

Advies van de Commissie Onderzoek Rekening (COR) over de Gemeenterekening 2021

Commissie tot Onderzoek van de Rekening

Gerben Vreugdenhil, voorzitter

Pascal Lansink - Bastemeijer, lid

Agnes Maassen, lid

Marvin Biljoen, lid

Jaap Rozema, lid

Mark Jongsma, commissiegriffier



Inhoudsopgave		Pag.
Hoofdstuk 1	Aanbevelingen van de COR	3
Hoofdstuk 2	Inleiding	4
2.1	<i>Verdere procedure en Verantwoordingsdebat</i>	5
Hoofdstuk 3	Hoofdpijnen en Advies	6
3.1	<i>Hoofdpijnen van dit rapport</i>	6
3.2	<i>Strekking van de verklaring van de accountant en tijdigheid</i>	7
3.3	<i>Rekeningresultaat</i>	7
3.4	<i>Realistisch begroten van baten en lasten</i>	8
3.5	<i>financiële positie gemeente</i>	8
3.6	<i>Correctieproces en late oplevering van dossiers</i>	8
3.7	<i>Advies COR inzake vaststelling jaarrekening</i>	9
Hoofdstuk 4	Oordeel van de accountant	10
4.1	<i>Controleverklaring, Getrouwheid en rechtmatigheid</i>	10
4.2	<i>Rechtmatig (Europees) aanbesteden</i>	10
4.3	<i>BUIG (Gebundelde Uitkering)</i>	10
4.4	<i>Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO)</i>	11
4.5	<i>Toename aantal regelingen Single Information Single Audit (SISA)</i>	11
4.6	<i>Verstrekke subsidies</i>	12
Hoofdstuk 5	Onderzoek door de COR	13
5.1	<i>Aanbevelingen</i>	13
5.2	<i>Balans en "Purchase tot Pay" (P2P)</i>	13
5.3	<i>Uitgaven Sociaal Domein</i>	13
5.4	<i>Onderwijshuisvesting</i>	14
5.5	<i>Vastgoed</i>	15
5.6	<i>Energiecontracten gemeentelijke gebouwen</i>	15
5.7	<i>Riolering</i>	15
5.8	<i>Reflectie op voortgang aanbevelingen COR uit voorgaand controlejaar (2020)</i>	16
Hoofdstuk 6	Verantwoording COR en grondslag werkzaamheden	19
Hoofdstuk 7	Verdere informatie met betrekking de jaarrekening 2021 en overige relevante informatie	22
7.1	<i>Van begroting 2021 naar jaarrekening 2021</i>	22
7.2	<i>Overige relevante informatie/bronnen</i>	22

Hoofdstuk 1 Aanbevelingen van de COR

In onderstaande tabel staan de COR-aanbevelingen over 2021 (in willekeurige volgorde). De diverse aanbevelingen zijn in hoofdstuk 3, 4 en 5 verder uitgewerkt. Tevens wordt in hoofdstuk 5 een korte terugblik gegeven op de voortgang van de aanbevelingen uit het voorgaande controlejaar (2020).

Nr.	Onderwerp	Aanbeveling
1.	Eigenaarschap 1 ^e Lijn	Maak de 1 ^e lijn in de clusters verantwoordelijk voor: 1. Het inventariseren van risico's; 2. de beheersmaatregelen die genomen moeten worden aan de voorkant van processen (o.a. op IT(GC) gebied); 3. de randvoorwaarden en kaders vanuit beleid – en wet en regelgeving.
2.	Grondexploitaties	Beleg in het najaar (voor de begrotingsbehandeling) een raadsbrede themasessie over Rotterdamse grondexploitaties; zodat de nieuwe raad op vlieghoogte kan komen in dit belangrijke en ingewikkelde onderwerp.
3.	Begroting en financiële risico's	1. Ga in de diverse onderdelen van de begroting zowel voor de lasten alsook voor de baten uit van realistische aannames en geef op hoofdlijnen aan wat hiertoe gedaan wordt; 2. Maak de gemeentefinanciën toekomstgericht met het oog op grote opgaven zoals de Omgevingswet, energietransitie en woningbouwopgave en risico's zoals de nasleep van corona, de grondstoffencrisis en de inflatie; 3. Maak bij de begroting 2023 per raadsprogramma inzichtelijk waar knelpunten verwacht worden in de meerjarenbegroting en welke afwegingen de raad bij deze knelpunten kan maken.
4.	Purchase to Pay (P2P)	Verbeter het proces rondom ontvangstboekingen en inkooporders.
5.	Verstrekke Subsidies	1. Borg eenduidige vastlegging in de controledossiers; 2. Volg de vereisten in de verleningsbeschikking; 3. Rapporteer aan de raad als hier om moverende redenen van afgeweken wordt.

Over de implementatie – en de voortgang van de aanbevelingen kan door het College gerapporteerd worden middels de voortgangsrapportages en middels de voortgang aanbevelingen COR en Accountant.

Hoofdstuk 2 Inleiding

Elk jaar moet het College van Burgemeester en Wethouders (College) verantwoording afleggen aan de Gemeenteraad (Raad) over het gevoerde beleid en het financiële beheer. Hoeveel heeft het College besteed en waaraan? Met een begroting van ongeveer € 3,7 miljard is adequate en transparante verantwoording van het grootste belang.

Tegelijkertijd met de installatie van de nieuwe Gemeenteraad op 30 maart jl. is de nieuwe COR aangetreden, die direct met haar werkzaamheden voor de controle 2021 moest starten. De COR is een a-politieke commissie. De leden van de commissie zitten er niet namens hun Gemeenteraadsfractie, maar als lid van de Raad. De commissie adviseert de Gemeenteraad over de jaarrekening en het financieel beheer van de gemeente. Een goed financieel beheer is cruciaal – en een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van de gemeente en de Gemeenteraad. De oude commissie heeft voor de nieuwe commissie een [overdrachtdossier](#) samengesteld en de [accountant heeft een overdrachtdossier](#) voor de nieuwe raad en nieuwe raadsleden gemaakt.

Op grond van de Verordening op de COR is de door het gemeentebestuur opgestelde jaarrekening 2021 door de commissie onderzocht. Het advies van de COR richt zich op de gemeentelijke rekening en bijbehorende stukken, zoals bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet en de controleverordening van de gemeente Rotterdam (voortvloeiend uit artikel 213 gemeentewet). Het onderzoek, inclusief een advies over de vaststelling van de jaarrekening, wordt hiermee aan de Raad aangeboden.

De bevindingen van de COR zijn als volgt opgenomen in dit rapport. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de conclusie en de hoofdlijnen van het advies van de COR aan de Raad.

In hoofdstuk vier wordt gerapporteerd over het oordeel van de accountant en bijbehorende rechtmatigheid- en getrouwheidskwesties en over het verloop van het proces. Het bijbehorende accountantsverslag over 2021 dient als noodzakelijke bouwsteen voor het advies over de vaststelling van de gemeenterekening en spreekt voor zich. Het accountantsverslag is 25 april openbaar geworden en door de accountant nader toegelicht aan de COR-leden op 17 mei. Tevens hebben de COR-leden tijdens deze bespreking vragen gesteld aan de accountant en aan de wethouder financiën. Raad, College en ambtelijk apparaat worden geadviseerd om gedegen kennis te nemen van de bevindingen van de accountant en de COR. We roepen het College op om ook het ambtelijk apparaat (inclusief het lijnmanagement!) breed kennis te laten nemen van de bevindingen van de accountant en COR en om de adviezen te implementeren.

In het vijfde hoofdstuk rapporteert de COR over haar eigen aanvullende onderzoek. Het aanvullende onderzoek bestaat uit een analyse van de gemeenterekening, het accountantsverslag en het houden van hoorzittingen met vier wethouders.¹ Ook wordt in dit hoofdstuk een reflectie gegeven op de voortgang van de aanbevelingen van de COR uit voorgaand controlejaar (2020).

¹ De COR heeft op 23 en 24 mei 2022 openbare hoorzittingen georganiseerd met [Wethouder Moti](#), [Wethouder Kurvers](#), [Wethouder Karremans](#) en [wethouder Bokhove](#). De hoorzittingen, de gestelde vragen en de gegeven antwoorden, zijn terug te zien door op de betreffende wethouder te klikken (ctrl klik).

De COR komt uiteindelijk tot 5 aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn een synthese van het accountantsverslag en het eigen COR-onderzoek.

In het zesde hoofdstuk treft u de eigen verantwoording van de COR over de achterliggende periode en de grondslag voor de werkzaamheden van de COR. Ook vindt u in dit hoofdstuk achtergrondinformatie over de kaderstellende – en controlerende rol van de Raad en over het voeren van een duaal verantwoordingsdebat. Dit debat staat los van de vraag of de jaarrekening door de Gemeenteraad kan worden vastgesteld.

In het zevende hoofdstuk treft u ten slotte de verdere informatie met betrekking tot de jaarrekening 2021 en overige relevante informatie. Door op de linkjes te klikken komt u bij de genoemde documenten/achtergrondinformatie.

2.1 *Verdere procedure en Verantwoordingsdebat*

Op 8 en 9 juni wordt de jaarrekening besproken in de tijdelijke commissies. De COR-leden zullen daar een toelichting geven op het COR-rapport en de onderwerpen die voor de betreffende tijdelijke commissie van belang zijn.

Op 14 juni zal het verantwoordingsdebat plaatsvinden, waarin (conform de gemeentewet) het voltallige College zich verantwoord voor het gevoerde beleid in 2021. Besluitvorming over de jaarrekening zal plaatsvinden op 23 juni. Het verantwoordingsdebat staat los van de vraag of de Raad de jaarrekening kan vaststellen. Dit is immers het geval omdat door de COR geconstateerd is dat er door het College gehandeld is binnen de met de Raad afgesproken kaders en geldende wet- en regelgeving. De COR streeft naar een verantwoordingsdebat dat meer gericht is op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door het College gevoerde beleid en waarin de toezichthoudende rol van de Raad beter tot zijn recht komt. Tijdens het debat op 14 juni staan de volgende vragen centraal:

- Wat is het beeld van de diverse beleidsterreinen op hoofdlijnen?
- Heeft het College in het afgelopen jaar bereikt, wat het de Raad bij de begrotingsbehandeling 2021 (in november 2020) in het vooruitzicht stelde en wat waren de effecten van de Corona-crisis?
- Wat gebeurde er daadwerkelijk met het belastinggeld waarover besloten werd?
- Welke doelen/prestaties waren gepland en zijn wel/niet behaald?
- Welk/Hoeveel geld was ervoor begroot en wat heeft het uiteindelijk gekost?
- Wat is het oordeel over de getrouwheid & rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid?

Hoofdstuk 3 Hoofdpijnen en Advies

3.1 *Hoofdpijnen van dit rapport*

Het doel van dit rapport is rapporteren over de bevindingen van de commissie aan de Raad. Het onderzoek naar de jaarstukken richt zich op de ordelijkheid van het (financieel) beheer en op de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering 2021.

Sinds 2019 wordt in de begrotingscyclus alleen over programma's en taakvelden gerapporteerd. Dit is o.a. gedaan om de Rotterdamse prestaties beter te kunnen vergelijken met andere gemeenten. Bovendien wordt vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voorgeschreven dat programma's het sturingsniveau van de Raad zijn. Er zijn inmiddels diverse websites waar op allerlei gebieden vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt worden. Daarnaast is er sinds de begroting 2019 een nieuwe indeling ontwikkeld, waardoor cijfers en ontwikkelingen gedurende het jaar beter met elkaar in verband te brengen zijn. Recent heeft het College het nieuwe raadsvoorstel over vaststellen begrotingsprogramma's voor de nieuwe raadsperiode (met ingang van begroting 2023) aan u voorgelegd ([22bb003396](#)). Als uw Raad instemt met dit voorstel worden de 13 raadsprogramma's gewijzigd naar 18 raadsprogramma's en de 75 taakvelden naar 48 taakvelden. De COR heeft hier op 24 mei advies over uitgebracht ([22bb003611](#)) aan uw Raad. Hierin wordt tevens geadviseerd over de 1^e optie tot verlenging van het contract met de accountant. De COR adviseert de Raad hier positief over en zal u hierover via het Presidium een raadsvoorstel aanreiken, zodat uw Raad hier voor het zomerreces nog een besluit over kan nemen.

De Raad ontvangt van het College de gemeentelijke jaarrekening en van de accountant (PricewaterhouseCoopers (PwC)) de controleverklaring en het accountantsverslag over de jaarrekening. De [controleverklaring](#) is geïntegreerd in de website (www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl). De COR heeft deze documenten onderzocht en heeft daarnaast 4 hoorzittingen met wethouders georganiseerd over opvallende punten in de jaarstukken; voornamelijk met betrekking tot rechtmatigheidsissues en (grote) afwijkingen tussen begroting en realisatie.

In het onderzoek van de COR staat de vraag centraal of er door het College gehandeld is binnen de met de Raad afgesproken (financiële) kaders – en regelgeving en of aan het College decharge verleend kan worden inzake het gevoerde financiële beheer.

De COR blijft kritisch op het financieel beheer van de gemeente. Met name in de 1e lijn (lijnmanagement) kunnen aan de voorkant van processen nog diverse verbeteringen gerealiseerd worden. Alhoewel het bewustzijn over beheersmaatregelen aan de voorkant is toegenomen, zijn deze maatregelen op veel plekken nog niet op het gewenste niveau. In de 1e lijn zal meer eigenaarschap gevoeld moeten worden, zodat de gemeente nog meer aan de voorkant van processen in control kan komen. Het financieel beheer van de gemeente moet niet alleen “het feestje” van de financiële kolom zijn. De hele organisatie is ervoor nodig – en verantwoordelijk – om het financieel beheer op orde te hebben en te houden op ieder moment van het jaar. Dat begint met aan de voorkant van P&C-producten (en met name bij de voorjaarsnota) nadenken over wat er gerealiseerd moet worden en niet pas gedurende een begrotingsjaar. Tevens houdt dit in dat de administratie te allen tijde op orde is.

Bijkomend voordeel hiervan is, dat de administratieve handelingen van planning en control uiteindelijk verminderd kunnen worden. Uiteindelijk kan hierdoor ook het aantal controle-uren verminderd worden. Dit is in ieders belang. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor haar eigen processen, inclusief het daarbij behorende financiële beheer. Het College dient hier de komende jaren nadrukkelijk aandacht aan te besteden. De 2e en 3e lijn (BCO, Concern ontrol, Clustercontrol en Financial Audit (FA)) zijn inmiddels goed op orde.

3.2 Strekking van de verklaring van de accountant en tijdigheid

De COR is tevreden met de goedkeurende verklaring van de accountant op alle onderdelen, en wil het College een compliment geven voor de onderdelen Inkopen en Europees Aanbesteden en Gebundelde Uitkering (BUIG) waarbij het rechtmatigheidsoordeel significant verbeterd is t.o.v. 2020 (zie ook paragraaf 4.2 en 4.3). Voor BUIG zijn er zelfs helemaal geen onrechtmatigheden geconstateerd en dit is een unicum voor gemeente Rotterdam. Opeenvolgende Colleges hebben sinds 2011 aan dit resultaat bijgedragen. Zaak is nu om het rechtmatigheidsdossier van BUIG op orde te houden. Aandachtspunt bij W&I is nog wel, dat voor het cluster specifieke systeem Socrates duidelijk ontwikkeling zichtbaar is, maar dat nog niet alle beheersmaatregelen op het gewenste niveau zijn.

Effect van alle verbeteringen is dat er meer rust in het afsluitproces is gekomen, omdat attentiepunten eerder kunnen worden gesignaleerd. Het is nu vooral zaak om de kwaliteit van de uitvoering bij de clusters (in de 1e en 2e lijn) verder te verbeteren. De ontwikkelingen zijn nu nog niet zodanig dat voor alle processen de optimale controleaanpak kan worden uitgevoerd. Daarnaast kan de (interne) informatievoorziening naar een hogere volwassenheid worden gebracht.

Zowel de tijdigheid van oplevering van de jaarrekening, alsook de aard van de controleverklaring van de accountant verbeterden de achterliggende jaren aanzienlijk en daarmee ook het financieel beheer van de gemeente. De jaarrekening is op tijd, er is al jaren op rij sprake van een goedkeurende verklaring en vanuit de accountant is er de achterliggende twee jaar geen reden geweest om een tweede boardletter uit te brengen. Verdere versnelling is geen doel op zich, maar er dienen door de organisatie nog wel enkele stappen gezet te worden om tot een beter en moderner jaarrekeningproces te komen en hiertoe is ook het plan van aanpak 'beter en modern jaarrekeningproces' door de gemeentelijke organisatie opgesteld. Risico's voor tijdige oplevering van de jaarstukken zijn de afhankelijkheid van derden voor het tijdig aanleveren van informatie die van belang is voor de controle en het toenemende aantal SISA-regelingen waarvan de verantwoordingsprotocollen (van het Rijk) soms pas in een laat stadium van de controle duidelijk worden.

3.3 Rekeningresultaat

Het rekeningresultaat bedraagt € 27 mln. negatief. Op p4. van de financiële hoofdlijnen treft u een uitsplitsing van hoe ieder programma bijgedragen heeft aan dit resultaat. Het belangrijkste aandeel in dit negatieve resultaat wordt gevormd door een dotatie aan de voorzieningen van € 92 mln. Het jaarrekeningresultaat wordt uiteindelijk vooral bepaald door het besluit niet verder te investeren in het Warmtebedrijf, wat heeft geleid tot een belangrijke verhoging van de voorziening daarvoor. Bijna de gehele afwijking tussen de herziene begroting 2021 en het resultaat 2021 is hieraan toe te wijzen.

3.4 *Realistisch begroten van baten en lasten*

Vorig jaar (jaarrekening 2020) adviseerde de COR om zowel de baten als de lasten in het sociaal domein realistisch te begroten. Logischerwijs kon dit in de begroting 2021 nog niet voldoende aan de voorkant verwerkt worden. In het accountantsverslag over 2021 constateert de accountant hetzelfde. “Er is een trend te zien waaruit blijkt dat gemeente Rotterdam consistent minder lasten begroot dan er gerealiseerd worden” (p.10 accountantsverslag). Dit speelt volgens de accountant niet alleen in het sociaal domein, maar op meerdere plekken in de begroting. Advies is om de baten en de lasten in de initiële begroting realistischer te begroten, waarbij de uitdaging zal zijn om een sluitende begroting te blijven presenteren. Hiervoor is de 1^e lijn aan zet. Belangrijk daarbij zal zijn hoe de gemeentefinanciën toekomstgericht gemaakt worden met het oog op grote opgaven zoals bijvoorbeeld de omgevingswet, het sociaal domein, de energietransitie en de woningbouwopgave.

3.5 *Financiële positie gemeente*

De COR constateert verder dat de begroting en de financiële positie van de gemeente op diverse plaatsen onder druk staat en dat dit de komende collegeperiode veel aandacht verdient. Hier liggen diverse oorzaken aan ten grondslag, zoals de nasleep van de corona-crisis, de Oekraïne-crisis en de daarmee samenhangende grondstoffencrisis en duurdere bouwmaterialen, de inflatie, de maatschappelijke – en fysieke opgaven waar Rotterdam voor staat en de beperkte middelen uit het gemeentefonds die ook nog eens onder druk staan en die voorsnog vanaf 2026 scherp zullen afnemen. De begroting en financiële positie van Rotterdam en alle andere Nederlands gemeenten zal de komende jaren structureel onder druk staan, waardoor mogelijk scherpe keuzes gemaakt zullen moeten worden.

Met name vanwege de verkoop van Eneco in 2020 is de financiële positie van gemeente Rotterdam ultimo 2021 nog steeds robuust. Dit wordt onderstreept door [de financiële kengetallen](#) in de jaarrekening. Daarnaast blijkt uit de [brief over het voorlopig jaarrekeningresultaat](#) dat de gemeente in 2022 aanzienlijke eenmalige baten tegemoet kan zien van bijna ca. € 393,5 mln. In de Beleidsnota Investerings Rotterdam zoals deze in 2020 door uw Raad is vastgesteld dat de verkoopopbrengst van bezit wordt aangewend voor het verwerven van nieuw bezit ('bezit-voor-bezit').

Tegelijkertijd dient gemeente Rotterdam er ook voor te zorgen dat alle reserves op peil blijven en dat er de komende jaren een sluitende begroting gepresenteerd kan worden, zonder daarbij in te teren op deze reserves.

Om de financiële positie van de gemeente en de risico's voor de Raad beter in beeld te brengen, adviseert de COR om het College opdracht te geven om bij de begroting 2023 per raadsprogramma inzichtelijk te maken waar knelpunten verwacht worden in de meerjarenbegroting en welke afwegingen de Raad daarbij kan maken.

3.6 *Correctieproces en late oplevering van dossiers*

Bij de jaarrekening 2017 bedroeg het aantal fouten op de balansdossiers ca. € 300 mln. Sindsdien is het aantal fouten en de omvang van de fouten fors gedaald. In 2020 werden er door Financial Audit (FA) en de accountant 33 fouten geconstateerd met een totaalbedrag van € 94,1 mln. In 2021 zijn er 27 fouten geconstateerd met een totaalbedrag van € 59,1 mln. en zijn er twee onzekerheden geconstateerd met een totaalbedrag van € 4,4 mln. Van de fouten zijn er 19 (deels) hersteld in het correctieproces waardoor een niet gecorrigeerd bedrag resteert van € 7,1 mln. Het fout - en niet tijdig aanleveren van dossiers zorgt voor extra werkzaamheden bij FA en de accountant, waardoor zij meer uren moeten maken om de controle af te kunnen ronden.

Vorig jaar adviseerde de COR om tijdens de eindejaarscontrole voor een tijdige balansbepaling te zorgen en om te borgen dat correcties zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. Ook werd geadviseerd om werkzaamheden die eerder uitgevoerd kunnen worden, naar voren te trekken.

De COR constateert enerzijds dat er door het College gewerkt is aan deze aanbeveling en dat er in 2021 iets minder fouten waren dan in 2020 en dat er over belangrijke dossiers eerder duidelijkheid was, waardoor er geen vertraging is ontstaan. Anderzijds constateert de COR dat er begin april 2022 nog steeds een fors correctieproces doorlopen moest worden. De commissie dringt erop aan om de sinds enkele jaren ingezette lijn van verbetering hierin verder voort te zetten en om het aantal fouten en het bedrag dat hiermee gemoeid is, verder te verlagen door beheersmaatregelen vooraf in plaats van correcties achteraf.

3.7 Advies COR inzake vaststelling jaarrekening

Het advies aan de Raad gaat specifiek om de vraag of er door het College gehandeld is binnen de geldende wet- en regelgeving voor het financieel beheer van de gemeente. De COR constateert dat dit gedurende het boekjaar 2021 het geval is geweest. Gezien de bevindingen van de COR wordt de Raad geadviseerd om de jaarstukken 2021 vast te stellen, zoals bedoeld in artikel 198 van de Gemeentewet.

De jaarrekening zal, indien het advies van de COR wordt gevolgd, naar verwachting door de Raad worden vastgesteld op 23 juni 2022. Daarmee wordt voldaan aan het wettelijke voorschrift voor het College om de door de Raad vastgestelde jaarrekening voor 15 juli aan Gedeputeerde Staten (GS) toe te sturen (artikel 200 gemeentewet). Met het vaststellen van de jaarrekening door de Raad wordt de leden van het College decharge verleend ten aanzien van het gevoerde financieel beheer over het afgelopen jaar, behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden.

De COR concludeert dat de Raad de gemeenterekening 2021 kan vaststellen en adviseert de Raad de aanbevelingen van de COR over te nemen.

Hoofdstuk 4 Oordeel van de accountant

De jaarrekening 2021 van de gemeente Rotterdam is op 25 april 2022 door de accountant voorzien van een goedkeurende controleverklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en continuïteit in de P&C-cyclus is dit oordeel belangrijk. Dit betekent dat de jaarrekening naar zijn overtuiging een getrouw – en rechtmatig beeld geeft van het eigen vermogen per 31 december 2021 en van de baten en lasten over het afgelopen jaar. De jaarrekening biedt daarmee het beste zicht op de financiële positie van de gemeente Rotterdam van alle P&C-documenten.

Op de uitkomsten van de controle is door de accountant op 17 mei 2022 aan de COR-leden een toelichting gegeven. Vragen van de COR over het verslag zijn door de accountant en door de wethouder financiën beantwoord. De uitkomsten van het onderzoek van de accountant spreken voor zich en kunt u (samengevat) lezen in dit hoofdstuk en in het [accountantsverslag](#).

4.1 Controleverklaring, Getrouwheid en rechtmatigheid

De accountant heeft op 25 april zowel voor de getrouwheid als de rechtmatigheid een goedkeurende controleverklaring afgegeven. Kort samengevat is rechtmatigheid het naleven van wet- en regelgeving. Getrouwheid is de mate waarin de opgenomen informatie in de jaarrekening daadwerkelijk klopt (juistheid en volledigheid). De jaarstukken van gemeente Rotterdam geven een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de activa en passiva van de gemeente op 31 december 2021 en van de baten en lasten over 2021 en zijn in overeenstemming met het BBV. De in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2021, in alle van materieel belang zijnde aspecten, zijn rechtmatig tot stand gekomen en in overeenstemming met de begroting 2021 en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en de op 2 december 2021 door de Raad vastgestelde lijst van [relevante wet – en regelgeving](#).

4.2 Rechtmatig (Europees) aanbesteden

De (financiële) omvang van het (Europees) aanbestedingsproces bedraagt ruim € 1 miljard. Het oordeel over dit controleproces is wederom significant verbeterd. De COR en de accountant hebben hier de afgelopen jaren diverse aanbevelingen over gedaan en de COR constateert met tevredenheid dat er voor het eerst sinds 2017 duidelijk sprake is van een verbetering. Vorig jaar sprak de COR reeds het vertrouwen uit dat het beeld in 2021 verder zou verbeteren en dit is gebleken. Op p.13 van het accountantsverslag treft u het oordeel van de accountant over dit proces alsmede de onderliggende analyse van de rechtmatigheidsfout met een bandbreedte van circa € 6 tot € 8 mln. (2020: € 14 mln.).

De eerder door het College genomen maatregelen en het plan van aanpak “Terugdringing onrechtmatigheid” voor dit controleproces hebben hun vruchten afgeworpen. De COR blijft wijzen op het belang van continue aandacht en focus van de organisatie op dit proces, omdat verslapping snel tot een verslechtering van het rechtmatigheidsoordeel kan leiden. Bij iedere aanbesteding zal dus aandacht moeten zijn – en blijven voor de rechtmatigheidsaspecten.

4.3 BUIG (Gebundelde Uitkering)

Dit jaar heeft de accountant geen onrechtmatigheden geconstateerd bij de uitkeringen BUIG; een unicum voor Rotterdam en het gevolg van hard werken door opeenvolgende Colleges aan het rechtmatigheidsdossier van BUIG. Voorgaand jaar waren er nog een beperkt aantal bevindingen inzake de rechtmatigheid van uitkeringen BUIG. De onzekerheid en fout van voorgaand jaar waren met name te wijten aan de Covid-19-situatie, waardoor geen/onvoldoende beoordeling plaats kon vinden van de

woon-leefsituatie. In 2021 heeft deze beoordeling wel voldoende plaats kunnen vinden waardoor deze onzekerheid en rechtmatigheidsfout zijn verdwenen.

Het aantal bijstandsontvangers liep vanaf 2017 gestaag terug. Maar de coronacrisis stopte die ontwikkeling in 2020 (toename bijstand in 2020 was 7,8%). Daarmee kon het collegetarget (30.000 mensen aan het eind van de collegeperiode in de bijstand) niet meer gehaald worden. De totale uitgaven aan uitkeringen en loonkostensubsidies bedroegen in 2021 € 542 mln. Ten opzichte van de begroting vielen ook de gemiddelde 'prijs' per uitkering en de uitgaven aan loonkostensubsidies lager uit waardoor er in de jaarrekening voor dit onderdeel een positief resultaat ontstaat. Het aantal bijstandsuitkeringen is in 2021 lager uitgekomen dan geraamd en vanaf april was er sprake van een duidelijke daling van het aantal uitkeringen. Het volume op 31 december 2021 bedroeg 34.624 uitkeringen. Het aantal uitkeringen is ten opzichte van de beginstand 2021 is daarmee gedaald met 1.579 uitkeringen (min 4,4%). Informatie hierover kunt u lezen in [de monitoren Werk & Inkomen](#) die het College naar de Gemeenteraad stuurt. Ook de begeleiding van werkzoekenden met een arbeidsbeperking is verbeterd.

Met ingang van 2022 is de financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties (gerealiseerde plekken) en wordt er een apart budget voor loonkostensubsidies bepaald. Tot en met 2021 was de financiering niet gekoppeld aan geleverde prestaties en was er één macrobudget participatiewet - uitkeringen. Een eventueel overschot mocht de gemeente behouden. In de nieuwe systematiek moet een eventueel overschot op loonkostensubsidies terugbetaald worden aan het Rijk. De COR heeft tijdens de hoorzitting met wethouder Moti geconstateerd dat hij goed stuurt op alle processen en de dossiers nauwgezet volgt.

4.4 Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO)

De Uitvoeringskosten van TOZO zijn meer dan gedekt door de bijdrage van het Rijk. TOZO valt onder SISA (Single Information Single Audit). Dit is een specifieke uitkering die apart verantwoord moet worden. De accountant heeft geen materiële onrechtmatigheden gesignaleerd inzake de TOZO-uitkeringen en constateert dat binnen gemeente Rotterdam procedures aanwezig zijn om misbruik en oneigenlijk gebruik te detecteren (met betrekking tot de uitkeringsverstrekkingen TOZO). In voorgaand controlejaar (2020) had de COR ook al geconstateerd dat de uitvoering van TOZO en de daarbij behorende beheersmaatregelen goed zijn aangepakt door de wethouder en zijn ambtelijke ondersteuning.

4.5 Toename aantal regelingen Single Information Single Audit (SISA)

SISA betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole.

Door het toenemende aantal SISA-regelingen (verdriedubbeld in de achterliggende jaren, en de verwachting is dat het nog verder zal doorstijgen) en de toenemende complexiteit van deze regelingen, zal hier door de gemeentelijke organisatie beter op geanticipeerd moeten worden, waardoor het beter planbaar wordt en de tijdigheid van de controles niet in gevaar komt. Daarnaast zal de COR er bij de wethouder financiën op aan blijven dringen om samen met de VNG hierover in gesprek te blijven gaan met het Rijk, om het aantal regelingen te beperken en de complexiteit van dit soort regelingen te verminderen.

4.6 Verstrekte subsidies

Ook voorgaand controlejaar (2020) bestede de COR aandacht aan verstrekte subsidies. De geëxtrapoleerde onzekerheid bedroeg toen € 8,4 mln. Deze onzekerheid was te wijten aan het feit dat de prestatielevering onvoldoende werd onderbouwd door de subsidienemer, zoals vereist in de verleningsbeschikking. De prestatielevering kon niet worden gekoppeld aan het verleende bedrag. Op basis van deze bevinding is destijds door de accountant een schatting gemaakt van de meest waarschijnlijke onzekerheid. Uit de deelwaarneming van de accountant op de verstrekte subsidies in boekjaar 2021 blijkt een fout van € 17.948 mln. en een onzekerheid van € 7.292 mln. Hiermee leverde de controle op de getrouwheid van subsidieasten meer bevindingen op dan voorgaand jaar en eerdere jaren en zal dit verbeterd moeten worden. In het gesprek met de accountant over het accountantsverslag werd voor de COR duidelijk dat in de controle van de getrouwheid de subsidieasten niet altijd in de pas lopen met geleverde prestaties van gesubsidieerde activiteiten, terwijl dit wel een vereiste is vanuit het BBV. Dit wordt door de accountant vooral gezien bij jaargrens overschrijdende projectsubsidies en bij subsidieverleningen waar uit tussentijdse overleggen en rapportages achterstanden in de prestatieleveringen blijken. Mogelijk is corona hierin ook een oorzaak geweest, maar de COR is van mening dat hier scherper door het College, en in afspraken met subsidienten, naar gekeken moet worden en dan met name naar de vereisten in de verleningsbeschikking. Gezien de (financiële) omvang van dit proces vraagt de naleving van procedures en vastlegging om extra bestuurlijke aandacht. Belangrijk is om een goede – en eenduidige vastlegging te borgen in de controledossiers.

De COR concludeert dat er in 2021 door het College gehandeld is binnen de geldende getrouwheids – en rechtmatigheidsgrenzen.

Hoofdstuk 5 Onderzoek door de COR

In dit hoofdstuk rapporteert de COR over haar eigen aanvullende onderzoek. Dit bestaat uit een analyse van de gemeenterekening, het accountantsverslag en het houden van hoorzittingen met enkele wethouders.² Ook wordt in dit hoofdstuk een reflectie gegeven op de voortgang van de aanbevelingen van de COR uit voorgaand controlejaar (2020). In alle vier de hoorzittingen zijn algemene vragen gesteld over sturing en in het kader van de aanstaande collegewisseling over overdracht. Naast overdrachtdossiers voor nieuwe wethouders, die ambtelijk worden voorbereid, hebben de vier wethouders die de COR gesproken heeft, aangegeven dat zij bereid zijn tot “een warme overdracht” aan hun eventuele opvolgers, onder de conditie dat die behoefte bij betreffende opvolgers bestaat. Daarnaast zijn tijdens de hoorzittingen vragen gesteld over opvallende punten in de specifieke portefeuilles.

5.1 Aanbevelingen

De COR doet 5 aanbevelingen bij de jaarrekening 2021. De aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 1 van dit rapport en in het bijbehorende raadsvoorstel.

5.2 Balans en “Purchase tot Pay” (P2P)

In de balanscontrole is verbetering zichtbaar, maar nog steeds is er ruimte voor verdere verbetering. Begin april is een correctieproces uitgevoerd om binnen de tolerantiegrenzen van de accountant te blijven. Het aantal “first time right” dossiers voor de controle 2022 zal verder verhoogd moeten worden en de onttrekkingen aan de reserves en voorzieningen zullen nog meer “up to date” moeten zijn. Voor wat betreft P2P bedroeg de door FA geconstateerde fout ultimo 2020 € 10 mln. Ultimo 2021 bedraagt de fout € 3,6 mln. Op het eerste gezicht lijkt hier sprake van een verbetering, maar de COR heeft begrepen dat de oorspronkelijke fout hoger was dan de uiteindelijke € 3.6 mln. en dat er dus correcties hebben plaatsgevonden. De COR kan dus geen oordeel geven of er verbetering op dit dossier heeft plaatsgevonden en derhalve blijft dit dossier ook voor komend controlejaar een aandachtspunt. De COR vraagt bij het College om aandacht dat het proces rondom ontvangstboekingen en inkooporders verbeterd wordt.

5.3 Uitgaven Sociaal Domein

De lasten in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. Deze trend doet zich al voor sinds de decentralisaties en de COR vraagt het College om aandacht voor het in de grip houden van de totale lasten. De lasten sociaal domein (zorg) zijn ten opzichte van 2020 wederom met € 27 mln. toegenomen, daar waar ze in 2020 reeds met € 68 mln. waren toegenomen t.o.v. 2019! Dergelijke jaarlijkse lastenstijgingen zullen op termijn onhoudbaar zijn.

² De COR heeft op 23 en 24 mei 2022 openbare hoorzittingen georganiseerd met Wethouder Moti, Wethouder Kurvers, Wethouder Karremans en wethouder Bokhove. De hoorzittingen, de gestelde vragen en de gegeven antwoorden, zijn terug te zien door op de betreffende wethouder te klikken (ctrl klik).

Sociaal Domein zorg	Realisatie 2021 (x €1.000)	Begroting 2021 (x €1.000)	Realisatie 2020 (x €1.000)
6.2 - Wijkteams	104.345	112.870	105.786
6.6 - Maatwerkvoorziening (WMO)	12.132	12.492	11.724
6.71 - Maatwerkdienstverlening 18+	229.839	225.299	218.767
6.72 - Maatwerkdienstverlening 18-	52.070	53.264	44.965
6.81 - Geëscaleerde zorg 18+	146.314	122.329	146.314
6.82 - Geëscaleerde zorg 18-	136.867	120.696	130.426
7.1 - Volksgezondheid	32.214	32.938	28.446
Totaal	713.781	679.888	686.427

(bron: p.7 accountantsverslag)

De COR adviseerde vorig jaar (2020) om bij de begroting in het sociaal domein zowel voor de lasten als voor de baten uit te gaan van realistische aannames. In de initiële begroting 2021 kon dit nog niet verwerkt worden, maar in ieder geval voor wat betreft de jeugdzorg heeft de COR geconstateerd dat de aannames in de initiële begroting 2022 inmiddels een stuk realistischer zijn. De COR is overigens van mening dat aannames in begrotingen altijd realistisch moeten zijn en dat dit niet afhankelijk moet zijn van een aanbeveling van de commissie. In zijn algemeenheid geldt dat de gemeente op grond van de BBV-voorschriften gehouden is om realistisch te begroten. Dit betekent dat zowel voor de lasten als voor de baten van realistische aannames dient te worden uitgegaan, los van eventuele nog extra te verwachten inkomsten. Door dit niet te doen kan het in de cijfers van de begroting lijken alsof er geen knelpunten zijn. In de uitspraak in de arbitragezaak (door de 'Commissie van Wijzen') in het conflict tussen rijk en gemeenten zitten een aantal forse bezuinigingsopdrachten. In de hervormingsagenda Jeugd worden deze plannen verder uitgewerkt, inclusief de bijbehorende bezuinigingen. Voor gemeente Rotterdam zal dit nadrukkelijk impact hebben. Daarnaast moet de jeugdzorg volgens staatssecretaris van Ooijen flink op de schop. Dit blijkt uit [een brief](#) die hij 13 mei jl. naar de 2^e kamer stuurde. Jeugdzorg moet sneller beschikbaar worden voor jongeren met zwaardere problemen en ook wil het kabinet de decentralisatie deels terugdraaien. De COR adviseert de Raad om alle ontwikkelingen in het sociaal domein, en specifiek de jeugdzorg, de komende jaren nauwgezet te volgen.

5.4 Onderwijshuisvesting

Het eerste deel van het integraal huisvestingsplan (ambities en analyses) is in 2019 door de Raad vastgesteld. In 2020 was het tweede deel klaar, waarin projecten (nieuwbouw) en maatregelen zijn opgenomen. De COR heeft de achterliggende jaren diverse onderbestedingen bij onderwijshuisvesting geconstateerd. In 2021 was de realisatie € 65.073 mln. tegenover een initiële begroting van € 65.601 mln. Dit valt binnen de marges die acceptabel zijn voor afwijkingen op een begroting van dergelijke omvang. Tegelijkertijd is de doelmatigheid van de begrotingsuitvoering onvoldoende duidelijk voor de COR. Daarbovenop ziet de COR dat de begrotingsramingen voor de komende jaren (2022: € 70.815 mln. en 2023: € 75.457 mln.) fors hoger zijn dan de achterliggende jaren en de vraag is dan of deze begrotingen gerealiseerd kunnen worden. Het College meldt in de jaarrekening

dat het vooralsnog onduidelijk is wat de gevolgen van de coronacrisis op de lange termijn zijn op onderwijshuisvesting. De noodzaak om schoolgebouwen structureel op de nieuwe situatie aan te passen wordt groter naarmate de corona maatregelen (langdurig) aanhouden. Duidelijk is op dit moment wel dat de coronacrisis tot meer aandacht voor (en investeringen in) ventilatie zal leiden. De COR zal de onderwijshuisvestingsbegroting de komende jaren nauwgezet blijven volgen en mogelijk ook de doelmatigheid onderzoeken.

5.5 Vastgoed

Sinds de bestuursopdracht vastgoed uit 2019 hebben er diverse verbeteringen plaatsgevonden in het financieel beheer van de afdeling. De uitbraak van het Coronavirus heeft in 2020 en 2021 impact gehad op Vastgoed. Op het moment dat de Coronamaatregelen van kracht werden (eind maart 2020) bedroeg de totale huurachterstand voor panden in beheer bij de gemeente en de externe beheerder € 4,1 miljoen. In september 2021 was deze achterstand opgelopen naar € 10,2 mln. Per saldo is de debiteurenpositie dus met € 6,1 miljoen euro verslechterd. Wethouder Kurvers heeft in de hoorzitting aangegeven dat er sinds september 2021 wordt ingelopen op deze achterstanden. De verwachting is, dat er in totaal € 6,8 mln. zal worden ingelopen. Er is een voorziening van € 3,4 mln., omdat de verwachting is dat er ook oninbare debiteuren zullen blijven. Door het [Didam-arrest](#) zijn diverse geplande onderhandse verkopen vertraagd, dan wel moeten ze op een andere wijze worden overgedaan. Dit heeft grote gevolgen gehad voor het aantal verkochte panden in 2021 en de daarbij behorende verkoopopbrengst. De verkoopopbrengst was o.a. hierdoor € 14,7 mln. lager dan begroot. Ook diende door het Didam-arrest het beleid voor verkoop van vastgoed aangepast te worden.

5.6 Energiecontracten gemeentelijke gebouwen

Door de hoge energieprijzen en de gebeurtenissen in Oekraïne is er op dit moment weinig tot geen aanbod in energiecontracten en op dit moment kunnen geen meerjarencontracten afgesloten worden bij energieleveranciers. Alle prijzen zijn enorm gestegen en er kunnen alleen kortlopende contracten worden afgesloten. Tijdens de hoorzitting met wethouder Kurvers is aangegeven dat deze vraag schriftelijk beantwoord zal worden door de wethouder financiën/organisatie. Mogelijk heeft dit antwoord ook impact op aanbeveling 3 van dit rapport (knelpunt begroting). Door de COR is gevraagd om het antwoord op deze vraag mee te nemen in de veegbrief van het college over de jaarrekening die 14 juni naar de raad gestuurd wordt.

5.7 Riolering

Voor de planperiode van het GRP5 (2021-2025) is de doelstelling om circa 200 km riolering te vervangen, dus gemiddeld jaarlijks 40 km. In 2021 is 31,3 km riolering vervangen. Dit is minder dan oorspronkelijk bij de begroting geprognoseerd, wat vooral te wijten is aan de problemen met de levering van grondstoffen en materialen. Tijdens de hoorzitting heeft wethouder Karremans aangegeven dat de gemeente op dit moment nog geen last heeft van stijgende kosten, omdat er sprake is van vaste prijsafspraken in de huidige contracten. N.a.v. de hoorzitting zijn over het onderwerp riool enkele aanvullende vragen gesteld, die inmiddels reeds beantwoord zijn. De exploitatiebegroting voor riolering wordt jaarlijks volgens een gestandaardiseerd proces opgesteld. Het merendeel van de uitgaven komt jaarlijks terug en is mede door inkoopovereenkomsten die hiervoor gesloten zijn, goed te voorspellen. De exploitatielasten bestaan grotendeels uit kosten voor beheer en (groot) onderhoud. Kosten van rioolvervanging zijn geen exploitatielasten, maar investeringsuitgaven. Indien er meer of minder

uitgaven worden gedaan aan investeringen, is dat niet zichtbaar als afwijking op de exploitatiebegroting. Wel is dit zichtbaar in de paragraaf Investerings (p.112). Op het krediet vervanging vrijverval riolen 2021-2025. Er is in 2021 € 29,04 mln. uitgegeven voor 31,3 km vervanging, terwijl € 36,95 mln. begroot was voor 40 km. De kilometerprijs wijkt daarmee nauwelijks af van wat begroot was. Het niet uitgegeven bedrag blijft binnen de looptijd van het krediet beschikbaar. Hierdoor is er financieel ruimte om de achterstand op de vervangen kilometers in te lopen. Gezien de uitdagende marktomstandigheden maakt de COR zich enige zorgen over de voortgang van de vervanging van het riool en of in de periode 2021-2025 alsnog 200 km riool vervangen kan worden en de opgelopen achterstand kan worden ingelopen. De COR adviseert de Raad, en met name de raadscommissie waar riolering onder komt te vallen, om dit de komende jaren nauwgezet te volgen.

5.8 Reflectie op voortgang aanbevelingen COR uit voorgaand controlejaar (2020)

Balans en correctieproces

Vorig jaar adviseerde de COR om tijdens de eindejaarscontrole voor een tijdige balansbepaling te zorgen en om te borgen dat correcties zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. Ook werd geadviseerd om werkzaamheden die eerder uitgevoerd kunnen worden, naar voren te trekken.

De COR constateert enerzijds dat er door het College gewerkt is aan deze aanbeveling en dat er in 2021 iets minder fouten en onzekerheden waren dan in 2020 en dat over belangrijke dossiers eerder duidelijkheid was, waardoor er geen vertraging is ontstaan. Anderzijds constateert de COR dat er begin april 2022 nog steeds een fors correctieproces doorlopen moest worden. De commissie dringt erop aan om de sinds enkele jaren ingezette lijn van verbetering hierin verder voort te zetten.

IT-General Controls - IT(GC)

Vorig jaar adviseerde de COR om per cluster specifieke applicatie te blijven rapporteren in de voortgangsrapportages aan de COR en om vanaf controlejaar 2022 een optimale mix van systeem – en gegevensgerichte controles voor alle cluster specifieke applicaties, alsook voor de concern brede systemen te borgen. De COR constateert dat er vooruitgang wordt geboekt in de clusters, maar dat de beheersmaatregelen in de clusters nog niet overal op het gewenste niveau zijn. De bedrijfsvoering is de achterliggende jaren stapsgewijs verbeterd, maar met name in de clusters moeten nog enkele stappen gezet worden. Het beste wordt dit geïllustreerd op p.4i van het accountantsverslag. De COR adviseert om de ingeslagen weg voort te zetten en om in de voortgangsrapportages die aan de COR gestuurd worden per cluster specifieke applicatie te blijven rapporteren over de voortgang.

Grondexploitaties

Vorig jaar adviseerde de COR om wijzigingen tijdig in de projectadministratie te verwerken zodat de Raad op tijd geïnformeerd kan worden en niet achteraf. Deze aanbeveling kwam voort uit één casus waarin de Raad niet tijdig geïnformeerd was over één specifieke grondexploitatie. De COR constateert dat een dergelijk voorval zich in 2021 niet heeft voorgedaan. Gelezen de conclusie van de accountant bij de jaarrekening 2021 dat het risicoprofiel van de grondexploitaties verhoogt en dat door de ontwikkeling van de grondstofprijzen de verwachting is, dat de resultaten uit de portefeuille grondexploitaties minder zullen worden, adviseert de COR om dit najaar een raadsbrede themasessie te beleggen over grondexploitaties; zodat de nieuwe Raad op vlieghoogte kan komen in dit belangrijke en

ingewikkelde onderwerp. Indien mogelijk kan deze themasessie gecombineerd met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).

Beter en moderner jaarrekeningproces

Het plan beter en moderner jaarrekeningproces is in mei 2020 geëvalueerd. De uitkomsten vormen de basis voor het uitvoeren van een efficiënter jaarrekeningproces. Dit plan was echter een eerste stap, waar de focus ligt om “first time right” in de eerste lijn te realiseren. Voor iedere jaarrekeningcontrole is het van belang dat nieuwe processen of een nieuwe manier van werken direct in het nieuwe controlejaar starten, aangezien de controle gaat over de processen inzake de opzet, het bestaan en de werking over het gehele jaar en niet slechts over een deel van het jaar. Vorig jaar adviseerde de COR om het verbeterpotentieel in de primaire processen te analyseren om versimpeling en verbeteringen te realiseren.

Tijdens de COR vergadering van 29 juni 2021 is een eindpresentatie gegeven van het plan naar een beter en modern jaarrekeningproces. Het verder verbeteren van het jaarrekeningproces blijft onder de aandacht o.a. via de continue verbetering aan de processen, het voeren van sturingsgesprekken, de jaarlijkse evaluatie van het jaarrekeningproces en het uitvoeren van “deepdive sessies” tussen accountant en gemeentelijke organisatie. Deze sessies zijn gericht op het verhogen van de kwaliteit van het jaarrekening- en controleproces. Over de uitkomsten van deze “deepdive” sessies is de COR op 21 september 2021 geïnformeerd.

Coronacrisis

Vorig jaar adviseerde de COR om de “Lessons Learned” voor eventuele toekomstige vergelijkbare situaties te borgen en hier in het najaar aan de Raad te rapporteren. Het College erkent dat de coronacrisis een bijzondere situatie was met een grote invloed op de gemeentelijke financiën en de uitkomsten van de college targets. Het College zal de financiële effecten van deze crisis danwel toekomstige onvoorziene omstandigheden in de basis via de reguliere P&C cyclus blijven monitoren. In de P&C documenten is een aparte paragraaf opgenomen waarin nadrukkelijk wordt ingegaan op de effecten van de coronacrisis, mitigerende maatregelen en de inzet ten aanzien van de herstart. In de jaarstukken 2021 wordt gerapporteerd over de realisatie/uitvoering hiervan. Daarnaast is het (potentieel) effect van de coronacrisis opgenomen als kwantitatief risico in de paragraaf weerstandsvermogen. Dat zal ook voor mogelijke toekomstige vergelijkbare situaties aan de orde zijn. De effecten van de deze crisis en eventuele andere risico's of crises zijn ook onderwerp van de (periodieke) sturing in de gemeentelijke organisatie.

De COR merkt op dat veel informatie versnipperd bij de Raad terecht is gekomen. Zeker in het begin van deze crisis. Dit maakt het voor de Raad lastig om integrale afwegingen te maken. Eenduidig beleid over hoe om te gaan met gelden/betalingen die te maken hebben met de coronacrisis is voor de COR onvoldoende duidelijk geworden. Soms vonden betalingen plaats uit de lopende begroting, soms uit reserves en soms uit calamiteiten budget.

Informatiewaarde jaarstukken en overige P&C-documenten

Vorig jaar adviseerde de COR om de ontwikkeling van de p&c-producten te focussen op de speerpunten van beleid. In de COR-vergadering van 29 juni 2021 is een presentatie gegeven over het verbeteren van de P&C-producten “Stip op de Horizon”. Op dit moment ligt het raadsvoorstel over 18 begrotings-programma's en 48 taakvelden voor bij uw Raad. De COR heeft hier op 24 mei jl. separaat [advies over uitgebracht \(22bb3611\)](#) aan uw raad.

WABO-leges

Vorig jaar adviseerde de COR om voor wet betreft de WABO-leges de begroting en de realisatie van de afgelopen 5 jaar te analyseren en om op basis van die ervaringscijfers eventueel met aanpassingen in de begroting te komen en om daarbij veranderende wetgeving mee te nemen.

De COR heeft geconstateerd dat er opdracht voor drie onderzoeken is gegeven. Het eerste deelonderzoek is afgerond. Op basis hiervan zijn er voor de Wabo-begroting vooruitlopend op de begroting 2023 twee nieuwe kostenposten opgevoerd (BTW en digitaliseren bouwvergunningen dossiers). Uit het [overzicht van opvolging aanbevelingen](#) blijkt dat het tweede en derde onderzoek inmiddels ook afgerond zijn. Deze drie onderzoeken zullen binnenkort door het College naar de Raad gestuurd worden en besproken kunnen worden in de commissie waar bouwen en wonen onder valt.

Nevenfuncties

Vorig jaar adviseerde de COR, n.a.v. bevindingen van de accountant ("KvK-Check") om de procedure van nevenfuncties te herzien. Het nieuwe afwegingskader is gericht op het beheersbaar maken en actief monitoren van nevenactiviteiten is door het College in ontwikkeling genomen. Oplevering werd voorzien in Q1 2022. De COR heeft nog niet gehoord of oplevering inmiddels heeft plaatsgevonden. Wel zijn inmiddels de aanpassingen in MijnHR gereed en het digitaal meldformulier. De uitvoering verloopt volgens de planning van het Actieplan.

Sociaal Domein

De COR adviseerde vorig jaar om bij de begroting in het sociaal domein zowel voor de lasten als voor de baten uit te gaan van realistische aannames. Voor wat betreft de jeugdzorg heeft de COR geconstateerd dat de aannames in begroting 2022 inmiddels realistischer zijn. Wel constateert de COR dat "niet realistische aannames" niet alleen in het sociaal domein spelen, maar ook op andere beleidsterreinen. Hier is dan ook een aanvullende/bredere aanbeveling op geformuleerd.

Hoofdstuk 6 Verantwoording COR en grondslag werkzaamheden

De COR onderzoekt de getrouwheid en de rechtmatigheid van de door het gemeentebestuur opgestelde jaarrekening, kan jaarrekeningen behandelen van verbonden partijen en kan naar eigen inzicht bijzondere onderzoeken verrichten naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Ook mag en kan de COR doelmatigheidsonderzoek uitvoeren. In dit verslag is een overzicht opgenomen van de onderwerpen waarmee de COR zich in de periode 1 juli 2021 – 1 juni 2022 heeft beziggehouden en een vooruitblik op activiteiten voor de periode vanaf de tweede helft van 2022.

Aantal bijeenkomsten

De COR is om genoemde periode 9 keer bijeengekomen; met name in het kader van de controle van de jaarrekening 2021. Daarnaast zijn in het kader van de controle jaarrekening 2021 4 hoorzittingen met de wethouders Moti, Kurvers, Karremans en Bokhove georganiseerd. De (oud)leden Tak en Rozema hebben vanuit de COR deelgenomen in de regiegroep Feyenoord-City. In de raadsvergadering van 8 juli 2021 is bij het raadsvoorstel “toets position paper Feyenoord-City” door de Gemeenteraad Amendement A aangenomen; een spannende finale. In dit amendement wordt de COR verzocht om de genoemde resterende voorwaarden te (laten) toetsen. De COR heeft dit in overleg met Deloitte uitgewerkt in een plan van aanpak en hierover de Gemeenteraad op 7 oktober 2021 geïnformeerd. Door gebeurtenissen rondom het “stadiondossier” heeft Deloitte, na overleg met de COR, aangegeven dat het niet mogelijk is om de in het Amendement gedefinieerde resterende voorwaarden te toetsen conform de voorwaarden in de opdrachtbrief. Derhalve heeft Deloitte de opdracht niet kunnen afronden. Uiteindelijk heeft Deloitte voor geen van de voorwaarden, zoals benoemd in het Amendement, de benodigde informatie ontvangen om dit te kunnen toetsen.

Grondslag

- Gemeentewet (artikel 197, 198 en 199)
- Verordening COR

Gemeentewet

Op grond van artikel 197 Gemeentewet legt het College aan de Raad over elk begrotingsjaar verantwoording af. Dat gebeurt door de gemeenterekening en het jaarverslag aan de Raad te overleggen. Het is aan de Raad om de gemeenterekening vast te stellen en het College decharge te verlenen voor het gevoerde financiële beheer. Voor de oordeelsvorming over de gemeenterekening kan de Raad zich buigen over een grote diversiteit aan informatie.

Verordening COR

Het doorgronden van de gemeenterekening en bijbehorende informatie is een specifieke aangelegenheid. De COR is om die reden belast met de advisering aan de Raad over het vaststellen van de gemeenterekening. Op grond van de verordening op de Commissie tot onderzoek van de Rekening is de commissie ingesteld. De COR onderzoekt jaarlijks de gemeenterekening. Het onderzoek richt zich op de rechtmatigheid, het financieel beheer en de doelmatigheid van de begrotingsuitvoering. De COR baseert haar onderzoek onder meer op de programmarekening en de bijlagen, de bevindingen van de accountant (PwC), aanvullend eigen onderzoek en hoorzittingen met wethouders. De COR adviseert de Raad over de vaststelling van de gemeenterekening. Met het advies stelt de COR zich tot doel om relevante de politiek-bestuurlijke onderwerpen en aanbevelingen voor te leggen aan de Raad ten behoeve van het verantwoordingsdebat.

Bezetting COR sinds 30 maart 2022

Gerben Vreugdenhil, voorzitter
Pascal Lansink - Bastemeijer, lid
Jaap Rozema, lid
Agnes Maassen, lid
Marvin Biljoen, lid
Mark Jongsma, commissiegriffier

Gegevens accountant

Accountantskantoor	PricewaterhouseCoopers (PwC),
Controlerend accountant	Richard Goldstein (t/m controle 2021)
	Martine Koedijk (vanaf controle 2022)
Controleleider	Anton Eelco Gerritsma

Kaderstellende rol van de raad

De raad stuurt op hoofdlijnen en zet kaders uit bij het begin van processen. Belangrijke financiële kaderstellende documenten zijn de voorjaarsnota en de programmabegroting.

De raad laat zich daarbij leiden door drie belangrijke vragen (de 3 W-vragen):

- Wat willen we (aan maatschappelijk effect) bereiken.
- Wat gaan we daarvoor doen.
- Wat mag het kosten.

Gedetailleerde invulling en uitwerking is een verantwoordelijkheid voor het College.

Het begrip ‘kaderstelling’ is niet letterlijk in de wet vastgelegd. Wél worden er kaderstellende bevoegdheden genoemd: de budgettaire en de verordenende bevoegdheid. Concrete voorbeelden hiervan zijn de beleidsbegroting en de verordeningen, deze hebben als kaderstelling een formele wettelijke status.

Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het College zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het College een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.

De wet laat veel ruimte tot uitleg van de kaderstellende rol, ruimte die de raad zelf kan invullen. Het initiatief, de voorbereiding tot het stellen van kaders kan zowel van de raad als van het College uitgaan. De raad bepaalt zelf zijn eigen rol op het vlak van de kaderstelling.

Planning & Control

Planning & Control gaat over sturen, beheersen, verantwoorden en controleren, waarbij het accent ligt op de begroting en de jaarstukken. De voorjaarsnota is van belang voor het stellen van kaders voor de komende begroting. Planning & Control heeft niet alleen een financiële, maar ook een bestuurlijke functie. Het is een belangrijk instrument waarmee de raad kan sturen op gewenste maatschappelijke effecten en beleidsresultaten. De begroting geeft per programma aan wat het doel is voor het komende jaar, hoe dat wordt bereikt en hoeveel geld daarvoor nodig is (indicatoren). Goedkeuring van de begroting is een specifieke invulling van de kaderstellende taak van de raad. Door de goedkeuring

worden de programmatische en budgettaire kaders voor een jaar aangegeven. Het toekennen van heldere indicatoren geeft de raad de mogelijkheid om achteraf te evalueren of de gestelde doelen daadwerkelijk zijn gehaald (de programmabegroting fungeert dan, naast de jaarrekening, als controle-instrument).

Budgetrecht van de raad

Het budgetrecht houdt in, dat de Gemeenteraad het College toestemming verleent om voor een bepaalde prestatie een vastgesteld budget uit te geven. Dit wordt in de programmabegroting vastgelegd. Met behulp van de jaarrekening /jaarverslag legt het College verantwoording af en kan de raad toezicht houden/controleren, waarbij het jaarverslag beschrijvend en inhoudelijk van aard is (beleidsmatige toelichting op de realisatie van de doelstellingen en de paragrafen) en de jaarrekening cijfermatig van aard (programmarekening, balans en toelichting). Vaststelling van de jaarrekening dient, overeenkomstig *art. 200 Gemeentewet*, plaats te vinden voor 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar.

Handreiking t.b.v. het voeren van een duaal debat

Duaal debatteren is bedoeld als middel om het duaal denken en handelen gestalte te geven in de Gemeenteraad. Het duaal debat is politiek van aard. Daarbij leidt de duale manier van debatteren tot een andere manier van standpuntbepaling.

Kenmerken van een duaal debat zijn:

- Sprekers leggen de nadruk op het inhoudelijk politieke verschil van mening
- Sprekers richten zich in het debat niet meer in eerste instantie tot hun opponent maar tot het publiek. De burger wil graag horen en begrijpen dat over zijn belangen gedebatteerd wordt. Spreek niet in jargon, maar in de taal die de burger begrijpt.

Voordelen van het duaal debat:

- Benadrukken van verschillen schept duidelijkheid voor de toehoorder.
- Verlevendiging van het debat
- De afstand burger-politiek wordt verkleind
- De betrokkenheid van de burger bij de politiek wordt vergroot

Uitgangspunten voor een duaal verantwoordingsdebat zijn:

- Ontwikkel als fracties eigen duidelijke visies m.b.t. ontwikkelingen/problemen die in de gemeente aan de orde zijn (ook als de partij van de fractie in het College vertegenwoordigd is)
- Formuleer aan de hand van de eigen visie politiek relevante stellingen en verdedig deze met argumenten
- Formuleer duidelijke stellingen. Definieer het probleem zo helder mogelijk. Verwoord duidelijk het doel dat met de maatregel gerealiseerd moet worden.

Hoofdstuk 7 Verdere informatie met betrekking de jaarrekening 2021 en overige relevante informatie

7.1 *Van begroting 2021 naar jaarrekening 2021*

In de jaarrekening legt het College verantwoording af over het jaar 2021. De in november 2020 vastgestelde begroting, inclusief de bijstellingen die hier gedurende het jaar op zijn gedaan, is de basis voor deze verantwoording. Dit betreft bijstellingen in:

- De 4-maands in de Voorjaarsnota
- De 8-maands in de Begroting 2022
- En de 10 maands 2021

Al deze [stukken](https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/) zijn bereikbaar via: <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/>

Op 8 maart heeft de Raad een brief van het College ontvangen over het [voorlopig jaarrekeningresultaat 2021](#).

7.2 *Overige relevante informatie / bronnen*

Door ctrl klik komt u bij het betreffende document.

1. Aanbiedingsbrief jaarstukken 2021 ([22bb003260](#)) met als bijlage toelichting op de verplichte Bestemmingsvoorstellen
2. [Jaarstukken 2021](#) hierin treft u tevens:
 - oplegger bij de jaarrekening
 - controleverklaring
3. Raadsvoorstel jaarstukken 2021 ([22bb003262](#))
4. Accountantsverslag PWC 2021 ([22bb3278](#))
5. Collegereactie op accountantsverslag ([22bb003520](#))
6. Verordening Commissie tot Onderzoek van de Rekening
7. Controleverordening Rotterdam
8. [boardletter accountant jaarrekening 2021](#)
9. Startnotitie en Voortgangsrapportages jaarrekening 2021
[\(bijgestelde\)startnotitie](#)
[1e voortgangsrapportage](#)
[2e voortgangsrapportage](#)
[3e voortgangsrapportage](#)
[4e voortgangsrapportage](#)
[Voortgang aanbevelingen COR en Accountant](#)

Websites

<https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/>

<http://www.commissiebbv.nl/>

<https://gemeenteraad.rotterdam.nl/>