

Paragraaf Bedrijfsvoering

BEDRIJFSVOERING

In 2024 hebben we de verbetering van onze bedrijfsprocessen doorgezet. Onze bedrijfsvoering is daarvoor zo doeltreffend en doelmatig mogelijk ingericht en wordt continu bijgesteld vanwege veranderingen in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld op het gebied van privacy en gegevensbescherming. Onze bedrijfsprocessen zorgen ervoor dat we onze beleidsdoelstellingen kunnen behalen en onze wettelijke taken kunnen uitvoeren.

Een uitgebreide beschrijving van onze resultaten vindt u in programma 5 'Organisatie en financiën van Breda'.

INTEGRITEIT EN FRAUDERISICOBEBEERSING

De gemeente Breda wil een betrouwbare en integere organisatie zijn. Belangrijke bouwstenen hiervoor zijn het integriteitsbeleid, de bestuurlijke gedragscodes en de gedragscode voor medewerkers, het afleggen van de ambtseed, de integriteitscoördinator, bewustwordingscampagnes en duidelijke procedures voor meldingen. Als onderdeel van het integer handelen werd ook ruime aandacht besteed aan het voorkomen en signaleren van fraude. Daarmee bedoelen we: bewust misleiden of bedriegen om jezelf of een ander onrechtmatig te bevoordelen.

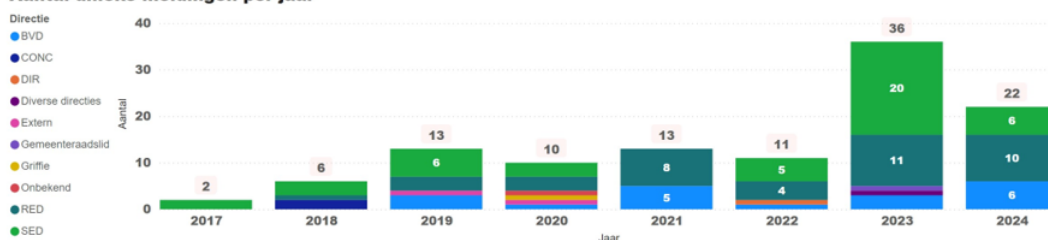
Vanaf 2023 hebben we gewerkt aan de hand van het Versterkingsplan Integriteitsbewustzijn, met acties om een veilige en plezierige werkomgeving te bevorderen. Dit deden we om de integriteit binnen onze organisatie te beschermen en te versterken, in lijn met de 'Brabantse norm weerbare overheid'. De beschikbare middelen en capaciteit hebben we vooral ingezet op handhaven. Bijvoorbeeld door het opstellen, bekendmaken en bespreken van de gedragscode, het afleggen van de eed/beloofte en het monitoren en uitvoeren van meldingsregels en processen.

Acties die we nog willen uitvoeren met de benodigde middelen zijn vooral preventief. Denk aan: inzicht krijgen in kwetsbare functies en de screening van medewerkers met zo'n functie, het uitvoeren van meerdere soorten risicoanalyses, herhaling van de VOG en VOG-P en het trainen van medewerkers en leidinggevendenden. Om te voorkomen dat we van incident naar incident bewegen is het noodzakelijk om ons integriteitssysteem verder uit te bouwen met preventieve en moreel-lerende maatregelen (moresprudentie).

Rapportage integriteitsmeldingen (Eigen registratie)

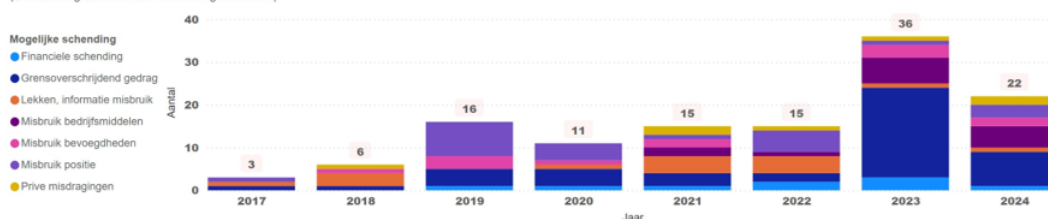
(Meldingen tot en met 31 december 2024)

Aantal unieke meldingen per jaar



Aantal mogelijke schendingen per jaar

(Een melding kan meerdere schendingen hebben)



In de tabel is het aantal meldingen en de aard van de meldingen opgenomen (vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden). Na een fikse toename in 2023 - in lijn met de landelijke trend, media-aandacht en de cijfers van de afdeling Werk - zagen we in 2024 een afname. Vooral

het aantal meldingen van grensoverschrijdend gedrag nam fors af. Dit komt onder meer door een verbeterde intake na een integriteitsmelding. Ongemakkelijke gesprekken worden door medewerkers soms als onveilig of grensoverschrijdend betiteld en als mogelijke integriteitsschending gemeld. Dit wordt nu tijdens de intake onderzocht en daaruit volgt regelmatig het advies om bemiddeling of mediation in te zetten. Ook de vertrouwenspersonen dragen hier positief aan bij.

Een deel van de meldingen betreft signalen van financiële schending of misbruik van bedrijfsmiddelen die mogelijk kunnen duiden op fraude. Vanwege de vertrouwelijkheid en de status van (de afronding van) het onderzoek worden in deze jaarstukken geen details over eventuele cases vermeld. De informatievoorziening vindt plaats conform de afspraken. Als de uitkomsten van het onderzoek daar aanleiding toe geven, voeren we aanpassingen in de bedrijfsvoering door. Voor de meldingen die nog in behandeling zijn hebben we op basis van de beschikbare informatie vastgesteld dat er geen risico is op een materiële afwijking voor de jaarrekening.

Frauderisicobeheersing

De verantwoordelijkheid voor het beheersen van frauderisico's ligt bij de eigenaren van de primaire processen. Zij worden hierbij ondersteund met beleid en formats.

In 2022 heeft de auditfunctie een eerste frauderisicoanalyse uitgevoerd op zes kernprocessen: betalingsorganisatie, grondexploitatie, inhuur, inkopen/aanbesteden, verstrekken van subsidies en verhuuropbrengsten. In 2023 hebben zij een verdiepingsslag uitgevoerd en is de analyse verbreed naar andere processen. Sinds 2024 vormt de analyse een regulier onderdeel van de interne audits op alle materiële financieel kritieke processen. Bij de risicoanalyse worden, in nauwe samenwerking met de organisatie, de risico's en beheersmaatregelen in beeld gebracht. Waar nodig ondernemen we actie om restrisico's te verzachten of te aanvaarden. Tijdens de reguliere audits en de frauderisicoanalyse hebben we beoordeeld of er een risico is op een materiële afwijking voor de jaarrekening. Dat is op dit moment niet het geval.

AUDITFUNCTIE

De gemeente Breda heeft een centrale auditfunctie. Die geeft het college en de directie zekerheid over de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de (financiële) informatie en zij verbetert de sturing, beheersing en verantwoording. In 2024 is Team Audit Breda geprofessionaliseerd. Het auditcharter en het kwaliteitshandboek zijn vastgesteld. Daarmee zijn de positie, de werkwijze en de rapportagelijnen formeel vastgelegd, waardoor er een stevige basis ligt voor de uitvoering van audits en onderzoeken. Eind 2024 is de kwaliteit van de auditfunctie door een externe partij getoetst en is Team Audit Breda gecertificeerd door het Instituut van Internal Auditors. De positie in de organisatie is verstevigd en de scope van de auditfunctie is verbreed; met ingang van 2024 zetten we in op financiële, IT- en operationele audits.

Het auditplan vormt de basis voor de uitvoering van de audits. Belangrijke aandachtspunten in 2024 waren de beheersing en verantwoording van de inkomende subsidies en de verbetering van de interne beheersing. De auditaanpak, de uitkomsten, de auditdossiers en de auditrapportages zijn kwalitatief ruim voldoende gewaardeerd door de externe accountant en worden betrokken bij de oordeelsvorming over de jaarstukken.

Op basis van de interne audits ontvangen de directie en het college periodiek een rapportage over de kwaliteit en rechtmatigheid van de sturing, de beheersing en de verantwoording. De adviezen en aanbevelingen worden door de directie en het management gebruikt bij de procesverbetering. De rapportages vormen daarnaast de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording.

TOELICHTING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

Begrotingsrechtmatigheid

Overschrijdingen aan de lastenkant zijn in beginsel onrechtmatig, maar kunnen als acceptabel

bestempeld worden. Volgens de financiële verordeningen die de gemeenteraad in december 2024 heeft vastgesteld, is een overschrijding in de volgende situaties acceptabel:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde subsidieregeling.
- De overschrijding past binnen het bestaande beleid van de raad en is toereikend toegelicht in de jaarrekening en had niet eerder in een tussentijdse rapportage (bestuursrapportage) gerapporteerd en geautoriseerd kunnen worden.

Daarnaast moeten onderschrijdingen aan de lastenkant en over- en onderschrijdingen aan de batenkant tijdig worden gemeld aan de gemeenteraad. Daaraan voldoen we als afwijkingen zijn opgenomen in de bestuursrapportage of in een begrotingswijziging gedurende het boekjaar óf als ze toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening als ze niet eerder gerapporteerd en geautoriseerd konden worden in de bestuursrapportage. Omvangrijke en politiek gevoelige afwijkingen zijn afzonderlijk aan de gemeenteraad bekendgemaakt en daarmee ook tijdig gecommuniceerd.

Tijdens de intern uitgevoerde analyse van de begrotingsrechtmatigheid hebben we vastgesteld dat afwijkingen waar mogelijk al waren vermeld in de bestuursrapportage en daarmee niet hebben geleid tot onrechtmatigheden. Overige afwijkingen passen binnen de situaties die we als acceptabel hebben aangemerkt en zijn daarmee ook rechtmatig. Per saldo resteren daarmee geen begrotingsonrechtmatigheden over het boekjaar 2024.

Bij investeringsprojecten zijn geen overschrijdingen te melden die niet binnen het totaal gevoteerde kredietbedrag passen. Daarmee zijn er voor 2024 geen onrechtmatigheden op dit onderdeel.

Voorwaardencriterium

Inkoop/aanbesteding

De in 2024 geconstateerde onrechtmatigheden van € 2,7 (in 2023 € 4,9 miljoen) betreffen met name de kosten van maatwerkovereenkomsten Jeugdhulp die niet financieel rechtmatig zijn aanbesteed (€ 1,6 miljoen). Deze overeenkomsten worden om uiteenlopende oorzaken per casus afgesloten met niet WBO gecontracteerde aanbieders voor vormen van jeugdhulp die in totaliteit beschouwd de aanbestedingsgrenzen overschrijden en als onrechtmatig worden aangemerkt. De overige fouten betreffen de kosten van het contract voor vaste verbindingen 2025-2027 (€ 0,8 miljoen) dat onderhands is aanbesteed ter overbrugging tot de afronding van de landelijke aanbesteding, een onderhands afgesloten contract voor ondersteuning voor het verkrijgen van ESF-subsidies en een doorwerkingsfout op een oud (niet rechtmatig) aanbesteed contract.

De opgenomen onduidelijkheid (€ 2,9 miljoen) gaat eveneens over de kosten voor maatwerkovereenkomsten Jeugdhulp in 2024. Bij deze kosten hebben we geen duidelijkheid verkregen over de financiële rechtmatigheid op basis van de beschikbare controle-informatie. Met de organisatie worden afspraken gemaakt om de rechtmatigheid van maatwerkovereenkomsten per casus te registeren en nadrukkelijker te monitoren.

In zijn algemeenheid is in 2024 de interne beheersing van het proces inkopen en aanbesteden verder verbeterd door de monitoring van de bestedingen en de registratie van contracten. Voor 2025 staan nog meer verbeteracties op de planning, waaronder contractbeheer, procesbewaking en monitoring van de spend op basis van dashboarding.

Inhuur derden

In 2024 is de interne beheersing van het inhuurproces op niveau gebleven. Er is voornamelijk ingezet op het behoud van de kwaliteit van de basisprocessen en de deelname aan regionale werkgroepen. Vanuit het transitieplan staan nog enkele actiepunten open, zoals de ontwikkeling van stuurinformatie en de koppeling van het inhuursysteem en de verplichtingenadministratie. Ook het inrichten van kwaliteitscontroles zal bijdragen aan een verdere verbetering van de interne beheersing en de kwaliteitsborging.

De aanbestedingsfouten uit het verleden zijn grotendeels opgelost. Voor 2024 zijn uit de interne analyses onrechtmatigheden naar voren gekomen voor een bedrag van € 0,8 miljoen (in 2023 was dit nog € 1,1 miljoen). Dit betreft nieuwe fouten voor 2024 en de afloop van fouten uit voorgaande jaren. Er zijn geen doorwerkingsfouten naar komende jaren meegenomen. Bij de aselecte dossiercontroles over 2024 zijn geen onrechtmatigheden vastgesteld.

Participatie

De onduidelijkheid bij Participatie (€ 0,5 miljoen) betreft de inschatting van de financiële omvang van de uitkeringen met ontbrekende/onvolledige uitkeringsdossiers uit 2020. Deze beperkte onzekerheid wordt vanaf 2025 weggenomen door de ontbrekende bewijsvoering aan te vullen en als onderdeel van de reguliere processen rechtmatigheidsonderzoeken uit te voeren.

M&O-criterium

Op 2 juli 2024 heeft het college een overkoepelende nota M&O-beleid vastgesteld. De basis hiervoor is bestaand gemeentelijk beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals dat is vastgelegd in de beleidsstukken op het gebied van het sociaal domein en subsidie- en vergunningverstrekking.

Op het moment dat de organisatie vanuit de uitvoering van de Participatiewet en het toezicht op uitkeringscliënten signalen ontvangt dat er wellicht misbruik is gemaakt van een regeling, wordt er nader onderzoek gedaan. Nadat is vastgesteld dat inderdaad misbruik is gemaakt, wordt het ten onrechte uitgekeerde bedrag teruggevorderd en wordt er een maatregel opgelegd. In 2024 is voor een bedrag van circa € 320.000 aan fraudevorderingen opgeboekt. Een deel (circa € 50.000) is daarvan reeds ontvangen. De gemeente voert incassomaatregelen uit om de middelen terug te vorderen en waar nodig wordt voor het resterend saldo een voorziening getroffen.

ARTIKEL 213A-ONDERZOEKEN

Jaarlijks voert het college onderzoeken uit die zijn gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en het functioneren van de gemeentelijke organisatie. De conclusies en aanbevelingen van de uitgevoerde en afgeronde 213a-onderzoeken worden gebruikt bij de verbetering van de interne beheersing.

Over de programmering en status van deze onderzoeken rapporteren we in de begroting en de jaarrekening. De wettelijke basis voor deze onderzoeken is vastgelegd in artikel 213a van de Gemeentewet. Deze verplichting en werkwijze is nader uitgewerkt in de 'Verordening 2021 onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Breda'.

In 2024 hebben we geen onderzoeken afgerond vanwege capaciteitsproblemen, de professionalisering van de auditfunctie (eind 2024 afgerond) en de aanbesteding van de accountantscontrole (begin 2025 afgerond). Dankzij de versterking van de auditfunctie is er meer capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van audits en onderzoeken, waaronder 213a-onderzoeken. Hierna lichten we de status van de lopende onderzoeken en nog op te starten onderzoeken toe.

LOPENDE (EN IN 2025 TE STARTEN) ONDERZOEKEN

Evaluatie nota Risicobereidheid en weerstandsvermogen

Beschrijving/Scope

In 2017 is de huidige nota Risicobereidheid en weerstandsvermogen door de gemeenteraad vastgesteld. Na 2017 hebben er diverse ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van risicomanagement, waaronder de risicoaanpak bij de grote bijzondere projecten. Dit soort nieuwe ontwikkelingen willen we ook een plaats geven in het nieuwe beleidskader. Vooruitlopend op de actualisatie voeren we een evaluatie uit, waarbij we ook nieuwe ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement betrekken.

Doelstelling

Risicomanagement is belangrijk om een goede afweging te kunnen maken om ambities en kansen

die zich voordoen bewust te realiseren. Daarnaast is het noodzakelijk om de vastgestelde risico's adequaat te beheersen. Een kwalitatief goed en compleet beleidskader is hierbij onmisbaar. De uitkomsten van het onderzoek vormen hierbij een belangrijke basis.

Status uitvoering

Het onderzoek is afgerond, de eindrapportage volgt in Q2 2025. Door prioriteitstelling en capaciteitsproblemen is er sprake van vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning (Q2 2024).

Verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen)

Beschrijving/Scope

Een groot deel van het gemeentelijk takenpakket (ruim 40%) hebben we ondergebracht bij verbonden partijen. Dit zijn privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het deelnemen aan verbonden partijen brengt financiële en bestuurlijke risico's met zich mee. Centraal in het onderzoek staat de vraag op basis van welke doelen de gemeente deelneemt en of er sprake is van een adequate invulling van de governance, waarbij het accent wordt gelegd op het geheel van bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid, afstemming en advisering.

Doelstelling

Met het onderzoek wordt de huidige governance beoordeeld. Op basis daarvan kan een verbeteraanpak worden opgesteld voor de bestuurlijk-ambtelijke samenwerking (betrokkenheid, afstemming en advisering). Hierbij is ook aandacht voor de (gewenste) centrale ambtelijke regierol.

Status uitvoering

Het onderzoek is gestart in Q2 2024. Vanwege capaciteitsproblemen wordt de uitvoering en afronding van het onderzoek uitgesteld naar Q3/Q4 2025.

Evaluatie ontvlechting/vervlechting ATEA

Beschrijving/Scope

In de periode 2019-2021 hebben we het proces doorlopen om het voormalige ATEA te ontvlechten en te integreren in de gemeentelijke organisatie. In dit complexe proces zijn niet alleen de medewerkers maar ook de bedrijfsvoeringsaspecten geïntegreerd binnen de bestaande gemeentelijke onderdelen en processen.

Doelstelling

Door het onderzoek wordt duidelijk of de gestelde doelen zijn behaald en of er verdere verbeteringen mogelijk zijn.

Planning uitvoering

Het onderzoek is afgerond, de eindrapportage volgt in Q2 2025. Door prioriteitstelling en capaciteitsproblemen is er sprake van enige vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning (Q4 2024).

Implementatie Omgevingswet

Beschrijving/Scope

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet definitief van kracht. De organisatie heeft de afgelopen jaren veel energie gestoken in de voorbereiding van de uitvoering van deze nieuwe wet. Daarbij zijn onder andere de werkprocessen heringericht. Daarnaast hebben we voorbereidingen getroffen voor een intensievere manier van participatie met belanghebbenden en voor het gebruik van een nieuwe digitale tool (Digitaal Stelsel Omgevingswet, DSO). Vooral vanuit het oogpunt van leren en ontwikkelen is het gewenst om dit omvangrijke en complexe proces te evalueren. Het accent ligt op het proces van vergunningverlening.

Doelstelling

Met het onderzoek beoordelen we de effectiviteit en efficiëntie van het nieuwe proces van vergunningverlening waarbij diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie betrokken zijn.

Status uitvoering

De voorbereiding van het onderzoek is gestart in Q4 2024. De afronding wordt voorzien in Q3 2025 (was Q1 2025).

Europa, lobby en subsidies

Beschrijving/Scope

Op dit moment werken we met beperkte personele capaciteit en middelen aan de Europese lobbystrategie en de verkenning van subsidiemogelijkheden. Dit vraagt om een evaluatie of heroriëntatie gezien de vele kansen die zich in Europees verband voordoen voor de gemeente Breda. Daarbij is het ook gewenst om het interne proces van de afstemming van subsidiemogelijkheden te beoordelen en te optimaliseren.

Doelstelling

We onderzoeken mogelijke verbeteringen van de organisatorische opzet, de invulling en de samenwerking om meer kansen te kunnen verzilveren die zich in Europees verband voordoen voor Breda.

Status uitvoering

De voorbereiding van het onderzoek is gestart in Q4 2024. De afronding wordt voorzien in Q4 2025 (was Q2 2025).

ACCOUNTANTSCONTROLE

De onafhankelijke accountant beoordeelt de getrouwheid van de jaarrekening volgens het controleprotocol dat de gemeenteraad hiervoor heeft vastgesteld. De controleverklaring van de onafhankelijke accountant omvat ook de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording en de rechtmatigheid van de SiSa-regelingen. In diens verslag rapporteert de onafhankelijke accountant aan de gemeenteraad over de kwaliteit van de financiële sturing, de beheersing en de verantwoording.

Strekking Controleverklaring				
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	≤ 1%	>1% <3%		≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	

