Deloitte.



Boardletter 2022

Gemeente Nijmegen

28 november 2022

Deloitte.

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

Tel: 088 288 2888
www.deloitte.nl

Aan het college van burgemeester
en wethouders van de
gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Datum
28 november 2022

Ons kenmerk
22114F2CE8/DD

Behandeld door
M. van de Pol-Hooymans MSc RA
06 5359 8620
Mhooymans@deloitte.nl

B. Blomjous MSc RA
06 8355 5440
Bblomjous@deloitte.nl

drs. J.J. Zuidema RA
06 5261 5738
JZuidema@deloitte.nl

Geacht college,

Wij hebben, conform het door uw gemeenteraad genomen besluit, als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2022, de interim-controle voor de gemeente Nijmegen uitgevoerd.

De interim-controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne-beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van administratieve organisatie en interne controle, voor zover deze relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole 2022. Tevens heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2022 te signaleren en onder uw aandacht te brengen. In de voorliggende boardletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen ter zake opgenomen.

In het kader van de interim-controle hebben wij gesprekken gevoerd met diverse medewerkers en hebben wij ook veel stukken van de organisatie ontvangen. Wij spreken onze waardering en dank uit voor de inspanningen van de organisatie om dit in een relatief kort tijdbestek mogelijk te maken, en voor de medewerking die ons gedurende de uitvoering van onze interim-controlewerkzaamheden is verleend.

Graag willen wij deze rapportage en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen nader met u bespreken.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

drs. J.J. Zuidema RA

Op alle opdrachten verricht door Deloitte, behoudens M&A Diensten, zijn de Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 24362837 van toepassing.
Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is een zogenoemde affiliate van Deloitte NSE LLP en maakt onderdeel uit van het internationale netwerk van Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Inhoudsopgave

Kernboodschappen 4

- Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle 5

Aandachtspunten en speerpunten **15**

- Interim-controle 2022 16

Overige aangelegenheden **19**

- Reikwijdte van onze werkzaamheden 20

Kernboodschappen

Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Kernboodschappen

Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

De basis voor onze controle is het auditplan 2022 dat met de auditcommissie is besproken. In deze boardletter geven wij u inzicht in de (ontwikkeling van de) interne beheersing van de gemeente Nijmegen. Wij hebben tijdens onze interim-controle de procesrisico's onderzocht, en ons primair gericht op de opzet en het bestaan van de interne-beheersingsmaatregelen, voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening 2022. In deze managementsamenvatting geven wij onze belangrijkste boodschappen weer voor de jaarrekeningcontrole 2022 van de gemeente Nijmegen. In hoofdstuk 2 ('Bevindingen interim-controle 2022') hebben wij deze bevindingen meer in detail toegelicht.

Onderwerp	Boodschap
Overallbeeld interim-controle 2022: Wendbaarheid in turbulente tijden	Op basis van de uitgevoerde interim-controle constateren wij dat de interne beheersing in de basis op orde is. Daarnaast zijn wij van mening dat verbeteringen in de interne beheersing mogelijk zijn teneinde de komende periode snel te kunnen anticiperen op de constant veranderende omstandigheden. In toenemende mate komt uw gemeente als gevolg van elkaar opvolgende crisissituaties voor uitdagingen te staan. Hierbij kunt u denken aan de energiecrisis, de opvangproblematiek, een woningbouwopgave en een klimaattransitie/verduurzamingsvraagstuk. Dit alles in een tijd waarin kosten als gevolg van de gestegen prijzen en de toenemende inflatie moeilijk voorspelbaar zijn. Het tempo waarin verschillende uitdagingen elkaar opvolgen vraagt om wendbaarheid van de organisatie en leidt tot een haast continue herprioritering van ambities door college en raad. Daarbij zien wij dat de gemeente veel plannen heeft uitgewerkt waarbij het nu aankomt op de executie hiervan. Ontwikkelingsmogelijkheden zien wij op een viertal gebieden die wij hebben opgenomen in dit hoofdstuk, en hebben betrekking op: • Beheersing en verantwoording gebiedsexploitaties • Begroting en tussentijdse verantwoording • Beheersing en verantwoording sociaal domein • IT en cybersecurity Hoewel de beheersing op deze onderdelen van voldoende niveau is om een jaarrekeningcontrole uit te voeren, vragen de huidige turbulente tijden om 'wendbaarheid' van de organisatie om snel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Met name om de raad tijdig in positie te kunnen brengen om keuzes te kunnen maken, achten wij een verdere verbetering op deze onderdelen wenselijk. Overigens heeft uw gemeente bij o.a. de coronacrisis laten zien wendbaar te kunnen zijn in turbulente tijden.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Gebieds-exploitaties	**Gebiedsexploitaties** Vorig jaar heeft het college bij het vaststellen van de exploitaties Winkelsteeg en Stationsgebied het begrip *'gebiedsexploitaties'* geïntroduceerd. Een gebiedsontwikkeling omvat hierbij; • Grondexploitatie; het transformatieproces van grond naar bouwrijpe grond waaronder bijvoorbeeld het aanleggen van straten, riolering en speeltuinen. • 'Binnenplanse' investeringen; ontwikkelingen binnen het plangebied die bredere maatschappelijke functie hebben voor de stad dan de grondexploitatie, zoals het vormgeven van een parkeergarage ten behoeve van de binnenstad. Het maken van onderscheid tussen de grondexploitatie en de binnenplanse investeringen binnen een gebiedsexploitatie is van belang, doordat de verwerking in de jaarrekening verschillend is. Waar in het geval van een grondexploitatie afwijkingen in de kosten en/of opbrengsten direct tot een gewijzigde waardering in de stadsrekening leiden, geldt dat voor binnenplanse investeringen niet. In het geval van toenemende bouwkosten bij een binnenplanse investering dient een aanvullend (investerings-)krediet aan de raad te worden gevraagd. Indien de raad dit toekent, zal de investering hoger worden en neemt in de toekomst de jaarlijkse afschrijvingslast toe. **Invullingsbesluiten en bijsturen op ontwikkelingen** Bij het vaststellen van de gebiedsexploitaties Winkelsteeg en Stationsgebied is afgesproken dat het college tussentijds wordt gevraagd om invullingsbesluiten te nemen. Deze invullingsbesluiten omvatten besluiten ten aanzien van de ontwikkeling van de grondexploitatie en/of de binnenplanse voorzieningen. Om de raad in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende rol rondom deze investeringen uit te voeren is een goede beheersing en verantwoording van essentieel belang. Tot op heden zien wij dat de actualisatie van investeringen plaatsvindt bij het opstellen van het VGP en de jaarrekening. In een snel veranderende omgeving achten wij het echter van belang om ook tussentijds de raad mee te nemen in geactualiseerde exploitaties. Het college onderschrijft dit belang en heeft hiertoe de werkgroep 'projectcontrol' vormgegeven. Deze werkgroep heeft als doel te komen tot een rapportage waarin de belangrijkste ontwikkelingen binnen een project periodiek worden opgetekend volgens een vast format. Hierbij dient wel een balans gevonden te worden tussen het behouden van voortgang in de ontwikkeling van investeringen en het tegelijkertijd (tijdig) in positie brengen van de raad. Zo vergt het vormgeven van een tussentijdse rapportage ambtelijke capaciteit. Wij adviseren het college dan ook een dialoog met de raad aan te gaan, waarbij de frequentie en diepgang van tussentijdse rapportages wordt besproken. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar de wijze waarop het huidige VGP is vormgegeven. Mogelijk zou dit meer op hoofdlijnen kunnen gebeuren, waardoor het document beter te hanteren is voor de raad en waarmee tevens tijd kan worden bespaard. Om zorgvuldig en tijdig invullingsbesluiten te kunnen maken, is het van belang dat er continu inzicht is in de gemaakte schattingen. Daarnaast is het hebben van een solide schattingsproces van belang om tussentijds bij te kunnen sturen wanneer actuele ontwikkelingen, zoals de kostenstijgingen, zich voordoen. Alleen dan kan de raad (tijdig) in staat gesteld worden een afweging te maken tussen het vrijmaken van extra middelen dan wel het bijstellen van de ambities.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Gebieds-exploitaties (vervolg)	**Invullingsbesluiten en bijsturen op ontwikkelingen (vervolg)** Op basis van de jaarrekeningcontrole 2021 constateren wij dat het college in staat is tot het maken van betrouwbare schattingen. Het college heeft de ambitie om op deze schattingen ook een interne controle uit te voeren. Voor de invulling van deze ambitie is een plan van aanpak opgesteld om tot een hoger niveau van interne beheersing te komen. Hierbij merken wij op dat de gebiedsexploitaties, gezien de omvang, complex van aard zijn en dat het tijd vergt hiervoor medewerkers op te leiden. Verbetermogelijkheden zien wij daarnaast in de administratieve vastlegging van gebiedsexploitaties. In de praktijk blijkt het ingewikkeld om de verschillende deelexploitaties (grondexploitatie en ontwikkeling binnenplanse voorzieningen) binnen een gebiedsexploitatie administratief te splitsen. Wij adviseren het college in de administratie van de gebiedsexploitaties een scherpe splitsing vorm te geven tussen de verschillende deelexploitaties, zodat de rechtmatigheid van de uitgaven is gewaarborgd. **Parameters; kosten- en opbrengstenontwikkeling** De gemeente Nijmegen kent met Winkelsteeg, Stationsgebied en Waalsprong zeer grote gebiedsexploitaties, waarbij een groot deel van de kosten en opbrengsten nog gerealiseerd moet worden in de toekomst. Het college dient hiertoe een inschatting te maken van de verwachte ontwikkeling van kosten en opbrengsten. In een tijd waarin de wereld in snel tempo verandert, is dit complex en brengt dit onzekerheden met zich mee. Waar ten tijde van de jaarrekening 2021 rekening is gehouden met een kostenstijging van 3% voor het jaar 2022, zal de werkelijke kostenstijging als gevolg van de huidige inflatie hier fors boven komen te liggen. Dit zal een negatief effect hebben op de waardering van uw grondexploitaties. Ook voor de komende jaren zullen kostenstijgingen moeilijk in te schatten blijven. De Europese Centrale Bank stuurt op een inflatie van 2%; de toekomst zal echter uit moeten wijzen in hoeverre dit gerealiseerd kan worden. Naast de ontwikkeling van de kosten is een belangrijk element binnen de grondexploitatie de verwachte ontwikkeling van de verkoopopbrengsten. Waar de woningprijzen de afgelopen jaren flink stegen, is hierin sinds de zomer een afvlakking zichtbaar. Hoewel de woningbehoefte onverminderd groot is, neemt het beschikbare budget van de consument af door een toenemende hypotheekrente en fors gestegen energiekosten. Voor de jaarrekening is het van belang dat het college een beste inschatting maakt van de kosten- en opbrengstenontwikkeling voor het jaar 2022 en verder. Belangrijk is dat het college in de jaarrekening adequaat de reden toelicht waarom welke percentages zijn gekozen en wat de financiële impact is/kan zijn als de werkelijke kostenstijging en/of opbrengstenstijging in de komende jaren hiervan (sterk) afwijkt.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Begroting en tussentijdse verantwoording	**Realiteitsgehalte stadsbegroting** Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 hebben diverse nieuwe raadsleden zitting gekregen in de gemeenteraad. Ter ondersteuning en versterking van hun kaderstellende en toezichthoudende rol is ons gevraagd de begroting te bekijken en te bespreken met de auditcommissie. In de bijeenkomst van de auditcommissie van 27 september jl. hebben wij – zonder inhoudelijk onderzoek te doen naar de totstandkoming van de stadsbegroting – een toelichting gegeven op de stadsbegroting 2023. In deze presentatie hebben wij onder andere de samenhang van de planning-en-controlcyclus toegelicht en onze reflectie gegeven op een aantal opvallende en voor raadsleden belangrijke zaken uit de stadsbegroting. Onze belangrijkste observaties bij de begroting 2023 vatten wij hier kort samen: • Wij vinden het positief dat de programma's in uw begroting zijn opgesteld aan de hand van een doelenboom. Deze doelenbomen geven de programma's structuur. Wel merken wij hierbij op dat het aantal doelen vrij groot is. De doelenboom begint met een ambitie, van daaruit worden doelen geformuleerd die uitmonden in subcriteria. De relatie tussen doelen en beschikbare middelen is hierdoor vaak lastig te volgen. In het verlengde hiervan is niet concreet uitgewerkt wanneer een doel wordt gerealiseerd, hoe het college dit meet en hoe uw raad dit kan controleren. • Daarnaast merken wij op dat in de stadsbegroting 2023 nog geen geactualiseerde grondexploitaties zijn opgenomen. In Nijmegen is afgesproken dat in aanloop naar een Stadsbegroting geen financiële actualisaties van grondexploitaties worden gedaan. Hierdoor worden financiële effecten vanuit de grondexploitaties niet meegenomen in de Stadsbegroting. Dit terwijl als gevolg van de economische ontwikkelingen de stadsrekening 2021 en het VGP 2022 niet meer het meest actuele beeld van de grondexploitaties geven. Wij adviseren het college te onderzoeken hoe het collegeakkoord verbonden kan worden aan doelstellingen en hoe vervolgens de voortgang op de gestelde ambities gedurende de collegeperiode gevolgd kan worden door de raad. Waarbij ook aandacht geschonken wordt aan de ritmiek van een jaar(cyclus) en de haalbaarheid om realistische (jaarlijkse) tussenstappen te formuleren. Middels een dialoog met de raad kan bepaald worden op welke onderdelen de raad wil sturen en hoe de raad op de voortgang kan worden geïnformeerd. **Voortgangsmonitor** Ook in de voortgangsmonitor ontbreekt een zichtbare relatie tussen doelen, kengetallen en de begrote baten/lasten. De voortgangsmonitor kent nu een hoofdzakelijk financiële toelichting op de programma's waarbij inhoudelijke toelichtingen beperkt zijn. Hier heeft de gemeente Nijmegen eerder bewust voor gekozen. De voortgangsmonitor zou aan informatiewaarde winnen, wanneer hierin een duidelijkere koppeling wordt gemaakt. Het maken van een expliciete koppeling tussen doelen en middelen is hiervoor essentieel. Wij adviseren het college hierbij de dialoog aan te gaan met de raad ten einde vast te stellen wat de informatiebehoefte is en waarop de raad wil sturen.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Begroting en tussentijdse verantwoording	**Rapportering over actuele ontwikkelingen** Kijkend naar de impact van de inflatie op de gemeentelijke begroting is deze enorm. Als gevolg van de inflatie stijgt namelijk ook nagenoeg iedere uitgave die de gemeente doet. Het is daardoor praktisch niet mogelijk deze kosten te identificeren, temeer omdat sommige kosten betrekking hebben op investeringsprojecten en in andere gevallen de lopende exploitatie wordt geraakt. Op andere onderdelen zoals de energiecrisis hebben wij begrepen dat het college ten tijde van de interim-controle voornemens is een raadsvoorstel aan te bieden aan de raad. Wanneer de raad instemt zal er een bedrag € 5 miljoen beschikbaar komen waarmee zowel burgers als voor de stad 'vitale organisaties' ondersteund kunnen worden wanneer zij in de problemen raken. Doordat hiervoor een specifiek budget beschikbaar wordt gesteld kan de raad de uitputting van dit budget volgen. De ambtelijke inzet wordt deels bekostigd uit het beschikbaar gestelde budget. Het inzetten van huidige ambtelijke capaciteit leidt er mogelijk ook toe dat bestaande activiteiten in een vertraagd tempo plaatsvinden. Een concreet voorbeeld hiervan is het vormgeven van de 'opgave bestaanszekerheid'.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Sociaal domein	**Actuele ontwikkelingen** Het sociaal domein kent een constante zoektocht naar het vinden van een balans tussen het verder verbeteren van de beheersing en de dagelijkse 'uitdagingen'. Wij zien in de afgelopen jaren dat in toenemende mate maatschappelijke uitdagingen ontstaan waarvoor het sociaal domein van de gemeente 'aan de lat staat'. Je kunt hierbij denken aan de uitvoering van de Tijdelijke ondersteuning zelfstandig ondernemers (TOZO), de toeslagenaffaire, de asielcrisis, en de toenemende schuldenproblematiek als gevolg van inflatie. De uitdaging die hierbij ontstaat is dat u wat betreft de dienstverlening binnen het sociaal domein slechts in een zeer beperkte mate kunt prioriteren. De verschillende crises vragen om een snelle (re)actie van het gemeentebestuur, aangezien het welzijn van de inwoners uit de stad hierbij direct wordt geraakt. Daarbij zien wij dat ook maatregelen van het rijk zoals de hervormingsagenda Jeugd vaak pas laat bekend worden en die vragen om capaciteit om te implementeren. Dit vraagt om een wendbare organisatie waarin het college constant een prioritering maakt ten aanzien van de verschillende ambities. Daarbij is het van belang om ambities zodanig te prioriteren dat ernstige problemen direct worden opgepakt om eventuele (sociale) vervolgproblematieken tot een minimum te beperken. **Inzet buurtteams** Met ingang van juli 2021 zijn voor Jeugd & Gezin de oude sociale wijkteams vervangen door buurtteams. Vervolgens zijn in 2022 vergelijkbare buurtteams voor volwassenen vormgegeven. De buurtteams voor volwassenen richten zich op de hulpvraag op het gebied van psychische gezondheid, geldzaken, wonen & huishouden en relaties. Voor het uitvoeren van het werk van de buurtteams voor volwassenen is een overeenkomst gesloten met Stichting Buurtteams volwassenen Nijmegen. Het uitvoeren van het werk van de buurtteams Jeugd & Gezin is eveneens middels een overeenkomst belegd bij Stichting Oidos. Beide stichtingen werken louter voor de gemeente Nijmegen. Met beide stichtingen is een lumpsumovereenkomst afgesloten. Dit betekent dat er jaarlijks een vast bedrag aan beide stichtingen wordt overgemaakt en dat de dienstverlening op grond van dat vaste bedrag dient plaats te vinden. Deze dienstverlening bestaat enerzijds uit het bieden van eerstelijns zorg. Daarnaast adviseren de Buurtteams, op grond van hun deskundigheid, de gemeente over het beschikken van zorg. Dit doen zij door een toewijzingsbericht naar de gemeente te sturen. De gemeente neemt de adviezen over en handelt deze administratief af door een toewijzingsbericht te sturen naar de zorgaanbieder en door een beschikking te sturen naar de inwoner. Hoewel (juridisch) de verantwoordelijkheid voor het ontstaan van eventuele tekorten ligt bij de stichtingen zal dit in de praktijk complexer zijn, wanneer er onverhoopt tekorten ontstaan. De gemeente Nijmegen is namelijk voor haar dienstverlening aan de burger afhankelijk van deze stichtingen. Het is mede om deze reden dan ook bijzonder relevant om constant te monitoren in hoeverre de stichtingen de werkzaamheden kunnen uitvoeren binnen de beschikbaar gestelde lumpsumvergoeding. Het college monitort de activiteiten van deze stichtingen daarom nauwgezet. De lumpsumvergoedingen voor 2022 zijn vastgelegd in overeenkomsten. In de overeenkomst met Stichting OIDOS is nog een voorbehoud gemaakt ten aanzien van mogelijke cao-ontwikkelingen die leiden tot hogere personeelskosten bij de stichting. In een addendum zijn aanvullende afspraken gemaakt over de compensatie van loonkostenstijgingen via een indexering van de lumpsum. Buurtteam Volwassenen volgt de gemeentelijke indexering. De gemeente Nijmegen is zich hiervan bewust. Gezien het belang van de processen die de stichtingen uitvoeren, vragen wij het college om aandacht te besteden aan het actualiseren van de lumpsumovereenkomst gedurende 2022.

Kernboodschappen

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
Sociaal domein (vervolg)	**Contractmanagement zorg in natura** Contractmanagement omvat alle werkzaamheden die de gemeente uitvoert teneinde na te gaan of de gedeclareerde zorgkosten overeenkomen met de tussen de zorgaanbieders en de gemeente gemaakte afspraken. Dit betekent dat het college nagaat of de declaraties overeenkomen met beschikkingen die zijn verstrekt aan de burgers en met de met de zorgaanbieders afgesloten contracten, en of voor de gedeclareerde zorg ook een prestatie is verricht. De gemeente Nijmegen voert verschillende activiteiten uit waaronder klantervaringsonderzoeken, het beoordelen van herindicaties en het periodiek beoordelen van eventuele klachten. Hoewel dit volstaat om de prestatielevering te onderbouwen, zegt dit slechts in beperkte mate iets over de kwaliteit van de geleverde zorg. Wij adviseren uw college om een verdere doorontwikkeling binnen het sociaal domein vorm te geven met de inzet van data-analyse. Wij zien dat het aantal vaak kleine transacties zich uitermate goed leent voor de toepassing van data-analyse. Niet alleen met het doel opvallende ontwikkelingen te onderkennen die kunnen duiden op een verminderde kwaliteit bij zorgleveranciers, maar ook om in de toekomst nog nauwkeurigere prognoses te kunnen maken. **Informatievoorziening** Wij zien het als een positieve ontwikkeling dat u investeert in tooling om te komen tot betrouwbaardere prognoses binnen het sociaal domein. Wat betreft het prognosticeren lopen er meerdere trajecten. Hierbij wordt ook gestuurd op snelheid van declaratie door zorgaanbieders. Immers, wanneer zorgaanbieders sneller declareren, ontstaat een nauwkeuriger beeld van de geleverde zorg. Daarnaast zien wij dat, bijvoorbeeld bij Beschermd Wonen, de prognoses gebaseerd worden op de kosten die in voorgaande maanden gerealiseerd zijn en op de 2 à 3 contracteringsgesprekken die gedurende het jaar met de zorgaanbieders zijn gevoerd. Bij Jeugd wordt de prognose ook gebaseerd op de werkelijke declaraties in de afgelopen maanden en op patronen in voorgaande jaren. We adviseren u om scherp te monitoren in hoeverre de ingezette acties daadwerkelijk leiden tot een beter inzicht in de zorguitgaven. Het verdient aanbeveling de mate van onzekerheid explicieter aan te geven door middel van bandbreedtes in de prognoses, door de relatie te leggen met de risicoparagraaf en explicieter te melden hoe de prognose tot stand is gekomen. Temeer omdat de kosten zoals opgenomen in de Voortgangsmonitor 1 nog significant afwijken van de initiële begroting.

Managementsamenvatting

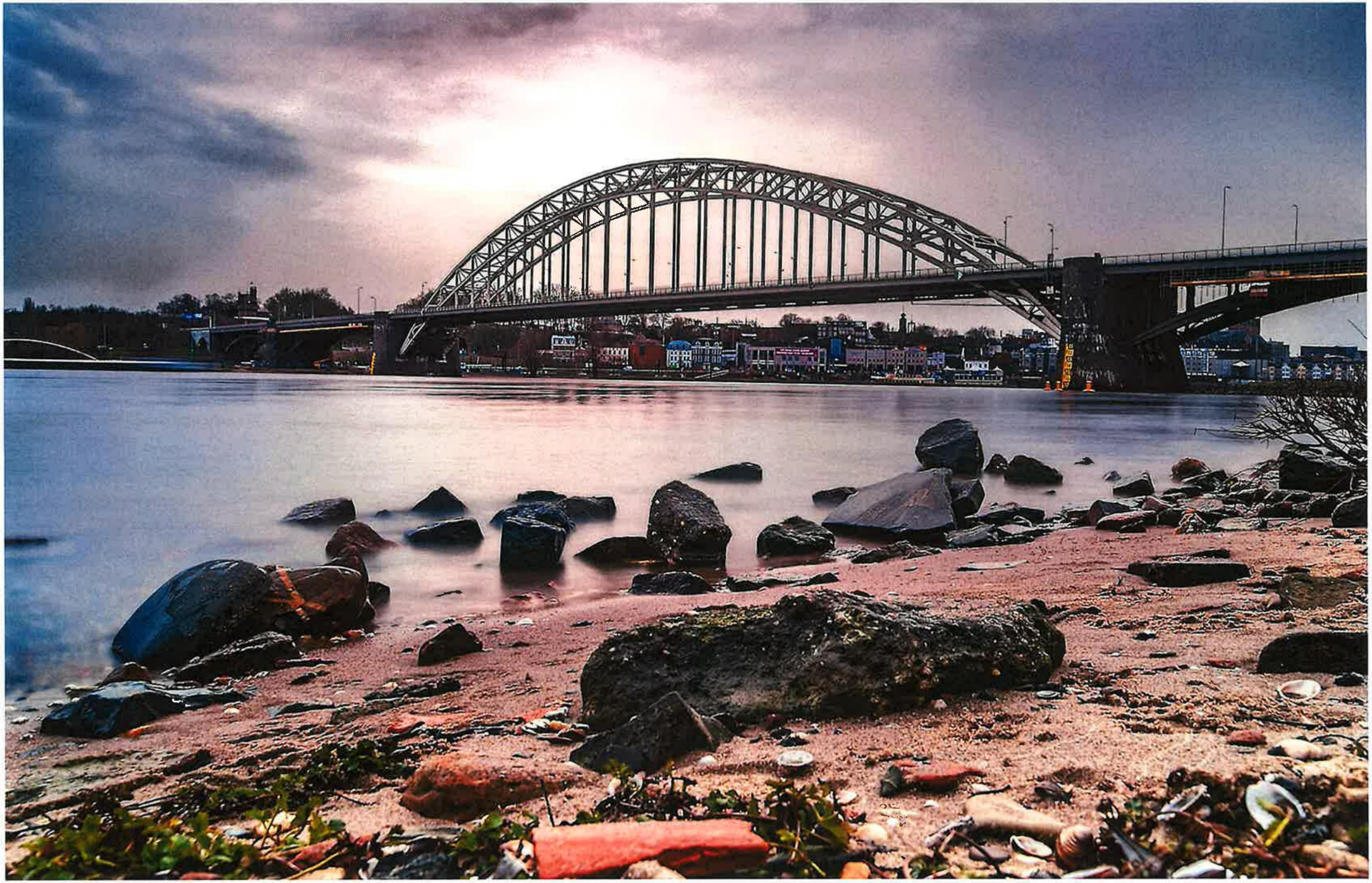
Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
IT en Cybersecurity	De gemeente Nijmegen wil haar volwassenheidsniveau van de informatiebeveiliging verhogen en streeft ernaar om 'in control' te zijn en daarover op professionele wijze verantwoording af te leggen. 'In control' betekent in dit verband dat de gemeente weet welke risico's en onzekerheden er bestaan op het terrein van de informatiebeveiliging en welke maatregelen genomen moeten worden om deze risico's te mitigeren tot een wenselijk niveau. De gemeente zit op dit moment nog niet op het door haar geambieerde niveau van IT-beheersing. Hoewel in het afgelopen jaar hard is gewerkt aan het verhogen van het niveau van IT-beheersing, constateert het college ook dat het realiseren van de gestelde ambities meer tijd en capaciteit vraagt dan waarmee aanvankelijk rekening is gehouden. Dit leidt ertoe dat de initieel vormgegeven deadlines in het ambitiedocument 'verbetering IT-aansturing 2021-2023' gedurende 2022 zijn bijgesteld. Wij adviseren het college nogmaals kritisch te kijken naar het huidige bijgestelde tijdpad waarbij ook de beschikbare capaciteit en beschikbare middelen in ogenschouw genomen worden. Onze belangrijkste bevindingen hebben wij hieronder opgetekend en liggen in lijn met de in voorgaande jaren aan u gecommuniceerde bevindingen en met de bevindingen zoals opgetekend in het rekenkameronderzoek 'Weten wat je moet weten'. *IT governance* De gemeente Nijmegen is voor een groot deel van haar IT-omgeving afhankelijk van de serviceorganisatie ICT Rijk van Nijmegen (iRvN). Wij zien dat de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en iRvN op strategisch en tactisch niveau zijn vastgelegd. In het gedeelde Information Security Management System (ISMS) zijn de maatregelen uit de Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO), de Algemene verordening gegevensverwerking (AVG) en overige afspraken opgenomen. Het afgelopen jaar heeft uw gemeente onderzoek gedaan en afstemming gehad met het iRvN om de verantwoordelijkheden te definiëren en vast te leggen in de ISMS. Op basis van de huidige inrichting zullen beide partijen de maatregelen moeten implementeren. Met behulp van een externe begeleiding heeft het iRvN onderzocht wat de meest passende wijze van verantwoorden is met betrekking tot de kwaliteit en effectiviteit van de geïmplementeerde maatregelen. Tijdens een traject van drie jaar zal de iRvN werken naar een Third Party Memorandum (TPM) op basis van het BIO-normenkader. Op dat moment legt iRvN op een volwassen manier verantwoording af aan de gemeente over de effectiviteit van de beheersmaatregelen die zij voor de gemeenten beheert en laat het deze verantwoording auditen door een externe partij. *IT risk management* In 2020 heeft uw gemeente het ISMS-systeem CyberManager aangekocht waarin het IT-risicomanagement kan plaatsvinden. Het CyberManager-systeem is nog niet volledig geïmplementeerd. Er lopen gemeentebreed een aantal projecten waarmee er een meer integraal beeld van risico`s verkregen wordt op het vlak van continuïteit, dreiging en risicoanalyse. Het college heeft de ambitie om integraal risicomanagement de komende jaren verder te ontwikkelen.

Managementsamenvatting

Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Onderwerp	Boodschap
IT en Cybersecurity (vervolg)	*Security en privacy* Uw gemeente heeft een informatiebeveiligingsbeleid vastgesteld en een uitwerking hiervan beschreven in het document 'informatiebeveiligingsbeleid uitwerking 2019'. Uw gemeente ontwikkelt kritieke Prestatie Indicatoren (KPI) aan de hand waarvan de naleving van het informatiebeveiligingsbeleid kan worden getoetst. *IT Leveranciersmanagement* Uw gemeente heeft een – tijdelijke – contractmanager aangesteld. De contractmanager is bezig een contractmanagementsysteem in te richten, waarmee inzicht wordt verkregen over de lopende contracten. Wanneer inzicht in lopende contracten is verkregen volgt de implementatie van het voeren van de regie op het beheer van contracten. Dit betreft, onder andere, de vervangingskalender en het bewaken van afspraken met leveranciers. Onze aanbeveling is om tijdens de opbouw van het contractmanagement aandacht te geven aan het duidelijk vastleggen van rollen, taken en bevoegdheden. *General controls* Uit onze IT-auditwerkzaamheden in 2022 blijkt dat uw gemeente stappen heeft gezet in het verbeteren van de IT general controls, die zorgen voor betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Deze verbeteringen hebben betrekking op de configuratie van wachtwoorden en het tijdig afnemen van met betrekking tot de rechtenstructuur binnen de applicaties en het inzichtelijk kunnen maken van controle-technische functiescheiding op kritieke processtappen.



Aandachtspunten en speerpunten

Interim-controle 2022

Aandachtspunten en speerpunten

Interim-controle 2022

Onderwerp	Boodschap
Aanbesteding, conversie en implementatie nieuwe applicatie voor financiële administratie	De gemeente Nijmegen voert momenteel de boekhouding uit in het pakket CODA van Unit 4. Omdat dit contract eind 2023 afloopt, is de gemeente eind 2021 gestart met het bepalen van de strategie voor het aanbesteden van een nieuw financieel systeem. In dit kader is een visie financiële informatievoorziening opgesteld en door het GMT vastgesteld. Voor deze visie zijn vanuit de gehele organisatie bijdragen geleverd en dit is het vertrekpunt geweest voor het verdere traject. De gemeente Nijmegen heeft, wederom in de volle breedte, workshops gehouden op basis van de thema's die in de visie zijn benoemd. In de workshops zijn de functionele eisen aangescherpt en aangevuld. De workshops en de marktverkenning hebben bijgedragen aan het formuleren van het programma van eisen en aan het uitwerken van concrete cases (de zogenaamde 'usecases'). Daarnaast is er door middel van het opstellen van een risicoanalyse ook een back-upplan opgesteld. Alle beslissingen rondom deze aanbesteding zijn vastgelegd in de aanbestedingsstrategie 'Financieel Informatie Systeem (FIS), gemeente Nijmegen'. Dit najaar wordt de aanbesteding gepubliceerd. Wij onderschrijven de reeds genomen stappen en de wijze waarop de gehele organisatie meegenomen is in het proces. Volgens planning vindt de gunning en contractering in maart 2023 plaats. Inmiddels is er gestart met de eerste stappen voor de voorbereiding van de implementatie. Wij adviseren om u voldoende capaciteit vrij te maken om het gedegen implementatieplan op te stellen en uit te voeren, waarbij de beoogde implementatiedatum behaald wordt. Wij worden graag op de hoogte gehouden van dit traject.
Verlofsparen (wel of geen voorziening te vormen)	Met de invoering van de cao gemeenten 2021-2022 kunnen medewerkers vanaf 1 januari 2022 bovenwettelijke vakantie-uren sparen. Met dit 'verlofsparen' kunnen medewerkers passend bij hun levensfase hun bovenwettelijke vakantie-uren inzetten op een manier die aansluit bij hun persoonlijke levens- en carrièreplanning en bij het gemeentelijke vitaliteitsbeeld. Deze vakantie-uren verjaren niet. Het verlofsparen kan leiden tot verlofstuwmeren die medewerkers bijvoorbeeld inzetten voor een sabbatical of om eerder met pensioen te gaan, en roept daarmee een tweetal vraagstukken op: • Voor de continuïteit van de bedrijfsvoering is het belangrijk dat de gemeente in beeld brengt en houdt wie aan verlofsparen doet c.q. wie voor de regeling in aanmerking komen en wanneer de medewerkers verwachten deze uren op te nemen. Met dit inzicht kan de gemeente tijdig anticiperen op bijvoorbeeld langdurige afwezigheid bij een sabbatical of (gedeeltelijk) vertrek van medewerkers door vervroegd pensioen. • Voor de financiering van de verplichting uit hoofde van gespaarde verlofuren is het de vraag of de gemeente ter zake een voorziening moet vormen. Aangezien er bij verlofsparen waarschijnlijk sprake is van aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen die een niet voorspelbare opbouw en daarmee ook onvoorspelbare afbouw kennen, lijkt het erop dat de gemeente hiervoor een voorziening dient te vormen (voor aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen met een jaarlijks vergelijkbaar volume geldt vanuit het BBV een verbod op het vormen van een voorziening). De organisatie brengt momenteel - voor zover dit nu al kan - de mogelijke financiële gevolgen in beeld. Hierbij zijn diverse uitvoeringsvraagstukken ontstaan, zoals met welk uurtarief de gemeente moet rekenen en in hoeverre de gemeente rekening moet houden met het verwachte moment van opname van de gespaarde verlofuren. Deze vragen zijn door een aantal gemeenten verzameld en voorgelegd aan de commissie BBV. Zodra de commissie BBV de vragen heeft beantwoord, kan de organisatie de hoogte van de voorziening bepalen en de gemeenteraad hierover informeren (inclusief een voorstel voor de dekking van de te vormen voorziening).

Aandachtspunten en speerpunten

Interim-controle 2022

Onderwerp	Boodschap
Rechtmatigheids-verantwoording	Op 27 september 2022 heeft de Eerste Kamer de Wet versterking decentrale rekenkamers vastgesteld. Een onderdeel van deze wet vormt het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording. Met ingang van 2023 zal niet langer de accountant een oordeel geven over het al dan niet rechtmatig handelen door het college, maar zal het college hierover zelf verantwoording afleggen in de jaarrekening. Dit betreft de zogenoemde 'rechtmatigheidsverantwoording'. Wij zullen als uw accountant deze rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening toetsen zoals wij ook andere toelichtingen in de jaarrekening toetsen. *Verantwoordelijkheid van de gemeenteraad* Een belangrijk element binnen de rechtmatigheidsverantwoording is de verantwoordingsgrens. Dit is de grens waarboven het college over de afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording rapporteert. Deze verantwoordingsgrens moet liggen tussen de 0% en 3% van uw lasten. Uw raad zal binnenkort de verantwoordingsgrens bepalen. Ons advies hierbij is om een grens van 1% van de lasten te hanteren. Aangezien de verantwoordingsgrens geen impact heeft op de diepgang van de door de accountant uitgevoerde werkzaamheden, zorgt het hanteren van een verantwoordingsgrens die gelijk is aan de materialiteit voor een eenduidig beeld bij het beoordelen van afwijkingen. De raad kan naast de verantwoordingsgrens een rapporteringsgrens meegeven aan het college, waarboven een nadere uiteenzetting in de paragraaf 'Bedrijfsvoering' wordt verwacht. Daarbij kan de raad afspreken dat het college rapporteert over de wijze waarop het opvolging wil geven aan de gerapporteerde afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording. Voor de controle van het boekjaar 2023 is het verder van belang dat de van toepassing zijnde kaders tijdig door de raad worden vastgesteld. Een belangrijke wijziging treedt op in de controleverordening. In de controleverordening zijn de kaders voor toetsing door de accountant opgenomen. Doordat het college gaat rapporteren over de rechtmatigheid en de accountant de toetsing van de rechtmatigheid zal verrichten aan de hand van de rechtmatigheidsverantwoording, zal dit leiden tot een aanpassing. Verder kan aan de financiële verordening de verantwoordingsgrens worden toegevoegd. Dit is echter geen verplichting. De controleverordening dient wel te worden aangepast aan de veranderende verantwoordelijkheden rondom de getrouwheid en rechtmatigheid. *Verantwoordelijkheid van het college* Het college voert het met de gemeenteraad overeengekomen beleid uit binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. Het college is met ingang van 2023 verantwoordelijk voor: • Het opmaken van een jaarrekening die het vermogen en het resultaat getrouw dient weer te geven in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna BBV). Daarin is begrepen de zogenaamde 'rechtmatigheidsverantwoording', die een getrouw beeld geeft van de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening opgenomen lasten, baten en balansmutaties. • Een zodanig systeem van interne beheersing, inclusief het operationaliseren van het normenkader naar een rechtmatigheidstoetsingskader, dat noodzakelijk is om het opmaken van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, mogelijk te maken zonder dat deze afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Aandachtspunten en speerpunten

Interim-controle 2022

Onderwerp	Boodschap
Rechtmatigheids-verantwoording (vervolg)	De verantwoordelijkheid van het college voor het opstellen van een betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording brengt met zich mee dat het college ervoor moet zorg dragen dat de gemeentelijke administratie een adequate onderbouwing bevat van de beweringen in de rechtmatigheidsverantwoording. In dat kader dient het college te borgen dat de (rechtmatigheids)bevindingen (centraal) worden geregistreerd. Op basis van deze registratie heeft het college inzicht in de ontwikkeling van de onrechtmatigheden (gedurende het jaar en over de jaargrenzen heen), en kan er corrigerend worden opgetreden om onrechtmatigheden te voorkomen en deze waar mogelijk (tijdig) te herstellen. Het college is verantwoordelijk voor het vormgeven een zodanige interne beheersing dat er te allen tijde rechtmatig wordt gehandeld. Dit kan middels de interne beheersing in de lijnorganisatie (zoals voldoende controle-technische functiescheiding, formats voor beschikkingen, toetsingsrapportages, etc.), werkzaamheden die worden uitgevoerd door de ondersteunende afdelingen (planning & control) en eventuele overige verbijzonderde interne controles (VIC). *Waar staat de gemeente Nijmegen nu?* De gemeente heeft in de afgelopen jaren een zodanige interne beheersing is vormgegeven dat deze het college in staat stelt verantwoording af te leggen middels de rechtmatigheidsverantwoording. Wij concluderen dan ook dat het college klaar is voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel vragen wij uw aandacht voor het actualiseren van de verordeningen en voor het bepalen en vaststellen van de verantwoordingsgrens zoals hiervoor genoemd. Ambtelijk zijn hier reeds voorbereidingen voor getroffen, met als doel het college en de raad hierover tijdig te laten besluiten.
Aandachtspunten jaarrekening-controle	**Toename aantal SiSa-regelingen** Een aandachtspunt voor de jaarrekening 2022 betreft de toename van het aantal SiSa-regelingen. Naast een verdere verwachte toename van het aantal regelingen zal een aantal regelingen waarbij vorig jaar nog sprake was van een 'nul-verantwoording, dit jaar leiden tot een besteding. Dit leidt ertoe dat er (extra) capaciteit nodig is bij de ambtelijke organisatie en bij de externe accountant en dit vraagt om een sterke sturing op het jaarrekeningcontroleproces. **Memoriaalboekingen** Middels memoriaalboekingen kunnen reguliere processen zoals een inkoopproces worden doorbroken. Hoewel afgelopen jaar reeds verbeteringen zijn doorgevoerd in het proces is het technisch nog steeds mogelijk dat beperkt aantal medewerkers zelfstandig correctieboekingen doorvoeren. Deze bevinding is verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk - detailbevindingen interim-controle. Hoewel het risico op onrechtmatige boekingen wordt gemitigeerd doordat budgethouders de uitputting van budgetten volgen vragen wij aandacht voor het verbeteren van dit proces. **Frauderisico-analyse** Reeds enkele jaren vragen wij aandacht voor het maken van frauderisico-analyse. Een frauderisico-analyse vormt een essentieel onderdeel van de beheersomgeving van de gemeente doordat hierin expliciet wordt gemaakt welke fraude-risico's het college accepteert en waar beheersing is vormgegeven. Deze bevinding is verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk - detailbevindingen interim-controle. Wij vragen het college voorafgaand aan de afronding van de controle te komen tot een frauderisico-analyse.

Overige aangelegenheden



Overige aangelegenheden

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 2022, teneinde na te gaan of deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Nijmegen, 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-controleomgeving die relevant is voor onze oordeelsvorming over de jaarrekening.

De boardletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2022. 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 2022.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons als accountant van de gemeente Nijmegen toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van het risico dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting 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.

Deze risico-inschatting heeft 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 over 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 Nijmegen uit te voeren, zouden wij wellicht andere bevindingen hebben geconstateerd en observaties hebben gerapporteerd dan die welke nu zijn opgenomen in deze boardletter.

Deloitte.

Onder Deloitte wordt verstaan één of meer van Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten (tezamen, de "Deloitte organisatie"). DTTL (hierna ook te noemen "Deloitte Global") haar wereldwijde netwerk van member firms en aan hen verbonden entiteiten zijn juridisch gescheiden en onafhankelijke entiteiten, die elkaar niet kunnen verplichtingen of binden ten aanzien van derden. DTTL en iedere DTTL member firm en aan hen verbonden entiteit is 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-, belasting- en juridische diensten, consulting, financial advisory, and risk advisory diensten 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 zijn meer dan 175-jarige geschiedenis, omvat het bereik van Deloitte meer dan 150 landen en gebieden. Ontdek hoe de meer dan 345.000 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.

© 2022. Neem voor informatie contact op met Deloitte Nederland.