd en doorlooptijden zijn op bepaalde dossiers te lang. Het veelvuldige 'ping-pongen' rond vragen en besluiten belemmert tijdige afsluiting en vermindert de efficiëntie van de controle.

Als prioritaire kwaliteitsonderwerpen zijn benoemd: memoriaalboekingen, de onderbouwing van schattingen, rechtmatigheidsverantwoording, EU-aanbestedingen, SiSa's, transitorische posten, de ISAE 3402-verklaring en de WNT. Deze thema's vragen gezamenlijke aandacht en nadere uitwerking om onverwachte problemen in latere fasen van de controle te voorkomen. Tot slot committeren beide partijen zich aan meer transparante communicatie, oplossingsgericht denken en tijdige besluitvorming; de gemeente benadrukt daarnaast het belang van het nakomen van afspraken en de vertaling van uitkomsten naar de gemeenteraad. Middels gezamenlijk opgestelde actiepunten en afspraken, worden stappen gezet in de efficiënte en kwaliteit binnen het gehele proces.

Aanpassingen BADO

Vanaf 2025 is de goedkeuringstolerantie conform het Besluit accountantscontrole decentrale Overheden (BADO) aangepast. Gemeente Enschede heeft de nieuwe goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan het BADO. Tot en met de controle van de jaarrekening 2024 betekende dit een goedkeuringstolerantie voor *fouten* van 1% van de totale bruto lasten *inclusief* toevoegingen aan reserves en voor *onzekerheden* van 3% van de totale bruto lasten *inclusief* toevoegingen aan reserves. Met ingang van begrotingsjaar 2025 is dit gewijzigd. Hierdoor worden de twee goedkeuringstoleranties samengevoegd tot één nieuwe goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten *exclusief* toevoegingen aan reserves.

Wij begrijpen dat voorstaande aanpassing van de goedkeuringstolerantie in gelijke vorm aan de gemeenteraad voorgesteld wordt middels de wijziging van het controleprotocol en de financiële verordening van de gemeente Enschede. Dit zal naar verwachting eind 2025 worden vastgesteld met als ingangsdatum 1 januari 2025.

Dit heeft in beginsel geen gevolgen voor de gemeente en controlewerkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel heeft dit impact op het wegen van eventuele afwijkingen voor het oordeel in de rechtmatigheidsverantwoording.

Wethouderspensioenen

De Appa-pensioenregeling wordt vanaf 1 januari 2028 overgedragen naar het ABP. De komende jaren zullen in het teken staan van deze pensioenwijziging. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- Datakwaliteit - Hoewel de uitvoering van pensioenen voor wethouders bij de gemeente ligt, is de pensioenadministratie uitbesteed aan een externe partij, waardoor de verantwoordelijkheid voor correcte aanlevering en verwerking des te groter wordt.
- Pensioenvoorziening - Er is een onderzoek uitgevoerd onder alle gemeenten naar de voorziening voor de pensioenaanspraken van wethouders in het kader van de overgang van de APPA-regeling naar ABP per 1 januari 2028. Hierbij is de huidige voorziening (peildatum 1 januari 2025) vergeleken met de voorziening die op basis van de huidige pensioenaanspraken en grondslagen op diezelfde datum aanwezig zou moeten zijn. Daarnaast is onderzocht hoe hoog de voorziening zou zijn geweest als de pensioenaanspraken op 1 januari 2025 al naar ABP waren overgedragen. De Commissie BBV komt nog met een definitieve uitspraak wat betreft de gevolgen voor de jaarstukken 2025, maar naar alle waarschijnlijkheid dient het verschil tussen de eigen voorziening en de berekende stand hierin verwerkt te worden.

Wijzigingen in topfunctionarissen

Wij hebben vernomen dat per 1 december 2025 een nieuwe gemeentesecretaris wordt aangesteld. Dit heeft implicaties voor de verantwoording onder de Wet normering topinkomens (WNT). Wij adviseren in deze overgangperiode extra aandacht te besteden aan WNT-naleving om te zorgen dat alle vereisten correct worden nageleefd.



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage

Bijlage

Reikwijdte van onze werkzaamheden





Reikwijdte van onze werkzaamheden



Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2025, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Enschede, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

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

De boardletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2025.

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

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

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



Kernboodschap
interim-controle



Interne-
beheersingsomgeving



Overige
aandachtspunten
jaarrekening-
controle



Bijlage



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.

© 2025. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.