

-  Inleiding
-  Inhoudsopgave
-  GREAT
-  Stuurinformatie
-  Impact grondexploitaties
-  Overige relevante onderwerpen

Tweede boardletter

Gemeente Rotterdam

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.
10 februari 2023



- Inleiding
- Inhoudsopgave
- GREAT
- Stuurinformatie
- Impact grondexploitaties
- Overige relevante onderwerpen

Inleiding

Gemeente Rotterdam
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders en
de Commissie Onderzoek van de Rekening (COR)
Postbus 70012
3000 KP ROTTERDAM

10 februari 2023

Referentie: AZA264FPKN75-297079747-442

Geachte leden van het college en de COR,

Hierbij ontvangt u onze tweede boardletter in het kader van de jaarrekening-
controle 2022. Wij hebben geen andere bevindingen over de interne
beheersing dan de gerapporteerde zaken in de eerste boardletter. In deze
rapportage gaan we dan ook niet opnieuw in op het algemene beeld van de
interne beheersing van de processen. Wel hebben wij in de eerste boardletter
aangegeven dieper in te gaan op een aantal onderwerpen. In deze rapportage
delen wij onze observaties bij GREAT, de impact van macro-economische
ontwikkelingen, de sturingsinformatie coalitieakkoord en Feyenoord City.

Onze zienswijzen, bevindingen en aanbevelingen zijn open en constructief
besproken met de ambtelijke organisatie. Graag bespreken we de inhoud van
dit verslag tijdens de COR-vergadering op 7 maart 2023.

Mocht u vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.
Wij zijn uiteraard graag bereid om de inhoud van deze rapportage nader toe te
lichten.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Dit document is elektronisch ondertekend door:

Martine Koedijk

drs. M.J.A. Koedijk RA RE
partner

Dit document is elektronisch ondertekend door:

Anton Eelco Gerritsma

drs. A.E. Gerritsma RA
senior director

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Fascinatio Boulevard 350, 3065 WB Rotterdam, Postbus 8800, 3009 AV Rotterdam
T: 088 792 00 10, F: 088 792 95 33, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop) voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

- Inleiding
- Inhoudsopgave**
- GREAT
- Stuurinformatie
- Impact grondexploitaties
- Overige relevante onderwerpen

Inhoudsopgave

<u>Inleiding</u>	<u>1</u>
<u>Inhoudsopgave</u>	<u>2</u>
<u>GREAT</u>	<u>3</u>
<u>Stuurinformatie</u>	<u>4</u>
<u>Impact grondexploitaties</u>	<u>5</u>
<u>Overige relevante onderwerpen</u>	<u>6</u>

GREAT: managen van de verandering

Zorg voor duidelijkheid bij de uitwerking van projectdoelstellingen naar realisatie

Gemeente Rotterdam werkt aan een Gebruiksvriendelijke Rotterdamse Efficiënte Administratie voor de Toekomst. Kortom: GREAT. Wij hebben gesproken met de projectleider van GREAT en het afdelingshoofd van Accounting. Project GREAT beoogt de basis van de bedrijfsvoering te moderniseren door de processen in de huidige Oracle EBS-applicatie over te brengen naar de Oracle Cloud-versie. Hierbij hanteert u het principe ‘standaard, tenzij’ en wordt er dus alleen maatwerk gebouwd voor sporen die niet in een standaard Oracle-module in te passen zijn (zoals btw/compensatiefonds en subsidies). De geplande go-livedatum is 1 januari 2024 waarbij via een big bang alle functionaliteit in een keer zal worden aangeboden.

In het voortraject is afgesproken dat de interne beheersing op hetzelfde niveau zal blijven als in de huidige Oracle EBS-omgeving. De huidige *advanced access controls* (toegangscontroles) zullen ingericht worden in de nieuwe Oracle Risk Management Cloud-omgeving, waarbij in de toekomst ook aandacht zal worden gegeven aan *advanced financial controls* (geprogrammeerde controles/monitors) om daarmee de interne beheersing verder te verbeteren. Een eerste inventarisatie heeft 45 mogelijke controls voor de nieuwe GRC-tool opgeleverd.

Wij onderschrijven de keuze van het projectteam om de interne beheersing expliciet onderdeel te maken van het project en dat hiervoor een aparte workstream met betrokkenheid vanuit FA en de implementatiepartner is ingericht.

Beheersingsmaatregelen

Ook aan de beheersing van het project is gedacht. Zo zijn meerdere initiatieven actief en wordt naar verschillende aspecten gekeken. Intern monitort projectcontrol of het project de doelstellingen van GREAT realiseert (gedefinieerd in vijf kwaliteitsaspecten) en concernaudit onderzoekt de *readiness* voor implementatie. De implementatiepartner, ten slotte, voert als onderdeel van de implementatiemethodiek ook quality-assurancewerkzaamheden uit. Aangezien uit verschillende invalshoeken wordt meegekeken, is het van belang ervoor te zorgen dat de verkregen feedback wordt gecombineerd, zodat er concreet, efficiënt en actiegericht opvolging kan worden gegeven.

Bij de verbetering van de inrichting van de processen worden zoals gezegd ook interne beheersingsmaatregelen ingericht. Doelstelling is dat zoveel mogelijk wordt geautomatiseerd, wat is belegd in de workstream Interne Beheersing. Er is een procesaudit voorzien, maar deze is gepland na oplevering van het project.

Wij adviseren om de beoordeling of de interne beheersing per proces (geprogrammeerde en gebruikerscontroles) voldoende is ingericht ook als acceptatiecriterium op te nemen namens de eerste lijn voor definitieve implementatie.

GREAT: managen van de verandering

Zorg voor duidelijkheid bij de uitwerking van projectdoelstellingen naar realisatie

Datamigratie

De migratie van data wordt momenteel uitgewerkt in een datamigratieplan. De huidige insteek is dat alleen de balans zal worden gemigreerd, waarna nieuwe projecten, inkooporders, etc. in het nieuwe systeem zullen worden vastgelegd. Datamigratie en het beschikbaar zijn van de historie zijn belangrijke pijlers voor de gebruikersvriendelijkheid van het nieuwe pakket. Vanuit dat oogpunt adviseren wij om in het plan ook aandacht te besteden aan het beschikbaar houden van de historie voor raadpleging de komende jaren.

Governance

Er is een uitgebreide governance voor het project ingericht met een stuurgroep, projectmanagementteam, operationeel projectteam en workstreams. Ook is er een Solution Authority en een projectbureau. Het projectteam hanteert een persoonlijke benadering per domein via ambassadeurs en ervaart een grote betrokkenheid binnen de diverse afdelingen. Ook staat het project periodiek op de agenda van de concerndirectie. De gelaagdheid van de beslissingsstructuur die relatief 'losstaat' van de gebruikersorganisatie draagt het risico in zich dat beslissingen met een belangrijke impact voor de bedrijfsvoering in de toekomst op operationeel niveau worden genomen, zonder de consequenties concernbreed te kunnen overzien. Wij adviseren daarom in de overleggen van de verschillende gremia regelmatig aandacht te geven aan de genomen besluiten op lager niveau en de verbinding/betrokkenheid met het clustermanagement en control te verstevigen.

Verandermanagement

We zien veel relevante onderdelen die wij zouden verwachten in de werkwijze van het projectteam van GREAT. Graag willen wij nog benadrukken dat het beheersen van de scope en daarmee de verwachtingen van de organisatie cruciaal is voor het succesvol opleveren van dit project. Wij merken namelijk dat de verwachtingen van GREAT groot zijn en dat de organisatie anticipeert op verbeteringen van huidige aandachtspunten. Het actief managen (inclusief communicatie hierover) van deze verwachtingen is hierbij relevant, aangezien een deel van de verbeteringen (zoals gepland) pas later zal worden gerealiseerd.

Door de keuze voor een meer standaardinrichting gaat een verandering plaatsvinden in de beheersingscultuur; niet alles is meer vast geprogrammeerd in het systeem in de eerste lijn, maar de beheersing leunt meer op soft controls en monitoring in de tweede lijn. Daarnaast zal de werkwijze in de eerste lijn ook veranderen.

Het projectteam is zich bewust van de grote hoeveelheid medewerkers die, in een complexe organisatie, meegenomen dienen te worden in de verandering en heeft een veranderplan opgesteld en zal daaraan een 'organisation readiness analyse' toevoegen. Wij onderschrijven het belang dat wordt gegeven aan verandermanagement en adviseren vooral ook aandacht te geven aan de wijzigingen in de gebruikerscontroles en de tweede lijn en de gewenste wijzigingen in cultuur en gedrag (soft controls).

Stuurinformatie coalitieakkoord in ontwikkeling

Raad verder in positie

Meer dan twintig jaar geleden is besloten om te gaan werken met college-targets en is Rotterdam aan de slag om de stuurinformatie voor zowel raad als college te verbeteren. Het college wil daarmee een resultaatgerichte organisatie creëren die dichtbij de Rotterdammer staat.

Rapport Rekenkamer ‘Tijd voor targets’

De Rotterdamse Rekenkamer heeft in haar rapport ‘Tijd voor targets’ gerapporteerd over de targets die in de afgelopen collegeperiode zijn behaald en stelt dat met alle mitsen en maren die horen bij elke poging tot het kwantificeren van politieke doelen en maatschappelijke ontwikkelingen, voor de raad een uniek instrument is om het collegeprogramma, de voortgang en de realisatie daarvan, op hoofdlijnen en in samenhang te controleren.

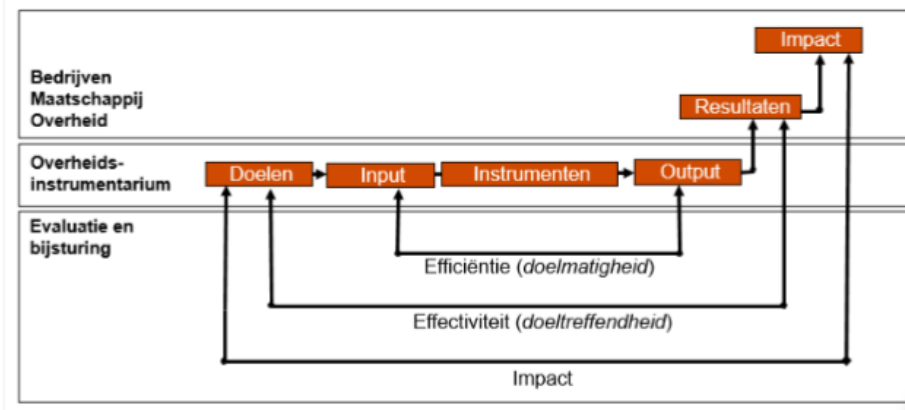
De Rekenkamer merkt daarbij op dat de raad meer aandacht en tijd zou moeten hebben voor het debat over de college-targets en dat de raadsbehandeling minder versnipperd moet plaatsvinden.

Het college heeft bij het debat over het Rekenkamerrapport een motie omarmd die oproept tot uitleg bij de college-targets en op basis waarvan het college denkt dat het beleid gaat zorgen voor realisatie van de targets. In het definitieboekje college-targets bij de begroting 2023 heeft het college vervolgens kort beschreven met welke inspanningen de doelstelling wordt gerealiseerd, waar eventueel extra op in wordt gezet en waarom is gekozen voor de specifieke indicator.

Reflectie op de indicatoren bij de college-targets en het definitieboekje

Het college is gestart met het ‘Project doorontwikkeling stuurinformatie en P&C’. In de begroting 2023 is voor het eerst de nieuwe structuur toegepast, die als basis programma’s bevat in plaats van taakvelden, gevolgd door doelenbomen en meetbare targets. We vinden het verband dat hierin wordt gelegd een goede beweging. Tussentijds zal op deze meetbare targets ook terug worden gerapporteerd in de P&C-documenten, bijvoorbeeld in de jaarrekening. Op dit moment is in de begroting 2023 de vertaling naar meetbare targets uitgebreid beschreven.

In het kader van sturing op doelstellingen is het goed om daarbij onderscheid te maken naar verschillende soorten indicatoren en de onderlinge relaties, zoals in de onderstaande figuur is weergegeven. Uiteindelijk gaat het om wat wordt bereikt voor de stad in termen van impact, het effect.



Stuurinformatie coalitieakkoord in ontwikkeling

Raad verder in positie

Een voorbeeld

Een duurzaamheidslening is een instrument dat als doel heeft de gebouwde omgeving minder CO₂ te laten uitstoten. Het door de raad beschikbaar gestelde budget zou dan een inputindicator kunnen zijn, het totaal uitgeleende bedrag een outputindicator, het geïnvesteerde bedrag (dat mogelijk een veelvoud van de lening is) en/of het verbeterde energielabel van het gebouw wordt dan een resultaat/outcome-indicator. De resultante daarvan is een andere waarde voor de impactindicator, namelijk de CO₂-uitstoot van de totale gebouwde omgeving.

De figuur op de vorige pagina geeft deze samenhang tussen de indicatoren (de beleids-theorie) weer en de plaats die doelmatigheid en doeltreffendheid daarin innemen. Hoe scherper de beleidstheorie bij aanvang beschreven is, hoe gemakkelijker het is om later de doeltreffendheid van het beleid te bepalen. Anderzijds is beleid maken ook vaak pionieren, en getuigt het juist van professionaliteit om bijvoorbeeld beleid na enige tijd bij te stellen.

Wij signaleren dat in de vertaling van de college targets diverse typen indicatoren zijn gekozen. Zo is de indicator voor de doelstelling ten aanzien van het verminderen van naastplaatsingen en zwerfafval bijvoorbeeld een impact-indicator op basis van de CROW-score. De college targets 20 ha meer groen in de stad en een schil om de school zijn outputindicatoren en de target over het aantal bijstandsgerechtigden is meer een resultaatindicator. Voor het inzicht is het van belang om het (veronderstelde) verband tussen input, output en resultaten en natuurlijk het achterliggende effect (de impact) te kennen. Wij adviseren daarom bij de college targets het type indicator te vermelden.

Inzicht in de 'staat van de gemeente'

In ons accountantsverslag van afgelopen jaar hebben wij meer aandacht gevraagd voor (stuur)informatie voor de 'staat van de gemeente' als geheel. Hoe ontwikkelt de stad zich in brede zin, over de programma's en college targets heen en in verhouding tot elkaar.

Om dat inzichtelijk te maken is een 'gemeenschappelijke taal' nodig. In de begroting 2023 is daarvoor als eerste goede stap de paragraaf SDG's opgenomen, waarin ook de college targets worden gekoppeld aan een SDG. De gemeente heeft ook de staat van de stad ontwikkeld. De jaarlijkse regionale monitor van het CBS over de brede welvaart kan daarbij (aanvullend) inzicht geven over de ontwikkeling en samenhang op economisch, ecologisch en sociaal-maatschappelijk gebied. Wij adviseren om na te gaan hoe een 'gemeenschappelijke taal' voor Rotterdam verder kan worden ontwikkeld.

Sturen op de realisatie van de targets

De organisatie is natuurlijk aan zet om de targets daadwerkelijk te gaan realiseren. Drie keer per jaar vinden stuurgesprekken plaats tussen de gemeentesecretaris en concerncontroller met elke concerndirecteur. Hierin zijn de targets ook onderdeel van de gesprekken. De vertaling van de college targets (conform de beleidstheorie) naar stuurinformatie voor het management is daartoe noodzakelijk en heeft voor een aantal targets plaatsgevonden. Om daadwerkelijk te kunnen (bij)sturen is periodiek inzicht nodig in de beoogde en werkelijke inzet van instrumenten (de input), van de output en waar mogelijk van de resultaatindicator.

Monitor Brede Welvaart

De ontwikkeling van welvaart in de brede zin van het woord - economisch, ecologisch en sociaal-maatschappelijk - in Nederland en de voortgang met betrekking tot de SDG's van de Verenigde Naties. Het CBS meet sinds 2020 de brede welvaart op regionaal niveau in opdracht van het ministerie van BZK. In deze monitor worden 42 indicatoren gebruikt om de brede welvaart 'hier en nu' en 'later' in kaart te brengen voor gemeenten en provincies. Samen geven deze indicatoren een breed beeld van de staat en ontwikkeling van de regionale kwaliteit van leven.

Impact van ontwikkelingen op de grondexploitaties

Omgaan met onzekerheden

Impact van macro-economische ontwikkelingen op de grondexploitaties

Zoals beschreven in de eerste boardletter, hebben wij de effecten op de parameters voor de grondexploitaties beoordeeld. De impact van de hoge inflatie, de toenemende rente en daardoor stagnerende verkopen en de stijgende (energie)prijzen is meegenomen in de parameters die zijn gehanteerd bij de actualisatie van de processen.

Zo blijkt de stijging van de kosten voor 2021 niet 3% maar 11,3% te zijn geweest. Dit is in de actualisatie met terugwerkende kracht verwerkt en de indexering van de geprognosticeerde kosten voor 2022 is vastgesteld op 12%. De gehanteerde parameters vallen binnen een aanvaardbare bandbreedte en zijn mede gebaseerd op externe deskundige bronnen. Door de huidige economische omstandigheden neemt echter de schattingsonzekerheid toe. De parameters voor de grondexploitaties en onzekerheden hebben, naast de programmering en eventuele herzieningen, impact op de waardering van de grondexploitaties. Wij zullen deze verder beoordelen tijdens de jaareindwerkzaamheden en onze bevindingen daarover rapporteren in ons accountantsverslag.

Feyenoord City

Op 21 april 2022 heeft BVO Feyenoord het besluit genomen om tijdelijk te stoppen met de ontwikkeling van een nieuw stadion. Op 26 oktober 2022 heeft de Raad van State in een uitspraak het bestemmingsplan Feyenoord City vernietigd. De Raad van State onderbouwt de vernietiging van het bestemmingsplan door te oordelen dat het plan op voorhand niet uitvoerbaar zou zijn, omdat op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan, het nog onzeker was of het nieuwe stadion daadwerkelijk gebouwd zou (kunnen) worden¹. Doordat het hele bestemmingsplan is vernietigd, zijn ook besluiten, zoals bouwvergunningen voor woningen, vernietigd. Uw organisatie geeft aan dat dit naar alle waarschijnlijkheid alleen leidt tot een vertraging. De financiële effecten daarvan zijn meegenomen in de fasering van de woningbouwplots in de grondexploitatie.

Door de vernietiging van het bestemmingsplan is er sprake van een herziening van de grondexploitatie. Volgens de organisatie zal de landaanwinning in de Maas die gebruikt zou worden voor een nieuw stadion, mogelijk gebruikt gaan worden voor woningbouw. Over de herziening dient de raad nog een besluit te nemen en dit kan ook financiële effecten hebben voor de eindwaarde van de grondexploitatie. Wij hebben de organisatie gevraagd een notitie op te stellen waarin de vraag wordt beantwoord of op basis van de huidige situatie in de jaarrekening 2022 een voorziening voor de grondexploitatie gevormd dient te worden. Wij zullen dit in de komende tijd verder beoordelen en hierover rapporteren in ons accountantsverslag.

¹ Zie voor nadere toelichting de collegebrief d.d. 16 november 2022 (22bb007131).

Overige relevante onderwerpen

Proces specifieke verantwoordingen verdient aandacht

De gemeente ontvangt van diverse organisaties subsidie ter financiering van projecten (inkomende subsidies). Bij deze projecten is veelal een financiële en inhoudelijke verantwoording vereist voor de vaststelling van de subsidie door de subsidieverstrekker. Van een externe accountant wordt hierbij een controleverklaring dan wel een rapport van feitelijke bevindingen gevraagd bij deze specifieke verantwoordingen. De subsidieontvanger in de organisatie stemt deze specifieke controles rechtstreeks met ons af. Voor 2022 gaat het om 21 projecten die een waarde vertegenwoordigen van ruim €69 miljoen. In het kader van innovatie van de interne beheersing is ook gepaste aandacht voor dit proces vereist.

Op basis van onze ervaring met verschillende projectcontroles hebben wij de volgende waarnemingen:

- Wij ervaren het als een uitdaging om met de gemeente tot een reële planning te komen van de benodigde projectcontroles en het tijdstip waarop de controle uitgevoerd moet worden. Planningen verschuiven geregeld. Wij hebben begrepen dat bij MRDH-projecten de eindverantwoording binnen 26 weken na technische gereed melding bij MRDH moet worden ingediend. Hiervan is in de projectadministratie geen registratie, waardoor geen centraal inzicht bestaat over de status van de projecten en de gevolgen voor de planning van de controles wordt bemoeilijkt.
- Wij ervaren bij de controle dat onderliggende documenten niet altijd tijdig of met onvoldoende diepgang worden opgeleverd. Dit heeft een minder efficiënte controle tot gevolg, waarbij mogelijk ook de deadline van de subsidiegever niet wordt gehaald. Positief te noemen is, dat wij steeds minder vaak ervaren dat een dossier wordt aangeleverd zonder betrokkenheid van een financieel deskundige.

Inhoudelijk lopen wij bij verschillende projecten tegen de volgende issues/bevindingen aan:

- Een aantal posten (denk aan uren inhuur medewerkers, doorbelaste materiaalkosten, doorbelasting vanuit kwekerijen) worden doorbelast op subsidieprojecten tegen een bepaald opslagpercentage, zonder dat hier een gedegen onderbouwing aan ten grondslag ligt. Tevens is het discutabel in hoeverre deze opslag niet als overhead moet worden beschouwd (die conform veel subsidievoorwaarden niet-subsidiabel is).
- Bij het gebruik van voorcalculatorische tarieven per functieschaal per cluster ontbreekt vaak een nacalculatie waardoor we dus niet de werkelijke kosten kunnen toetsen, wat in subsidievoorwaarden vaak wel een vereiste van de subsidieverstrekker is. Ons advies is om vooraf, bij de start van het project, over de gehanteerde tarieven in gesprek te gaan met de subsidieverstrekker.
- Ingeval van doorbetalingen aan derde partijen (zoals de Politie bij ondermijningsprojecten) worden met deze derde partijen niet altijd goede afspraken gemaakt over de wijze waarop deze derde partij verantwoording aflegt over de besteding van de gelden. Het effect is dat de gemeente de doorbetaling als kosten van het project beschouwt, maar onvoldoende kan aantonen in hoeverre het geld rechtmatig is besteed. De gemeente is als penvoerder verantwoordelijk voor de afrekening met het ministerie en loopt dus risico als doorbetalingen aan derde partijen als niet-subsidiabel worden bestempeld.