

Accountantsverslag

Gemeente Emmen
Boekjaar 2025



Aanbiedingsbrief

Aan de gemeenteraad van de gemeente Emmen
Postbus 30001
7800 RA EMMEN

Onderwerp: Accountantsverslag 2025
Kenmerk: Definitief
Datum: 1 juni 2026



Geachte leden van de gemeenteraad,

In overeenstemming met de opdracht tot de controle van de jaarrekening 2025 van gemeente Emmen, zoals overeengekomen in onze opdrachtbevestiging d.d. 23 september 2025, bieden wij u hierbij het accountantsverslag aan.

Het accountantsverslag bevat de bevindingen en conclusies naar aanleiding van onze werkzaamheden. De bevindingen in dit verslag zijn besproken met de portefeuillehouder Financiën en een afvaardiging van de ambtelijke organisatie.

Wij hebben u gemachtigd om onze goedkeurende controleverklaring op te nemen in uw jaarrekening 2025. Indien de jaarrekening niet door de gemeenteraad wordt goedgekeurd en vastgesteld en leidt tot een aangepaste jaarrekening, dient ook bij deze aangepaste jaarrekening door ons toestemming te worden verleend tot het opnemen van onze controleverklaring.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud van deze rapportage nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Baker Tilly (Netherlands) B.V.



Partner Audit

Inhoud

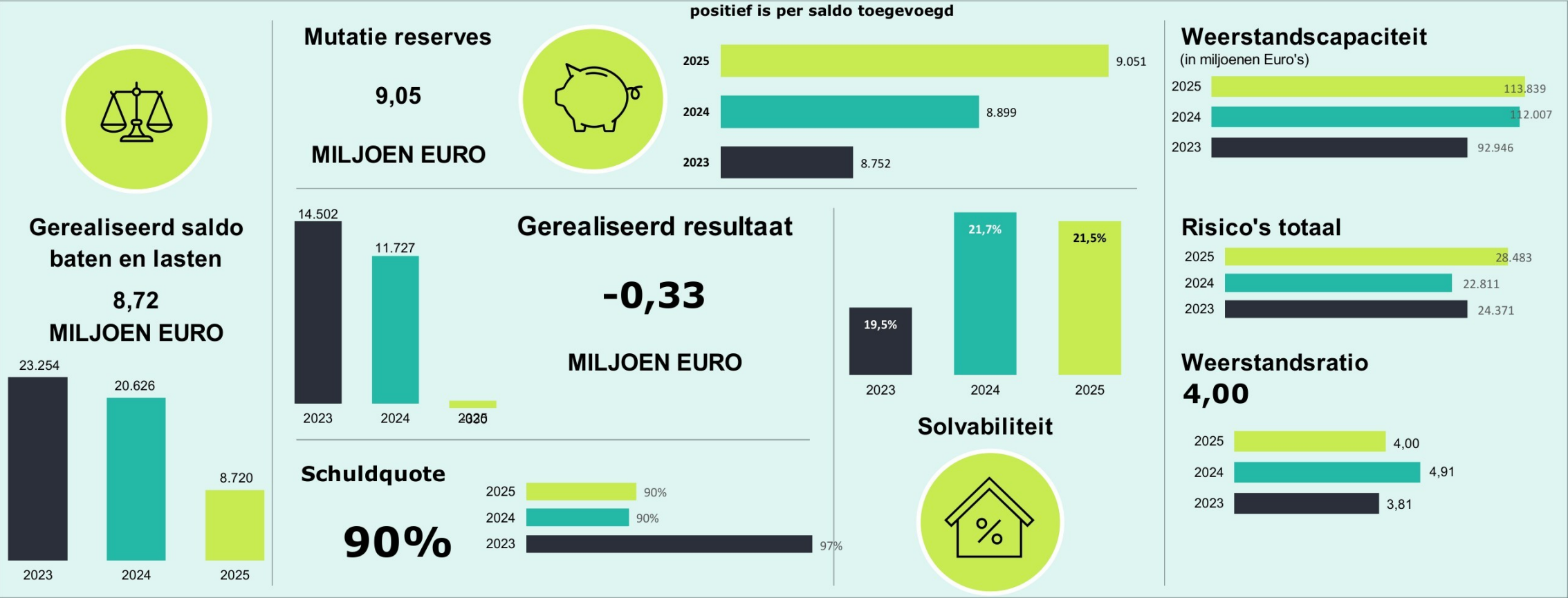
1. Bestuurlijke samenvatting
2. Opdracht, scope en uitkomsten
3. Belangrijke bevindingen
4. Financiële positie
5. Bevindingen interne beheersing
6. Overige onderwerpen
7. Bijlagen



1. Bestuurlijke samenvatting

Bestuurlijke samenvatting

Financiële kengetallen en signaleringswaarden





Bestuurlijke samenvatting



Wij hebben bij de jaarrekening 2025 een goedkeurende verklaring verstrekt. Het Besluit Begroting en Verantwoording is in alle opzichten nageleefd in 2025. Het jaarverslag is cf. NV COS 720 verenigbaar met de jaarrekening en voldoet in materiële zin aan de laatste actuele voorschriften.

De geconstateerde controleverschillen zijn gecorrigeerd in de definitieve versie van de jaarrekening. Evenals voorgaande jaren resteren er onzekerheden met betrekking tot de prestatielevring van de Zorg in Natura (ZiN) uit hoofde van de Jeugdwet. Over 2025 betreft dit een bedrag van € 2,91 miljoen.



Het saldo voor mutaties in de reserves is positief en bedraagt afgerond € 8,72 miljoen. In de gewijzigde begroting was rekening gehouden met een saldo baten en lasten van € 5,69 miljoen negatief. Per saldo is gedurende 2025 € 9,05 miljoen gedoteerd aan de bestemmingsreserves. Het gerealiseerde resultaat in 2025 bedraagt daarmee (€ 8,72 miljoen -/- € 9,09 miljoen) € 330.000 negatief.



Het college heeft een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de jaarrekening en heeft daarin opgenomen dat de baten en lasten en balansmutaties 2025 niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. De belangrijke bevindingen betreffen:

- Voorwaardencriterium: er is sprake van € 1,6 miljoen onrechtmatigheden met betrekking tot het naleven van de EU-aanbestedingsrichtlijnen.
- Begrotingscriterium: er is sprake van € 10,27 miljoen onrechtmatigheden als gevolg van overschrijdingen van de lasten. Hiervan is een bedrag ter hoogte van € 5,31 miljoen acceptabel. Daarnaast is sprake van kredietoverschrijdingen voor een bedrag van € 0,075 miljoen.

Dit leidt tot een totaal van onrechtmatigheden van € 11,95 miljoen, hetgeen hoger is dan de door de raad vastgestelde grens van € 11,1 miljoen. Uit onze controle zijn geen bevindingen naar voren gekomen. De rechtmatigheidsverantwoording geeft een getrouw beeld.



Op grond van ons onderzoek hebben wij bij de specifieke uitkeringen geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd die de voor SiSa geldende rapporteringstolerantie overschrijden.

Wij hebben vastgesteld dat de bezoldigingen over 2025 in overeenstemming zijn met de Wet normering topinkomens (WNT) en dat de jaarrekening 2025 van gemeente Emmen voldoet aan de publicatieverplichtingen van de WNT.



Het controleproces is in samenwerking met de ambtelijke organisatie op een prettige en constructieve wijze verlopen.



Bestuurlijke samenvatting



De boekwaarde van de post grondexploitatie per ultimo 2024 bedraagt € 34,7 miljoen. De waardering van de grondexploitatie is voor een groot deel afhankelijk van de gemaakte schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op waarin schattingen zijn opgenomen. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Wij hebben de door uw gemeente gehanteerde uitgangspunten en parameters getoetst en hiermee ingestemd.



De waardering van het gemeentelijke belang in Wildlands (€ 62,3 miljoen eind 2025) vereist dat Wildlands langjarig voldoende rendement kan behalen om rente en aflossing te blijven voldoen. We constateren dat de nieuwe doorrekeningen zeer ambitieuze aannames bevatten vergeleken met de gerealiseerde resultaten. Wildlands heeft de begroting voor 2025 niet gehaald en – mede als gevolg van aanvullende investeringen - extra moeten lenen via de gemeentelijke r/c-faciliteit (€ 7,5 miljoen). Hierdoor ligt de totale gemeentelijke positie weer op het niveau van 2023.

We hebben het college gevraagd in 2026 te onderzoeken hoe het terugkerende waarderingsprobleem rond de posities op Wildlands meer structureel moet worden opgelost. De huidige situatie leidt tot een patroon waarin optimistische uitkomsten telkens worden doorgeschoven, terwijl eerdere jaren laten zien dat de begrote omvang van kasstromen structureel niet wordt gehaald. In dit kader is tevens relevant hetgeen het college beschrijft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Net als voorgaande jaren is het benodigde weerstandsvermogen (onveranderd € 10,4 miljoen) gebaseerd op een worst-case scenario met tijdelijk lagere bezoekersaantallen en bijbehorende tekorten. Geen rekening is gehouden met het risico dat toekomstige kasstromen achterblijven bij de ambitieuze gemeentelijke inschattingen. Wij hebben het college geadviseerd ook dit aspect te betrekken in de besluitvorming over een structurele oplossing van het waarderingsvraagstuk. Het nu gehanteerde waarderingsmodel achten wij op middellange termijn niet houdbaar.



De pensioenen van politieke ambtsdragers gaan per 2028 over naar het ABP. De benodigde overdrachtswaarde ligt hoger dan de voorheen in de gemeentelijke balans hiervoor opgenomen pensioenvoorziening in eigen beheer. Op grond van het BBV moeten gemeenten hun voorziening per eind 2025 aanpassen aan het benodigde vermogen en dit jaarlijks herzien. Gemeente Emmen heeft op basis van het hiervoor benodigde onderzoek de voorziening vastgesteld op € 7,2 miljoen, gelijk aan de prognose. Door het ontbreken van een begrotingswijziging ontstaat een acceptabele begrotingsoverschrijding (zie ook de rechtmatigheidsverantwoording).



De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026 markeren de start van een nieuwe raadsperiode, waarbij wij graag bijdragen aan een zorgvuldige overdracht. Wij bieden aan onderdeel te zijn van het inwerkprogramma, onder meer via een workshop over het lezen van de jaarrekening en de rol van de accountant. Graag stemmen wij met de griffie af hoe dit het beste kan worden ingepast in het totale programma.

Bestuurlijke
samenvatting

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

2. Opdracht, scope en uitkomsten

2. Opdracht, scope en uitvoering



Reikwijdte van de controle

De jaarstukken van uw gemeente bestaan uit:

- Het jaarverslag (programmaverantwoording + paragrafen).
- De jaarrekening.
- Bijlagen (SiSa en Overzicht taakvelden).
- De overige gegevens.

Met de opdrachtbevestiging d.d. 23 september 2026 heeft u ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2025. De reikwijdte van onze controle staat omschreven in deze opdrachtbevestiging. Er is gedurende het verloop van de controle geen sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle.

Overzicht toleranties

Vanaf het boekjaar 2025 is de materialiteit bij de uitvoering van onze controle voor fouten en onzekerheden 2% van de totale lasten exclusief dotaties aan de reserves. Deze materialiteit sluit aan op het door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol over boekjaar 2025.

	Grondslag	Bedrag
Goedkeuringstolerantie fouten en onzekerheden	2% lasten exclusief toevoegingen reserves	€ 11,1 miljoen
Rapporteringstolerantie	5% van de goedkeuringstolerantie	€ 550.000

De toleranties voor de rechtmatigheidsverantwoording, zoals vastgelegd in uw financiële verordening, wijken beperkt af van de toleranties voor de controle op de getrouwheid. De tolerantie voor de rechtmatigheidsverantwoording mag vanaf boekjaar 2025 maximaal 2% bedragen (vorig jaar nog maximaal 3%). Dit leidt ertoe dat de rechtmatigheidsverantwoording door het college is gebaseerd op de volgende toleranties:

	Grondslag	Bedrag
Goedkeuringstolerantie fouten	2% lasten exclusief toevoegingen reserves	€ 11,1 miljoen
Rapporteringstolerantie	Conform afspraak in de financiële verordening	€ 500.000

2. Opdracht, scope en uitvoering



Kernpunten en significante risico's in de controle

Wij hebben voldoende en geschikte controle-informatie verkregen, onder andere met betrekking tot de volgende kernpunten van de controle:

- Waardering van de grondexploitaties;
- De rechtmatigheidsverantwoording (en de daarbij horende verantwoordelijkheden voor u);
- Doorbreking van AO/IB door het management;
- Waardering gemeentelijke belangen in Wildlands;
- Risico dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd om gunning aan een bevriende partij mogelijk te maken

Uitkomsten

Wij hebben bij de jaarrekening 2025 een goedkeurende verklaring verstrekt. De geconstateerde controleverschillen zijn gecorrigeerd in de definitieve versie van de jaarrekening. Er resteren onzekerheden met betrekking tot de prestatielevering van de Zorg in Natura (ZiN) uit hoofde van de Jeugdwet ter hoogte van € 2,91 miljoen.

De genoemde onzekerheden blijven binnen de goedkeuringstoleranties.

Geautomatiseerde gegevensverwerking

Op grond van artikel 393 lid 4, Titel 9 Boek 2 BW rapporteren wij onze bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking in dit verslag. Wij merken op dat de jaarrekeningcontrole niet specifiek gericht is op de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

De jaarrekeningcontrole heeft geen significante tekortkomingen in de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan het licht gebracht. In onze managementletter hebben wij een aantal attentiepunten ten aanzien van de IT-omgeving opgenomen.

2. Opdracht, scope en uitvoering



Fraude en naleving wet- en regelgeving

Het college is primair verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude, het naleven van wet- en regelgeving en voor een cultuur van eerlijkheid en integriteit en dient zowel preventieve als repressieve beheersingsmaatregelen te nemen om de kans op fraude en overtreding van wet- en regelgeving zo veel mogelijk te beperken.

Voor het uitoefenen van deze verantwoordelijkheid maakt het management gebruik van diverse beheersingsmaatregelen, zoals interne richtlijnen en gedragscodes, controletechnische functiescheiding en periodieke rapportages over financiën.

Ten behoeve van onze jaarrekeningcontrole identificeren wij de risico's met betrekking tot fraude en overtreding van wet- en regelgeving en beoordelen wij de interne beheersingsmaatregelen die gericht zijn op het voorkomen en signaleren van (materiële) fraude en niet-naleving van wet- en regelgeving. Voor zover relevant voor onze controle voeren wij gegevensgerichte controlewerkzaamheden uit. Onze controle is echter niet specifiek gericht op het signaleren van fraude en niet-naleving van wet- en regelgeving.

Wij hebben als onderdeel van de jaarrekeningcontrole uw inschatting inzake frauderisico's met betrekking tot uw organisatie besproken. Deze bespreking komt ook voort uit de verplichte rapportage van de accountant over de uitkomsten van onze werkzaamheden met betrekking tot frauderisico's in de controleverklaring.

Onderzoek blijkt dat het grootste deel van de fraudegevallen door middel van een 'tip' aan het licht komt. Dit toont het belang aan van een fraudemeldpunt en een klokkenluidersregeling.

In het kader van onze controle hebben wij geen bevindingen te melden met betrekking tot fraude en de naleving van wet- en regelgeving.

Op de volgende pagina's geven wij een nadere toelichting over de verplichting om in onze controleverklaring te rapporteren over fraude.

2. Opdracht, scope en uitvoering



Frauderisico's en continuïteit

Onze controleverklaring over boekjaar 2025 bevat, gelijk aan voorgaande jaren, een verplichte paragraaf over onze werkzaamheden met betrekking tot fraude en een met betrekking tot continuïteit.

Frauderisico's

Het college dan wel het management bevindt zich in de positie om fraude te plegen, omdat het in staat is de administratieve vastleggingen te manipuleren en frauduleuze financiële overzichten op te stellen door interne beheersingsmaatregelen te doorbreken, die anderszins effectief lijken te werken. Onze beroepsregels schrijven voor dat de accountant dit risico in zijn controle onderkent. Om dit frauderisico te ondervangen hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- Analyseren en beoordelen van, op basis van risicocriteria geselecteerde journaalposten en hierop specifieke controlewerkzaamheden verricht om de nauwkeurigheid van de geselecteerde journaalposten te controleren;
- Analyse van aanpassingen die tijdens het opstellen van de jaarrekening zijn gemaakt;
- Beoordelen van belangrijke schattingen en de schattingsprocessen van het college of management zoals de waardering van de grondexploitaties, vaste activa en vorderingen en het toereikend zijn van voorzieningen. Hierbij hebben we in het bijzonder aandacht gehad voor het inherente risico van vooringenomenheid van het college bij deze posten;
- Beoordelen van significante transacties buiten het kader van de normale bedrijfsuitoefening om;
- Doornemen van notulen van vergaderingen van het college en de raad.

Uit bovenstaande werkzaamheden zijn geen bevindingen voortgekomen.

Naleving wet- en regelgeving en overige

Wij informeren de gemeenteraad over illegale handelingen waarbij het hoger kader is betrokken en over fraude en illegale handelingen (of deze nu door het hoger kader of door andere werknemers zijn veroorzaakt) die een onjuistheid van materieel belang in de jaarrekening tot gevolg hebben. Gedurende de controle zijn geen significante punten signaleerd ten aanzien van feitelijke of vermoedelijke niet-nakoming van wet- en regelgeving, voor zover deze van belang worden geacht voor de mate waarin de gemeenteraad in staat is haar taken te vervullen.

2. Opdracht, scope en uitvoering



Corruptie en omkopingsrisico's

Indien corruptierisico van toepassing

Uw gemeente maakt onderdeel uit van de overheidssector waarin corruptie vaker dan bij andere sectoren voorkomt. Dit komt onder andere omdat veel transacties met een relatief grote omvang plaatsvinden. De transparantie over marktprijzen is niet in alle gevallen voldoende om te beoordelen en er wordt frequent zaken gedaan met andere corruptiegevoelige sectoren (vastgoed, constructie, infrastructuur et cetera). Hierdoor hebben wij dit als aandachtspunt in onze controle meegenomen.

Wij hebben de volgende werkzaamheden verricht om eventuele effecten van dit risico ten behoeve van onze controle van de jaarrekening te mitigeren:

- Gemeente Emmen heeft zelf werkzaamheden uitgevoerd om te controleren dat de aanbestedingen conform de geldende Europese aanbestedingsregels en de Aanbestedingswet 2012 zijn aanbesteed. Wij hebben steekproefsgewijs een deel van deze werkzaamheden gecontroleerd.
- Door middel van een steekproef vaststellen of voor inkopen die in rekening zijn gebracht aan de gemeente ook een prestatie is geleverd door de tegenpartij.
- Door middel van een steekproef vaststellen of bij alle materiële grondaankopen en –verkoop door de gemeente vastgestelde procedures in materiële zin zijn gevolgd.
- Door middel van een steekproef vaststellen of alle verstrekte subsidies in overeenstemming met de geldende interne wet- en regelgeving zijn verstrekt.

Uit bovenstaande werkzaamheden zijn geen bevindingen voortgekomen.

Continuïteit

Als onderdeel van de vereisten voor de controleverklaring hebben wij de continuïteitsveronderstelling getoetst. Wij hebben vastgesteld dat de gemeente Emmen een inzichtelijke meerjarenbegroting heeft. Daarnaast geven de financiële kengetallen inclusief het weerstands-risico geen reden tot twijfel of de gemeente haar activiteiten in continuïteit kan voortzetten. De gemeente Emmen kent een robuuste financiële positie.

Bestuurlijke
samenvatting

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

3. Belangrijke bevindingen



3. Belangrijke bevindingen

Controleverklaring

Wij hebben u gemachtigd om onze goedkeurende controleverklaring op te nemen in uw jaarrekening 2025.

Rechtmatigheidsverantwoording

Op 16 april 2025 is in het Staatsblad het Besluit van 21 maart 2025 tot wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gepubliceerd. Als gevolg van de wijzigingen van het BBV en BADO geldt voor de rechtmatigheidsverantwoording vanaf begrotingsjaar 2025 een nieuwe gemaximeerde grens voor fouten en onduidelijkheden samen van 2% op basis van lasten (exclusief dotaties aan reserves). De gemeente Emmen heeft hier op 10 februari 2026 haar financiële verordening op aangepast. Alle rechtmatigheidsafwijkingen (individueel en/of cumulatief) boven de door u als raad vastgestelde verantwoordingsgrens (€ 500.000) worden in de rechtmatigheidsverantwoording benoemd.

Totaal conclusie rechtmatigheid

In de tabel hiernaast is een overzicht opgenomen van de door het college geconstateerde rechtmatigheidsfouten. We hebben vastgesteld dat dit overzicht een getrouw beeld geeft.

(x € 1.000)	Onrechtmatig	Acceptabel	Saldo
Overschrijdingen lasten programma's	10,273	5,308	4,965
Overschrijdingen kredieten	75		75
Overige begrotingsonrechtmatigheden	-	-	-
Bevindingen ten aanzien van het voorwaarden criterium	1,600	-	1,600
Bevindingen ten aanzien van het Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium	-	-	-
Totaal	11,948	5,308	6,640

Het college stelt terecht vast dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen € 11,95 miljoen bedraagt. Dit is hoger dan de daarvoor gestelde grens van € 11,1 miljoen. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties is volgens het college overigens een bedrag van € 5,31 miljoen terecht aangemerkt als acceptabel op basis van door de raad vastgestelde afspraken.



3. Belangrijke bevindingen

Begrotingscriterium

U stelt als raad met het vaststellen van de begroting de budgettaire kaders voor de uitgaven, investeringen en reservemutaties vast. Met het vaststellen van de geactualiseerde financiële verordening heeft u vastgelegd op welke wijze binnen uw gemeente om moet worden gegaan met begrotingsoverschrijdingen, overige begrotingsafwijkingen en welke begrotingsonrechtmatigheden als acceptabel worden beschouwd (dus wel onrechtmatig, maar acceptabel).

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium ziet toe op voorwaarden die gelden voor de uitvoering van de financiële beheershandelingen. Deze voorwaarden komen voort uit externe- en interne regelgeving, zoals opgenomen in het door u vastgestelde normenkader. Het niet in acht nemen van de geldende voorwaarden bij financiële beheershandelingen leidt tot een onrechtmatigheid die het college moet toelichten in de rechtmatigheidsverantwoording als de verantwoordingsgrens (op basis van individuele en/of cumulatieve onrechtmatigheden) wordt overschreden.

Een belangrijk onderdeel van het voorwaardencriterium is de naleving van de (Europese) aanbestedingsrichtlijnen. Europese aanbestedingswetgeving is complexe materie en het blijkt in de praktijk moeilijk rechtmatig na te leven.

De gemeente heeft dit ook onderkend en heeft een spendanalyse uitgevoerd. Uit de controle op de rechtmatigheid van de inkopen blijkt dat voor 15 gemeentelijke overeenkomsten met een inkoopwaarde van in totaal € 1,6 miljoen niet de juiste procedure is gevolgd. Dit betreft 6 overeenkomsten uit 2024 en 9 overeenkomsten uit 2025. Wij hebben de gemeentelijke controlewerkzaamheden inhoudelijk beoordeeld en delen deze conclusie.

Formele rechtmatigheid

Er zijn ook voorwaarden waar geen mogelijk financieel gevolg aan is verbonden. Als deze voorwaarden niet rechtmatig zijn nageleefd dan is er sprake van een formele rechtmatigheidsfout. Volgens een stellige uitspraak van de Commissie BBV betreffen deze afwijkingen van het voorwaardencriterium formele rechtmatigheidsfouten die in de paragraaf bedrijfsvoering worden gerapporteerd. Ten aanzien van de naleving van de renterisiconorm, de kasgeldlimiet en de naleving van schatkistbankieren merken wij op dat de gemeente zich aan de wettelijke normen heeft gehouden, zoals ook toereikend is toegelicht in de paragraaf financiering respectievelijk de jaarrekening. Een toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering is hiervoor dus niet noodzakelijk.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O)

Het college is verantwoordelijk voor effectieve maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen te voorkomen. Deze maatregelen maken deel uit van de interne beheersing ter borging van het voorwaardencriterium. De raad heeft op 21 december 2023 de beleidsnotitie ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik 2023-2025 voor de gemeente Emmen vastgesteld. Ook heeft het college beoordeeld in hoeverre het M&O-beleid wordt nageleefd en of de maatregelen effectief zijn; hierbij zijn geen aandachtspunten geconstateerd. In de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken heeft het college hieromtrent een toelichting opgenomen.



3. Belangrijke bevindingen

Grondexploitaties

Ten opzichte van 31 december 2024 is de boekwaarde van de post grondexploitaties gewijzigd van € 34,7 miljoen naar € 34,9 miljoen. De wijziging van de boekwaarde gedurende 2025 is als volgt samen te vatten:

(x € 1.000)	2025	2024
Boekwaarde per 1 januari	50.661	45.980
Overboeking van (i)mva	483	259
Investerings	3.760	5.042
Grondverkoop	(6.325)	(1.670)
Tussentijdse winstneming / afgesloten projecten	726	1.140
Boekwaarde per 31 december	49.305	50.661
Verliesvoorziening	(14.335)	(15.912)
Boekwaarde per 31 december	34.970	34.749

Woningbouw

Zoals in de paragraaf grondbeleid in de jaarstukken nader is toegelicht was voor 2025 een verkoop van 10 particuliere en 78 projectmatige kavels geraamd, met een totale opbrengst van € 1,4 miljoen.

In het verslagjaar is daadwerkelijk voor € 0,6 miljoen verkocht. De vertraging is veroorzaakt door langere vergunningprocedures en vertraging van het bouwrijp maken. De uitgestelde verkoop van de vertraagde kavels wordt verwacht in 2026.

De projectmatige verkoop is nog niet gerealiseerd. De transactie vindt plaats na afronding van de planologische procedure. Verder wordt een deel van de vertraging ook hier veroorzaakt door het later bouwrijp maken.

Bedrijventerreinen

In 2025 was een totale verkoop geraamd van 6,9 hectare. In het verslagjaar is 6,8 hectare verkocht. Het verschil wordt veroorzaakt doordat er andere kavels zijn verkocht dan was voorzien. De verkoop van 6,8 hectare in 2025 ligt boven het gemiddelde zoals vermeld in het rapport van Bureau Louter. Het tussentijdse resultaat is lager dan begroot, zie tabel 3. Door hogere grondprijzen per 1 januari 2026 zijn de eerder tussentijds genomen resultaten te hoog geweest en is dit bij de jaarrekening 2025 gecorrigeerd.

Per 1 januari 2026 heeft de gemeente Emmen nog ongeveer 78,2 hectare bedrijventerrein financieel in exploitatie.



3. Belangrijke bevindingen

De parameters voor de grondexploitaties

De waardering van uw grondexploitaties is voor een groot deel afhankelijk van de gemaakte schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op waarin schattingen zijn opgenomen. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Wij hebben de door uw gemeente gehanteerde uitgangspunten en parameters getoetst.

Parameters	Schatting 2025	Schatting 2024
Rente	●	●
Disconteringsvoet	●	●
Kostenstijging	●	●
Opbrengstenstijging	●	●

● Controleverschil ● Voorzichtig ● Evenwichtig ● Optimistisch

Rente

De gehanteerde rentevoet voor de berekening van de kapitaallasten is 1,1%. Deze ligt in lijn met de gemeentelijke financieringslasten en de richtlijnen van het BBV.

Disconteringsvoet

De gemeente hanteert voor het contant maken van toekomstige kasstromen in grondexploitaties een disconteringsvoet die aansluit bij de interne rekenrente conform BBV-richtlijnen. Deze rekenrente bedraagt momenteel 2%. Wij achten deze uitgangspunten realistisch en in lijn met de BBV-voorschriften.

Kostenstijging

Voor de bepaling van de parameters voor de kosten- en opbrengstenontwikkeling is gebruikgemaakt van de Outlook Grondexploitaties 2026 van Metafoor R.O. Deze publicatie fungeert landelijk als referentiekader bij het inschatten van kosten- en opbrengstenparameters binnen grondexploitaties en is gebaseerd op de meest recente jaarcijfers en prognoses van relevante instanties

De door Emmen gehanteerde parameter voor de kostenstijging ligt in lijn met de door Metafoor aangegeven bandbreedtes. De gemeente Emmen heeft voor het prijspeil 2026 rekening gehouden met een inflatie van 4% en houdt voor de jaren daarna op basis van marktinformatie rekening met een inflatie van 3% in 2027 en 2028, aflopend naar 2% in 2029. We achten dit een realistisch uitgangspunt.

Opbrengstenstijging

De grondprijzen van de gemeente Emmen zijn vastgesteld en beschreven in de nota grondprijzen en worden jaarlijks per 1 januari geactualiseerd. De nota grondprijzen wordt opgesteld door interne taxateurs met de herijkte waardering van de grondprijzen per kavel of complex. De nota grondprijzen 2026 is door het college vastgesteld. De resulterende geactualiseerde grondprijzen zijn in de herzieningen van de grondexploitatie per 1 januari 2026 ingerekend.

Gemeente Emmen rekent in 2026 net als andere jaren behouden met een opbrengstenstijging van 0,0% voor de jaren na 2026. Dit vanuit de gedachte dat dit uitgangspunt het risico op financiële tegenvallers mitigeert. In het geval van contractuele maatwerkafspraken met derden over andere parameters worden deze afzonderlijk per project in de grondexploitatie opgenomen.

3. Belangrijke bevindingen

Schattingonzekerheden grondexploitaties

Netcongestie in de gemeente Emmen ontstaat doordat de capaciteit van het elektriciteitsnet op bepaalde momenten onvoldoende is voor zowel afname als terug levering van elektriciteit. Vooral bij grote delen van Drenthe – waaronder Emmen – is terug levering van duurzaam opgewekte energie momenteel niet mogelijk tot het netwerk wordt uitgebreid.

Voor kleinverbruikers (aansluitingen $\leq 3 \times 80$ ampère) is er nog voldoende ruimte, maar voor grootverbruikers geldt een wachtlijst. De netbeheerders TenneT en Enexis werken aan grootschalige uitbreidingen van het hoog-, midden- en laagspanningsnet. In 2031 wordt de capaciteit van het hoogspanningsnet in de regio verviervoudigd, wat ruimte moet geven aan onderliggende netten. Tot die tijd proberen netbeheerders via optimalisaties zoals het schrappen van ongebruikte contractcapaciteit en het verruimen van uitwisselingslimieten extra ruimte te creëren.

Voor de periode tot en met 2031 heeft de gemeente Emmen haar geplande woningbouw (449 woningen) en bedrijventerreinen (497,4 hectare) in beeld gebracht. Woningbouw leidt naar verwachting niet tot vertraging zolang tijdige afstemming met de netbeheerder plaatsvindt, maar voor grote bedrijfsaansluitingen blijven vertragingen mogelijk vanwege de wachtlijsten. De gemeente levert projectinformatie actief aan netbeheerders zodat deze hun investeringsplannen kunnen afstemmen op de regionale ontwikkelingen.

Voor de jaarrekening concludeert de gemeente in haar position paper netcongestie dat er per balansdatum geen netcongestie is die leidt tot waardeverminderingen, voorzieningen, verplichtingen of continuïteitsrisico's. De geplande netwerkuitbreidingen en tussentijdse optimalisaties bieden naar de door de gemeente gemaakte inschattingen in relatie tot de timing van de ingerekende verkopen voldoende zekerheid.





3. Belangrijke bevindingen

Schattingsposten in de jaarrekening

Bij het opstellen van de jaarrekening maakt het college belangrijke schattingen en licht deze toe in de jaarrekening. Wij hebben de schattingen die het college heeft gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening 2025 beoordeeld en gecontroleerd. De belangrijke schattingen in de jaarrekening betreffen:

Schatting	Beoordeling 2025	Beoordeling 2024	Onze zienswijze m.b.t. significante kwalitatieve aspecten en de (mogelijk) kwantitatieve omvang
Waardering van (im)materiële vaste activa	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de (im)materiële vaste activa een evenwichtig beeld geven van de waardering van uw (im)materiële vaste activa.
De waardering van de langlopende vorderingen	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de langlopende vorderingen een evenwichtig beeld geven van de waardering van uw langlopende vorderingen.
De waardering van grondexploitaties	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de grondexploitatie een evenwichtig beeld geven van de waardering van uw grondexploitaties. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen wij naar paragraaf “waardering van de grondexploitaties” van dit accountantsverslag.
De waardering van debiteuren en vorderingen	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de vorderingen een evenwichtig beeld geven van de waardering van uw vorderingen.
De waardering van de voorzieningen	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de voorzieningen een evenwichtig beeld geven van de toereikendheid van de voorzieningen.



Controleverschil



Voorzichtig



Evenwichtig



Optimistisch

3. Belangrijke bevindingen

Sociaal Domein

De gemeente Emmen voert diverse regelingen uit in het sociaal domein waarbij taken veelal zijn ondergebracht bij derde partijen. Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de belangrijke onderdelen en door wie deze werkzaamheden uitgevoerd worden:

Onderdeel	Uitvoerder	Bepaling last boekjaar
Uitkeringen (Participatiewet)	Zelfstandig	Werkelijke lasten
Werkdeel (WSW)	Externe partij	Vaste bijdrage op basis van de begroting
Jeugdwet	Zelfstandig en zwaardere jeugdzorg in de regio	Afrekening op basis van werkelijke lasten
WMO	Zelfstandig op basis van lumpsum financiering	Afrekening op basis van werkelijke lasten (lumpsum)
PGB's	Sociale verzekeringsbank	Afrekening op basis van werkelijke lasten

Participatiewet inclusief werkdeel (WSW)

Wij hebben vastgesteld dat de uitkeringen in 2025 in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn verstrekt en dat de interne beheersmaatregelen, zoals inkomenscontroles en fraudepreventie, toereikend zijn ingericht. Uit onze controle zijn geen materiële fouten of onzekerheden naar voren gekomen.

Ten aanzien van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) constateren wij dat de bijdragen aan de regionale uitvoeringsorganisatie conform de afspraken en begroting zijn verantwoord.

Jeugdwet

Voor de uitvoering van de jeugdzorg heeft de gemeente voor een deel van de geldstroom op regionaal niveau contracten afgesloten met zorgaanbieders. Voor de verantwoording van de zorgkosten jeugdzorg vraagt de gemeente Emmen per (grotere) zorginstelling om een controleverklaring bij hun productieverantwoordingen op basis van het landelijk protocol. Ingevolge ditzelfde protocol wordt voor kleine aanbieders (< € 125.000) geen controleverklaring gevraagd of ontvangen.

Naast de kleinere aanbieders zijn per het moment van afronding van onze controle (medio mei) nog niet van alle zorgleveranciers productieverantwoordingen ontvangen. Hierdoor is sprake van een onzekerheid ten aanzien van prestatielevering en daarmee een onzekerheid in onze controle van de getrouwheid van deze lasten. Het betreft hier een bedrag van € 2,91 miljoen, welke wij als onzekerheid hebben opgenomen in de tabel controleverschillen in bijlage B bij deze rapportage.



3. Belangrijke bevindingen

WMO

De gemeente Emmen voert de WMO zelfstandig uit. Voor de zorgkosten maakt de gemeente gebruik van met de aanbieders gemaakte lumpsum afspraken. De controle op prestatielevering onder de gesloten contracten vindt plaats op basis van door de gemeente periodiek uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken, onder meer door huisbezoeken aan cliënten en aan de hand van door de leveranciers overlegde gegevens. Wij hebben kennis genomen van de resulterende gemeentelijke rapportages en geconcludeerd dat hiermee (ook) voor 2025 geen risico ten aanzien van de prestatielevering resteert.

PGB's

De Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) heeft over 2025 een verklaring bij de verantwoording PGB-stromen Jeugdwet en WMO ontvangen. Hierdoor is vanuit de SVB geen 100% zekerheid over de nauwkeurigheid en rechtmatigheid van de persoonsgebonden budgetten. De impact van de geconstateerde fouten/onzekerheden vanuit de SVB bedragen op basis van de zogenaamde projectiebrief voor gemeente Emmen en blijven onder onze rapporteringstolerantie. Daarnaast blijft het de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf om de prestatielevering ten aanzien van de PGB-bestedingen vast te stellen. Derhalve heeft de gemeente Emmen aanvullend onderzocht door middel van een deelwaarneming of de kosten nauwkeurig en rechtmatig verantwoord zijn. Uit onze beoordeling van dit onderzoek concluderen we dat de kosten PGB getrouw verantwoord zijn in de jaarrekening 2025.





3. Belangrijke bevindingen

Wildlands

De financiële belangen van gemeente Emmen in Wildlands hebben zich de afgelopen jaren als volgt ontwikkeld:

x € 1 miljoen.	2025	2024	2023	2022
Lening u/g	58,2	59,3	60,5	61,6
Lening in rekening courant	4,1	1,8	1,7	3,2
Certificaten van aandelen Wildlands	10,0	10,0	10,0	10,0
Af: voorziening op certificaten van aandelen Wildlands	(10,0)	(10,0)	(10,0)	(10,0)
Totaal	62,3	61,1	62,2	64,8

Uitgangspunt in de waardering van de gemeentelijke belangen in Wildlands is dat moet worden aangetoond dat over de looptijd van de lening aantoonbaar voldoende rendement van Wildlands mag worden verwacht om haar rente- en aflossingsverplichtingen aan de gemeente Emmen te kunnen voldoen. Evenals voorgaande jaren is het daarom van belang dat de door het college gemaakte schattingen expliciet worden getoetst en waar nodig herijkt. Ditzelfde geldt voor de inschatting van de risico's en afwegingen rondom benodigd weerstandsvermogen voor wat betreft Wildlands.

Eind 2025 heeft Wildlands een geactualiseerde businesscase 2026-2035 opgesteld. Zoals gebruikelijk heeft de gemeente Emmen deze actuele (10-jaars rolling) business case vertaald naar een eigen (nu) 35-jarig beeld (conform de looptijd van de lening u/g tot in 2061). Daarbij hanteert de gemeente eveneens een aantal uitgangspunten. De resulterende uitkomsten en de daarbij behorende gemeentelijke analyse zijn vastgelegd in de door het college vastgestelde position paper Wildlands 2026.

Op basis van de verkregen uitleg en onderbouwingen hebben wij de gemeentelijke doorrekening en daarmee de onderbouwing van de waardering van de lening u/g per ultimo 2025 ad € 58,2 miljoen beoordeeld. Wij hebben geconstateerd dat – in vergelijking met de tot dusver gerealiseerde resultaten - aan de geactualiseerde doorrekeningen ambitieuze aannames ten grondslag liggen.

Wij constateren dat Wildlands haar begroting over 2025 niet heeft gehaald (begroot € 0,5 miljoen voordelig, gerealiseerd € 1,2 miljoen nadelig). In combinatie met in 2025 gedane investeringen heeft dit ertoe geleid dat extra is getrokken op de r/c faciliteit (maximaal € 7,5 miljoen) vanuit de gemeente . De totale positie (zie de tabel hiernaast) van de gemeente op Wildlands is daarmee feitelijk weer terug op het niveau van 2023. Per ultimo 2025 heeft de gemeente een totale vordering van € 62,3 miljoen.

De hiervoor beschreven systematiek voor de onderbouwing van de waardering van de posities op Wildlands wordt in overwegende mate bepaald door een ingerekende, groeiende en blijvende kasstroom over de jaren t/m 2061. Vanaf ca. 2030 wordt in de gemeentelijke uitwerkingen gerekend met een operationele kasstroom van ca. 2,5 miljoen, in latere jaren oplopend tot ruim € 3,5 miljoen. Dit op basis van gemaakte doch (gegeven de uitkomsten t/m 2025) nog altijd niet bewezen aannames.

Aangezien Wildlands over 2025 aan haar rente- en aflossingsverplichtingen aan de gemeente heeft voldaan, en er nog ruimte resteert op de r/c faciliteit (tot maximaal € 7,5 miljoen) vanuit de gemeente, bestaat er geen directe aanleiding te veronderstellen dat op de kortere termijn (boekjaar 2026) niet ook aan de verplichtingen zal kunnen worden voldaan. Wij hebben voor de jaarstukken 2025 derhalve nog ingestemd met de gehanteerde (nominale) waardering.



3. Belangrijke bevindingen

Wildlands

Wel komt, nu de begroting 2025 niet is gehaald en de begroting 2026 ten opzicht van realisaties 2025 significant stijgt, de vraag op in hoeverre de (erg) rooskleurige scenario's richting de verdere toekomst nog realistisch mogen worden geacht. Een "gemiddelde" positieve resultaat ontwikkeling is in relatie tot de NCW berekening die dient als onderbouwing voor de volwaardige waardering van de gemeentelijke posities op Wildlands immers niet genoeg.

In het kader van onze controle hebben wij de gerealiseerde uitkomsten van Wildlands Adventure Zoo B.V. op basis van de gedeponeerde cijfers 2020-2024, de voorlopige prognose van de nog te deponeren cijfers 2025 en de begroting 2026 geanalyseerd.

Uit de analyse volgt dat Wildlands Adventure ZOO B.V. in tegenstelling tot eerdere jaren (en eerdere voorspellingen) pas in 2025 een bescheiden positieve kasstroom kent. Ook de – in vergelijking met eerdere jaren vergeleken optimistisch begroting 2026 - komt niet aan het in de toekomst beoogde (voor rente en aflossing benodigde) niveau van € 3,5 miljoen.

Daarmee ontstaat de vraag of het richting de verdere toekomst verdedigbaar blijft in de onderbouwing van de waardering van de belangen in Wildlands de nu gehanteerde modelvorm te blijven hanteren. De in eerdere jaren ingerekend positieve uitkomsten voor bijvoorbeeld 2024 en 2025 zijn immers niet bewaarheid. Bezien vanuit de daadwerkelijke realisaties over de afgelopen jaren zien wij duidelijke risico's in de waardering van de lening(en) op de middellange termijn. In combinatie met de beschikbare kredietfaciliteit vanuit de gemeente (maximaal € 7,5 miljoen) zal met een gemiddelde kasstroom de rente- en aflossing naar verwachting nog niet meteen (2026) in gevaar komen. Op de wat langere termijn ontstaat een steeds groter risico in relatie tot het gehanteerde waarderingsmodel.

Wij hebben er bij het college op aangedrongen in 2026 te bezien op welke wijze het blijvende issue rondom de waardering van de posities op Wildlands meer structureel moet worden opgelost. Immers, er ontstaat nu een spiraal waarin de in het waarderingsmodel verwachtte (en voor de waardering noodzakelijke) rooskleurige resultaten steeds opnieuw weer opschuiven in de tijd. Dit terwijl uit back-testing over de afgelopen jaren niet blijkt dat begrotingen structureel gehaald worden en/of dat resulterende kasstromen het (hoge) niveau halen dat door de gemeente wordt ingerekend in het waarderingsmodel.

Mede in dit kader brengen wij hier onder uw aandacht hetgeen door het college in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing omtrent Wildlands is gesteld. De in het voorgaande gesignaleerde risico's komen hier nog niet tot uiting. Conform afgelopen jaren is gekozen het benodigde weerstandsvermogen voor de risico's omtrent Wildlands te baseren op een berekening waarin "worst-case" gerekend wordt met (tijdelijk) teruglopende bezoekersaantallen, alsdan resulterende tekorten en een alsdan benodigde overbruggingsperiode om de situatie om te buigen. Vanuit deze berekening heeft het college gekozen het risico in te handhaven op € 10,4 miljoen (conform 2024).

In de risico berekeningen is geen rekening gehouden met het risico op toekomstige kasstromen onder het (ambitieuze) niveau zoals ingerekend door de gemeente. Wij hebben het college geadviseerd ook dit aspect in de besluitvorming over een meer structurele oplossing van het waardering issue Wildlands te betrekken.



3. Belangrijke bevindingen

Voorziening pensioenaanspraken politieke ambtsdragers (APPA)

Vanaf 1 januari 2028 worden pensioenen van politieke ambtsdragers (o.a. wethouders) overgedragen aan het ABP in het kader van de Wet toekomst pensioenen (Wtp). Uit onderzoek van BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen blijkt dat de benodigde overdrachtswaarde per 1 januari 2025 gemiddeld 10–20% hoger ligt dan de huidige voorzieningen. Over de impact op de jaarrekening 2025 heeft de Commissie BBV hierover de volgende uitspraak gepubliceerd:

- Gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek moeten per 31 december 2025 de voorziening en eventuele kapitaalverzekeringen aanpassen aan de prognose van het benodigd vermogen (op basis van inkoop Wtp bij ABP).
- Gemeenten die niet deelnamen aan het onderzoek moeten hun berekening analoog onderbouwen.
- De voorziening dient jaarlijks te worden herzien tot het moment van overdracht.
- In de jaarrekening moet een toelichting worden opgenomen over schattingsonzekerheden.
- Eventuele vrijval kan worden toegevoegd aan een bestemmingsreserve om toekomstige dotaties te dekken.

Wij hebben vastgesteld dat:

- Gemeente Emmen heeft deelgenomen aan het onderzoek
- De voorziening per datum: 31 december 2025 bedraagt € 7,2 miljoen.
- Dit is gelijk aan de prognose van het benodigd vermogen op basis van inkoop Wtp bij ABP.
- De gemeente geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de pensioenverplichtingen van gepensioneerd wethouders, ontstaan in de periode tot 2012, niet in een voorziening te verwerken, maar via de begroting.

De gemeente heeft de aanpassing in de voorziening niet opgenomen in een begrotingswijziging. Hierdoor is op dit punt sprake van een acceptabele begrotingsoverschrijding van € 5,3 miljoen voor de rechtmatigheidsverantwoording (alleen bedrag dat begroting overschrijdt is onrechtmatig).

3. Belangrijke bevindingen



Jaarverslag

In het jaarverslag worden de beleidsuitgangspunten en beleidsevaluaties zichtbaar. Primair object van de accountantscontrole (op grond van Artikel 213 van de Gemeentewet) is de jaarrekening. Voor de accountantscontrole onderzoeken wij, in lijn met de Nederlandse Standaard 720, het jaarverslag om vast te stellen of het jaarverslag verenigbaar is met de jaarrekening en geen materiële afwijkingen bevat en of het jaarverslag alle informatie bevat die op grond van de Gemeentewet is vereist. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Verbonden partijen

Tijdens onze controle besteden wij specifieke aandacht aan de transacties met verbonden partijen van gemeente Emmen. In het kader van onze controle hebben wij vastgesteld dat:

- De (significante transacties met) verbonden partijen toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening en paragraaf verbonden partijen.
- Geen sprake is van indicaties voor ongeautoriseerde significante transacties met verbonden partijen, welke indicaties geven voor fraude.
- Geen sprake is van indicaties dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving niet is nageleefd.

Op de volgende pagina zijn onze conclusies en aanbevelingen inzake het jaarverslag opgenomen:

Element jaarverslag	Onze waarneming
Vereisten BBV	Uw jaarverslag bevat in materiële zin de vereiste informatie op basis van artikel 24 lid 2, artikel 25 en artikel 26 BBV.
Verenigbaar	Uw jaarverslag is verenigbaar met de jaarrekening.
Overeenstemming	Wij hebben vastgesteld dat de informatie in het jaarverslag overeenstemt met de resultaten van de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden.
Paragrafen	Alle verplichte paragrafen zijn opgenomen en zijn kwalitatief van voldoende niveau.
Informatiewaarde	De toelichtingen zijn goed leesbaar en geven een adequate analyse van het uitgevoerde beleid en de financiële gevolgen.
Fraude	Fraude en de frauderisicoanalyse zijn steeds belangrijker thema's. We adviseren u in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de actualisatie van uw frauderisicoanalyse.

Opdracht, scope
en uitkomstenBelangrijke
bevindingenFinanciële
positieBevindingen
interne beheersingOverige
onderwerpen

Bijlagen

3. Belangrijke bevindingen

SiSa

Wij hebben de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen gecontroleerd met inachtneming van de Nota verwachtingen accountantscontrole 2025. De hierbij geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van het Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 12.500 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is.
- 10% indien de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is.
- € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

Op grond van ons onderzoek hebben wij bij de specifieke uitkeringen geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd die de voor SiSa geldende rapporteringstolerantie overschrijden.

De SiSa-bijlage dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli aanstaande elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd. Door middel van een voorgeschreven tabel dienen wij te rapporteren over onze bevindingen ten aanzien van de in de jaarrekening opgenomen SiSa-bijlage. In bijlage A bij dit rapport zijn deze bevindingen in de voorgeschreven tabel opgenomen. U kunt deze tabel hanteren ten behoeve van verzending naar het CBS.

WNT verantwoording

Als onderdeel van onze controle hebben wij de naleving van de Wet normering topinkomens (WNT) gecontroleerd. Op basis van deze wet zijn de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector en de uitkeringen wegens beëindiging dienstverband aan topfunctionarissen wettelijk gemaximeerd. Voor gemeenten geldt dat de gemeentesecretaris en de griffier als topfunctionaris worden aangemerkt. Beide topfunctionarissen zijn in loondienst.

De publicatieverplichting voor uitkering wegens beëindiging dienstverband geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen met een dienstbetrekking, indien hun bezoldiging het algemene bezoldigingsmaximum overschrijdt.

Wij hebben vastgesteld dat de bezoldigingen over 2025 niet strijdig zijn met de WNT en dat de in de jaarrekening opgenomen WNT-verantwoording voldoet aan de publicatieverplichtingen van de WNT.

Wij willen benadrukken dat de naleving van de anticumulatiebepaling (het nagaan of topfunctionarissen van uw gemeente betrokken zijn bij andere organisaties c.q. nevenactiviteiten hebben die onder de WNT vallen) geen onderdeel uitmaakt van de controle van de accountant.





4. Financiële positie

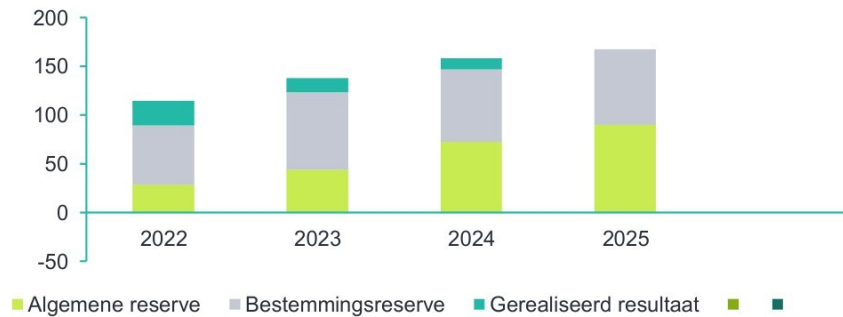


Ontwikkelingen in de jaarcijfers

Verloop van het eigen vermogen van uw gemeente

Het eigen vermogen, inclusief het gerealiseerde resultaat, bedraagt per 31 december 2025 volgens de jaarrekening € 165,2 miljoen.

Grafiek ontwikkeling eigen vermogen (x € 1.000)



Van de totale reserves ter hoogte van € 167,5 miljoen is € 90,0 miljoen opgenomen als algemene reserve. Het saldo van deze algemene reserve is ten opzichte van voorgaand jaar gestegen met € 17,2 miljoen. Per saldo is gedurende 2025 € 9,05 miljoen gedoteerd aan de bestemmingsreserves. Het gerealiseerde resultaat in 2025 bedraagt € 330.000 negatief.

Analyse van het resultaat

Het resultaat voor mutaties in de reserves laat een positief saldo zien. Het gerealiseerde resultaat bedraagt afgerond € 8,7 miljoen positief. In de gewijzigde begroting was rekening gehouden met een saldo baten en lasten van € 5,7 miljoen negatief.

In het hoofdstuk 2 Financiële Verantwoording in de jaarstukken heeft het college op hoofdlijnen een toelichting op de afwijkingen gegeven. In de toelichting op de programma's wordt een verder gedetailleerde verklaring gegeven voor de afwijkingen ten opzichte van de begroting na wijziging. Als onderdeel van de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening 2025 wordt overzichtelijk aangegeven welke baten en lasten als incidenteel zijn aan te merken.

Financiële positie

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" in het jaarverslag is een toelichting opgenomen op de weerstandscapaciteit van de gemeente. Op basis van de inventarisatie van de geïdentificeerde risico's, waarbij rekening wordt gehouden met kans op voordoen en financiële impact, wordt berekend welk bedrag benodigd is ter dekking van de geïdentificeerde risico's.

In de tabel hieronder is het verloop over de afgelopen 3 jaar weergegeven inclusief een kwalificatie van de weerstandsratio. De incidentele weerstandscapaciteit is voornamelijk opgebouwd vanuit de algemene reserves, de structurele weerstandscapaciteit vanuit de onbenutte belastingcapaciteit en de post onvoorzien.

	2025	2024	2023
Weerstandscapaciteit	113.839	112.007	92.946
Risico's	28.483	22.811	24.371
Weerstandratio	4,00	4,91	3,81

De jaarstukken 2025 laten zien dat de gemeente beschikt over een solide weerstandsvermogen en dat de financiële risico's beheersbaar zijn binnen de beschikbare buffers.

De gemeente Emmen beschikt per einde 2025 over een beschikbare weerstandscapaciteit van € 113,78 miljoen. Deze bestaat hoofdzakelijk uit de algemene reserve, de reserve grondexploitatie, stille reserves en onbenutte belastingcapaciteit. De algemene reserve (€ 90,0 miljoen) ligt ruim boven de beleidsmatige ondergrens van 10% van het begrotingstotaal.

De benodigde weerstandscapaciteit is vastgesteld op € 28,5 miljoen. Dit is hoger dan bij de begroting 2025 werd ingeschat (€ 20,4 miljoen), als gevolg van een aangescherpt en realistischer risicoprofiel. De belangrijkste risico's hebben betrekking op

- Jeugdzorg (volume- en prijsontwikkeling);
- het niet volledig realiseren van besparingen binnen de Hervormingsagenda Jeugd;
- mogelijke tegenvallers in de algemene uitkering;
- het maatwerkdossier Wildlands Adventure Zoo

Hierdoor komt de ratio weerstandsvermogen uit op 4,00. Hoewel dit lager is dan bij de begroting (5,28), ligt de ratio ruim boven de gemeentelijke streefnorm van 1,4 en wordt deze gekwalificeerd als uitstekend. De daling van de ratio wordt zoals uit het voorgaande blijkt verklaard door hogere risico-inschattingen, niet door een afname van reserves.

Weerstandratio	Betekenis
≥ 2.0	Uitstekend
$1.4 < 2.0$	Ruim voldoende
$1.0 < 1.4$	Voldoende
$0.8 < 1.0$	Matig
$0.6 < 0.8$	Onvoldoende
< 0.6	Ruim onvoldoende

Bestuurlijke
samenvatting

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

5. Bevindingen interne beheersing



5. Bevindingen interne beheersing



Inleiding

Dit accountantsverslag bevat onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersing (inclusief de IT-omgeving), die zijn gebaseerd op onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole 2025. Een goede interne beheersing maakt dat de risico's voor de organisatie beter beheersbaar zijn en de jaarrekeningcontrole effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie willen wij bijdragen aan verbetering van uw bedrijfsvoering, onder andere door het analyseren van de IT-omgeving en de bedrijfsprocessen.

Voorgaande jaren hebben wij onze bevindingen eveneens met u gedeeld. In deze rapportage geven wij u een update van onze bevindingen.

Interne beheersing

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij de interne beheersing inclusief de IT-omgeving, voor zover van belang voor de jaarrekeningcontrole, beoordeeld. Naar aanleiding van onze werkzaamheden hebben wij een managementletter geschreven. Deze managementletter hebben wij op 10 november 2025 besproken met de portefeuillehouder, gemeentesecretaris en concern controller en daarna in definitieve vorm uitgebracht.

In deze managementletter hebben wij geconcludeerd dat de interne beheersing bij gemeente Emmen in ontwikkeling blijft. De gemeente werkt middels het project procesverbetering aan de implementatie van haar visie op "in control". Binnen het project zijn meerdere fasen onderkend. Met de organisatie hebben wij geconcludeerd dat de interne projectplanning voorsnog niet wordt gehaald; de beoogde projectresultaten zijn daarmee momenteel nog niet geborgd.

Als belangrijke oorzaak geldt een nog onvoldoende adequaat ingericht projectmanagement en –sturing. Qua verbeteradvies onderschrijven wij de in dit kader intern voorgestelde verbetervoorstellen. Tevens hebben wij geadviseerd het CMT nadrukkelijk te betrekken bij de monitoring (rapportagelijijn).

Overigens hebben wij in de managementletter 2025 ook geconcludeerd dat onze bevindingen uit de managementletter 2024 ofwel zijn opgevolgd, ofwel onderhanden zijn, of zijn benoemd als voor het college acceptabele (rest) risico's.

Onze werkzaamheden zijn niet gericht op het geven van een oordeel over de interne beheersing van de organisatie als geheel. De rapportage bevat daardoor niet alle onvolkomenheden in de interne beheersing, die bij een eventueel uitgebreid en hierop specifiek gericht onderzoek naar voren zouden kunnen komen.

Bestuurlijke
samenvatting

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

6. Overige onderwerpen



6. Overige onderwerpen

Bijdrage accountant inwerkprogramma nieuwe gemeenteraad

In maart 2026 hebben de gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Met het oog op de samenstelling van een nieuwe raad dragen wij als accountant graag bij aan een goede en zorgvuldige start van de nieuwe raadsperiode.

Wij stellen ons graag beschikbaar om onderdeel te zijn van het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden. Zo kunnen wij onder meer een workshop verzorgen over het lezen en duiden van de jaarrekening vanuit financieel perspectief en toelichten hoe de accountant de raad ondersteunt in haar kaderstellende en controlerende rol. Hiermee willen wij bijdragen aan het vergroten van de financiële inzichtelijkheid en het versterken van de positie van de raad als toezichthouder.

Indien gewenst stemmen wij graag met de griffie af hoe wij dit het beste kunnen vormgeven binnen het totale inwerkprogramma.

Bevestiging onafhankelijkheid

Wij zijn van mening dat wij onafhankelijk hebben gefunctioneerd en dat de objectiviteit van onze oordeelsvorming niet is aangetast, in overeenstemming met de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en artikel 24a van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).

Hierbij bevestigen wij dat wij geen geschenk en/of een persoonlijke uiting van gastvrijheid van uw gemeente hebben ontvangen met een waarde van meer dan honderd euro.

Kwaliteitsborging

Baker Tilly heeft diverse organisatorische maatregelen getroffen om haar onafhankelijkheid en die van haar medewerkers te waarborgen. Deze maatregelen omvatten onder meer:

- Jaarlijkse bevestiging van onafhankelijkheid door partners, professionals en ondersteunende stafdiensten
- Cliënt- en opdrachtacceptatieprocedures, waaronder de beoordeling of er sprake is van mogelijk conflicterende diensten
- In- en extern kwaliteitsonderzoek
- Twee registeraccountants betrokken bij wettelijke controleopdrachten
- Reviews door partners die niet betrokken zijn bij de opdracht ter waarborging van een deugdelijk / deskundig oordeel

Op deze controleopdracht zijn geen aanvullende maatregelen getroffen om onze onafhankelijkheid te waarborgen.



6. Overige onderwerpen

Controleaanpak en uitvoering

Wij voeren onze controle uit met een mix van systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden en een mix van vaste teamleden en ingeschakelde experts. Daarnaast beschikken wij als organisatie over verschillende kwaliteitsborgingsmaatregelen. Dit geheel tezamen leidt tot een kwalitatief goede controle. In ons controleplan en dit verslag is voor elk bijzonder aandachtsgebied in onze controle terug te lezen wat de kernpunten in onze controle zijn geweest die hebben bijgedragen aan de kwaliteit in onze controle. Daarnaast gaan wij in de volgende paragrafen van deze bijlage nog nader in op de samenwerking met de andere accountants en de ingeschakelde experts.

Onze controleaanpak is onder andere gericht op het in kaart brengen van de voor de jaarrekening van belang zijnde risico's. Op basis van onze gesprekken met het management over de belangrijke financiële en operationele ontwikkelingen is een aantal punten met een verhoogd risico voor de jaarrekening 2025 onderkend, deze zijn weergegeven in hoofdstuk 2 van dit verslag.

Inschakeling van interne / externe deskundigen

Wij hebben in het kader van onze controle geen gebruik gemaakt van de werkzaamheden van interne en/of externe deskundigen.

Schriftelijke bevestigingen

Wij hebben aan het management schriftelijke bevestigingen gevraagd in het kader van onze controle. Deze bevestigingen hebben betrekking op de verantwoordelijkheid van het management voor het opstellen van de jaarrekening, voor het volledig verantwoorden van transacties en voor het aan ons verschaffen van alle relevante informatie.

Wij hebben de schriftelijke bevestigingen van het management verkregen.

Inzet controleteam

In onderstaande tabel geven wij inzicht in de geplande en gerealiseerde urenbesteding van het controleteam. De uren zijn uitgesplitst naar functieniveau.

Functie	Budget uren ⁽¹⁾	Realisatie uren
Partner	80	88
(sr) Manager(s)	200	254
Overige teamleden	1.040	1.084
Totaal	1.320	1.426

¹⁾ Op basis van de reguliere fee conform aanbesteding + aanvullende afspraken voor wat betreft meerkosten (extra) SiSa controles.

Bestuurlijke
samenvatting

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

Bijlagen



Bijlage A: SiSa-bijlage

Het is volgens de Nota verwachtingen accountantscontrole 2025 voorgeschreven dat wij de geconstateerde fouten en onzekerheden per regeling rapporteren door middel van onderstaande verplichte tabel. Deze tabel dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli 2026 elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

Nummer	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp aan gedupeerden kinderopvangtoeslagproblematiek 2021			
C62	Regeling specifieke uitkering kwijtschelding gemeentelijke belastingen			
C92	Regeling specifieke uitkering Informatiepunten Digitale Overheid			
D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2023-2026 (OAB)			
D10	Volwasseneneducatie			
D12	Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020–2024			
D12A	Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020–2024			
D14	Specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen			
D21	Specifieke uitkering impuls jongerencultuur			
D23	Eenmalige specifieke uitkering en subsidie lokale bibliotheekvoorzieningen			
DRE10C	Regiodeal Zuid-Oost Drenthe			
Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen (zoals blijkt uit de controleverklaring):		Goedkeurend		
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening:		Goedkeurend		

Opdracht, scope
en uitkomsten

Belangrijke
bevindingen

Financiële
positie

Bevindingen
interne beheersing

Overige
onderwerpen

Bijlagen

Bijlage A: SiSa-bijlage

Opdracht, scope
en uitkomstenBelangrijke
bevindingenFinanciële
positieBevindingen
interne beheersingOverige
onderwerpen

Bijlagen

Nummer	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
DRE11C	Subsidieregeling Regiostedenfonds			
DRE13C	Subsidieregeling Veilig en Bereikbaar Drenthe 2022-2025			
E44B	Tijdelijke impulsregeling klimaatadaptatie 2021–2027 (SiSa tussen medeoverheden)			
E58	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem overbruggingsjaar 2021			
E81	Tijdelijke regeling specifieke uitkering OV-ambassadeurprojecten			
E83	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem 2022			
E84	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023			
E85	Tijdelijke regeling specifieke uitkeringen intelligente verkeersregelininstallaties			
E97	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem 2023			
E113	Tijdelijke regeling uitkering bodemopgaven 2024–2030			
E120	Regeling specifieke uitkering verkeersveiligheidsmaatregelen 2025-2030			
F20	Regeling specifieke uitkering Impulsaanpak winkelgebieden			
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2025			
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (uitsluitend kapitaalverstrekking)_gemeentedeel 2025			
Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen (zoals blijkt uit de controleverklaring):		Goedkeurend		
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening:		Goedkeurend		

Bijlage A: SiSa-bijlage

Opdracht, scope
en uitkomstenBelangrijke
bevindingenFinanciële
positieBevindingen
interne beheersingOverige
onderwerpen

Bijlagen

Nummer	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
G4	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)_gemeentedeel 2025			
G10	Wet inburgering 2021_ gemeentedeel 2025			
G12	Kwijtschelden publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire_gemeentedeel 2025			
G13	Onderwijsroute _ deel gemeente 2025			
H4	Specifieke uitkering stimulering sport 2024-2026			
H30	Specifieke uitkering versterking voor sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis 2023-2026			
H35	Specifieke uitkering SPUK IZA-doelen 2023-2026			
J17	Realisatiestimulans			
J47	Volkshuisvestingsfonds			
J55	Aanpak energiearmoede			
J56	Regeling huisvesting aandachtsgroepen			
J94	Regeling houdende regels verstrekking specifieke uitkering aan gemeenten verduurzaming [...] van eigenaars, woonverenigingen en wooncoöperaties			
J96B	Regio Deals 4 ^e tranche - SiSa tussen medeoverheden			
K28	Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid			
Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen (zoals blijkt uit de controleverklaring):		Goedkeurend		
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening:		Goedkeurend		

Bijlage A: SiSa-bijlage

Opdracht, scope
en uitkomstenBelangrijke
bevindingenFinanciële
positieBevindingen
interne beheersingOverige
onderwerpen

Bijlagen

Nummer	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
M16	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne			
M30	Specifieke uitkering wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen			
M34	Maatregelen ter bestrijding overlast asielzoekers in Nieuw-Weerdinge 2025			
Rechtmatigheidsoordeel specifieke uitkeringen (zoals blijkt uit de controleverklaring):		Goedkeurend		
Strekking controleverklaring getrouwheid gehele jaarrekening:		Goedkeurend		

Bijlage B: Ongecorrigeerde controleverschillen



De hieronder opgenomen tabel met ongecorrigeerde controleverschillen is verstrekt aan het college en is als bijlage bij de Bevestiging bij de jaarrekening gevoegd. Wij hebben de ongecorrigeerde verschillen met het college besproken. Wij zijn van mening dat verschillen zoveel mogelijk door het college moeten worden gecorrigeerd, echter wij kunnen instemmen met de overwegingen van het college om deze verschillen niet te corrigeren, aangezien deze bedragen niet materieel zijn voor het inzicht van de jaarrekening. De geconstateerde fouten en onzekerheden ten aanzien van getrouwheid zijn lager dan de door u vastgestelde controletolerantie van 2% van de totale lasten. Positieve bedragen hebben een positief effect op het resultaat, een bedrag tussen haakjes heeft een negatief effect op het resultaat.

Overzicht ongecorrigeerde fouten en onzekerheden

Aard van de controleverschillen	Fout of onzekerheid	Omvang van de controleverschillen (x € 1.000)
Prestatielevering Jeugd	onzekerheid	2.912
Totaal ongecorrigeerde controleverschillen		2.912
Effect niet gecorrigeerde controleverschillen voorgaande jaarrekening		
Totaal ongecorrigeerde controleverschillen		2.912

Opdracht, scope
en uitkomstenBelangrijke
bevindingenFinanciële
positieBevindingen
interne beheersingOverige
onderwerpen

Bijlagen

Partner Audit

Rozenburglaan 15-3 | 9727 DL | Groningen

Baker Tilly (Netherlands) B.V. trading as Baker Tilly is a member of the global network of Baker Tilly International Ltd., the members of which are separate and independent legal entities.

Alle diensten worden verricht op basis van een overeenkomst van opdracht, gesloten met Baker Tilly (Netherlands) B.V., waarop van toepassing zijn de algemene voorwaarden, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nr. 24425560. In deze voorwaarden is een beperking van aansprakelijkheid opgenomen.

