

**Adviesrapport van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR)
over de jaarrekening 2023 aan de gemeenteraad van Rotterdam**

Commissieleden:	M.H. (Marvin) Biljoen (voorzitter), P.J.P. (Pascal) Lansink – Bastemeijer, F. (Fatih) Elbay, J.G. (Jaap) Rozema en T. (Thomas) Roskam.
Commissiegriffier:	E.P. (Evert) Peterse
Accountantskantoor	PricewaterhouseCoopers (PwC)
Controlerend accountant	M. (Martine) Koedijk

1 Inleiding

De gemeente staat er financieel goed voor, maar een stuk minder goed dan vorig jaar. De omvang van de reserves is heel groot, maar heeft de gemeenteraad hier voldoende inzicht in?

De Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) 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.

Het proces in aanloop naar de jaarstukken werd dit jaar beïnvloed door het onderzoek naar de mogelijke fraudecasus binnen SO (Stadsontwikkeling). De accountant kan daarom pas een controleverklaring afgeven als er geen onduidelijkheden meer zijn over de impact hiervan.

Daarnaast was er sprake van een toename in de SiSa dossiers (zie paragraaf SPUKS) en een laat genomen besluit ten aanzien van de grondprijzen. Dit heeft geresulteerd dat de planning onder druk kwam te staan. Op 30 april 2024 stuurde het college de jaarstukken naar de gemeenteraad maar pas op 14 mei 2024 gaf de accountant haar voorlopige rapport af op de gewijzigde stukken van 14 mei 2024. Daarmee is de rekening feitelijk te laat aangeleverd. De planning is daarmee ook een punt van aandacht voor het komende jaar geworden.

Zonder goedkeurende verklaring van de accountant en onzekerheden in de jaarstukken kan de COR geen advies geven aan de gemeenteraad om de jaarstukken vast te stellen en daarmee het college decharge te verlenen.

Dit rapport geeft derhalve inkijk in wat de COR tot nu toe heeft kunnen waarnemen in de verslaglegging van het boekjaar 2023. Een opvallend punt in de verantwoordingsgesprekken met de wethouder financiën is dat de werkwijze hoe er met bestemmingsreserves wordt omgegaan varieert. Het belangrijkste COR-advies, het opstellen van een kadernota reserves, is hierop geënt.

Ook zult u in dit rapport een toelichting vinden op het rechtmatigheidsdossier. De gemeenteraad heeft hier op 14 maart 2024 een [besluit](#) over genomen.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Samenvatting en aanbevelingen van de COR	3
2.1	Proces en verantwoordingsdebat	3
2.2	Constatering COR	4
3	Hoofdpijnen van het jaar 2023	5
3.1	Hoofdpijnen van dit rapport	5
3.2	Wijziging rechtmatigheidsverantwoording	5
3.3	Strekking van de verklaring van de accountant en tijdigheid	6
3.4	Rekeningresultaat	6
3.5	Realistisch begroten en er vervolgens op sturen	7
3.6	Financiële positie gemeente	7
3.7	Rechtmatigheidsverantwoording	8
4	De controle door de externe accountant	9
4.1	Kernboodschap accountant	9
5	Onderzoek van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening	9
5.1	Speerpunten	9
5.2	Gesprek met de wethouder Financiën	10
5.3	Gesprek met de wethouders in het sociaal domein	11
5.4	Gesprek met de wethouder in het fysieke domein	12
5.5	Risico's en reserves	13
5.6	SPUKS	16
5.7	213a GW onderzoeken	17
5.8	Reflectie op voortgang aanbevelingen COR uit voorgaand controlejaar (2022)	17
5.9	Aanbeveling aan commissies	19
5.10	Advies COR inzake vaststelling jaarrekening	20
6	Verantwoording COR en grondslag werkzaamheden	21
7	Relevante informatie met links naar naslag	23

2 Samenvatting en aanbevelingen van de COR

Onderstaande tabel presenteert de COR-aanbevelingen over de jaarrekening van 2023. Deze aanbevelingen zijn een synthese van de tussentijdse rapportage van bevindingen van de accountant, het verslag van Financial Audit (FA) en het eigen COR-onderzoek. Als de gemeenteraad met een meerderheid van stemmen dit rapport vaststelt, worden dit opdrachten aan het college. Een uitgebreidere toelichting volgt verderop in dit rapport. Over de implementatie en voortgang van de aanbevelingen kan door het college van Burgemeester en Wethouders (college) gerapporteerd worden door voortgangsrapportages en in de voortgang aanbevelingen COR en accountant.

advies	onderwerp	aanbeveling
1	Risicoreserve	Maak een kadernota reserves.
2	Inzicht in reserves I	Voeg in de nieuwe begrotingswebsite per reserve een link naar het besluit tot vorming van deze reserve toe.
3	Inzicht in reserves II	Geef in de Jaarstukken en herzieningen aan welke mutaties in de reserves ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd en voorzie deze van een toelichting.
4	Versterk de checks en balances bij transacties met filantropen	Wij adviseren om de checks en balances te versterken door bij alle transacties van en met een 'filantroop' een onafhankelijke kritische beoordeling te laten plaatsvinden op nut, noodzaak en schijn. Dat kan worden vastgelegd in een kader.
5	Monitor Grondexploitaties	Maak van de monitor grondexploitaties (in timing en leesbaarheid) een instrument met de juiste informatie om het goede gesprek over sturing op de grondexploitatiesportefeuille met elkaar te kunnen voeren.

2.1 Proces en verantwoordingsdebat

- Accountantsverslag (tussentijdse rapportage van bevindingen) openbaar op 14 mei 2024;
- Toelichting door accountant aan COR-leden op 13 mei 2024;
- Openbare hoorzittingen (verantwoordingsgesprek) op 14 en 15 mei 2024;
- Op 5 juni 2024 wordt de jaarrekening besproken in de politieke raadscommissies. De leden van de COR geven daar een toelichting op het COR-rapport en de onderwerpen die voor de betreffende commissie van belang zijn.
- Op 13 juni 2024 vindt het verantwoordingsdebat in de gemeenteraad plaats. Het voltallige college verantwoordt zich tijdens dit debat over het gevoerde beleid in 2023. Besluitvorming over de jaarrekening vindt plaats in een raadsvergadering na het zomerreces. 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 toezichhoudende rol van de gemeenteraad beter tot zijn recht komt.

Tijdens het verantwoordingsdebat op 13 juni 2024 staan de volgende vragen centraal:

- Wat is het (financieel) beeld van de diverse beleidsterreinen op hoofdlijnen?
- Heeft het college in het afgelopen jaar bereikt, wat het de gemeenteraad bij de begrotingsbehandeling 2023 (in november 2022, inclusief de twee wijzigingen daarna) in het vooruitzicht stelde?
- Wat gebeurde er daadwerkelijk met het geld waarover besloten werd?

- Heeft het college haar eigendoeltreffendheid getoetst met Gemeentewet 213a onderzoeken
- Welke doelen/prestaties waren gepland en zijn wel/niet behaald c.q. was beleid effectief?
- Wat is het oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid naast de doeltreffendheid en de doelmatigheid?

2.2 Constatering COR

De COR constateert dat de financiële positie van de gemeente goed is, maar ook dat de begroting en de financiële positie van de gemeente op diverse plaatsen onder druk staat. Dit vraagt tot het einde van deze collegeperiode veel aandacht. Aan de druk liggen diverse oorzaken ten grondslag. Enerzijds zijn dat het financiële klimaat in de huidige tijd (zoals onrust in de wereldpolitiek, onduidelijkheid in het landelijk beleid in een aantal dossiers, hogere rentes en de hogere inflatie). Anderzijds zijn dat de onzekerheden die deze fluctuaties met zich meebrengen.

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 vooralsnog vanaf 2026 zullen afnemen, nodigen uit tot een strak financieel beleid waarin verrassingen eigenlijk niet passen. De bedoelde beperkte middelen betreffen naast geld ook de personele inzet. De verwachting is dat schaarste op de arbeidsmarkt (mede door de vergrijzing) de komende jaren zal blijven. Het is daarom zaak te bedenken hoe taken op een andere manier in de toekomst kunnen worden ingevuld.

De trend van het aanwenden van eenmalige gelden, is een eindig pad. De solvabiliteit is nu goed. In de media was zelfs te lezen dat Rotterdam er over het jaar 2022 als beste ervoor staat ten opzichte van alle Nederlands gemeenten (voor wat dat waard is). Als de gemeente Rotterdam de goede solvabiliteit weet vast te houden, heeft het een goede positie op de financiële markten om tegen gunstige condities te kunnen lenen.

De begroting en financiële positie van Rotterdam (en alle andere Nederlandse gemeenten) zal de komende jaren structureel onder druk staan, waardoor scherpe keuzes gemaakt zullen moeten worden in het te voeren beleid.

Om de financiële positie van de gemeente en het financieel inschatten van de risico's voor de gemeenteraad beter in beeld te brengen, adviseert de COR om het college opdracht te geven om een kadernota reserves op te stellen, dit voor de begroting 2025. Zodat bij de behandeling van de begroting 2025 per raadsprogramma inzichtelijk te maken is waar knelpunten verwacht worden in de meerjarenbegroting en welke afwegingen de gemeenteraad daarbij kan maken met betrekking tot reserves. Hiermee wordt het risicomanagement meer een zaak van ons allen.

Naast de middelen zal ook de uitvoeringskracht van de gemeente op de proef worden gesteld. Immers geeft het bij het realiseren van maatschappelijke opgaven ook een uitdaging wanneer er wél de beschikking is over financiële middelen, zonder het daarbij horende ambtelijk apparaat.

3 Hoofdpijnen van het jaar 2023

3.1 Hoofdpijnen van dit rapport

Het doel van dit rapport is rapporteren over de bevindingen van de COR aan de gemeenteraad. Het onderzoek naar de jaarstukken richt zich op de ordelijkheid van het (financieel) beheer en op de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering in 2023.

Financial Audit geeft in haar eindrapport aan dat er **47 correcties zijn doorgevoerd na het afsluiten van de boekhouding** ten opzichte van 32 vorig jaar. Het gaat hierbij om een bedrag van € **120.896.000,-** (JR2022 € 98 miljoen, JR2021 € 59.1 miljoen en JR2020 € 94.1 miljoen). Bij het uitvoeren van de correctieboekingen wordt steeds meer expertise en tijd gevraagd van FA voordat de boeking wordt doorgevoerd. Feitelijk moet deze kennis voldoende geborgd zijn binnen de clusters en BCO en moet FA alleen beoordelen of de fout uiteindelijk gecorrigeerd is.

De COR constateert dat dit geen goede trend is en zal de wethouder vragen hoe hij het tijdenkeren. De COR zal wethouder financiën daarbij vragen te heroverwegen of een tussentijdse afsluiting hier onderdeel van moet zijn. Het doel hiervan is de kennis (en routine) in de eerste lijn (de werkvloer) te verbeteren.

In 2023 is er geen sprake van structureel evenwicht met een **structurele exploitatieruimte van -0,4% (negatief)**. Daarnaast is **de weerstandsratio met 0,6 ruim onder de norm van 1**. De inschatting van de risico's is in lijn gebleven, echter het weerstandsvermogen is gedaald (door afname reserves).

3.2 Wijziging rechtmatigheidsverantwoording

Het college was altijd al verantwoordelijk voor het rechtmatig handelen van de gemeente. Maar vanaf 14 maart 2024 (met terugwerkende kracht over het boekjaar 2023) is met het raadsbesluit de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de expliciete verantwoordelijkheid bij het college terecht gekomen. Deze legt hierover in de jaarrekening direct verantwoording af aan de gemeenteraad. De veelgehoorde term 'Het moest van de accountant' zal hiermee hopelijk tot het verleden behoren. De kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad op de financiële rechtmatigheid van transacties krijgt hierdoor extra diepgang.

De besluitvorming hierover is landelijk vrij rommelig verlopen. De COR-leden hebben hierop in de besloten vergadering c.q. werkbezoek met de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording) een toelichting gekregen. Kortweg komt het erop neer dat na een lang proces met veel uitstel de gemeentewet al was aangepast zonder dat het BBV en de richtlijnen voor de accountant "het BADO" waren aangepast. De Algemene Rekenkamer was niet goed in het proces betrokken en maakte bezwaar, waardoor er nogmaals vertraging ontstond.

De gemeenteraad bepaalt de verantwoordingsgrens, die mag liggen tussen nul en drie procent van de lasten van de gemeente. Met dit percentage bepaalt u met welke diepgang u het gesprek met het college over de financiële rechtmatigheid voert. Deze procenten bepalen daarmee ook de hoeveelheid aan informatie. De COR heeft precies hierover met elkaar van gedachten gewisseld. Waarbij de centrale vraag is óf een overdaad aan informatie tot een betere controlerende rolinvulling van de raad leidt. De COR is uitgekomen op een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten voor fouten en 1% voor onduidelijkheden en een rapportagegrens voor de toelichting op rechtmatigheidsafwijkingen van 0,05% van de totale lasten. Dit is in lijn met het advies van de accountant en ook met het standpunt van het college hierin.

Mocht dit in de toekomst tot onvrede leiden bij de gemeenteraad dan kunnen de verordeningen die hiermee samenhangen aangepast worden naar een ander percentage tussen de eerdergenoemde nul en drie procent.

3.3 Strekking van de verklaring van de accountant en tijdigheid

Het is niet gelukt om de controle tijdig af te ronden en de strekking is nog niet definitief. De tijdigheid van de afronding van de jaarstukken heeft constant onder druk gestaan. Enerzijds ligt hiervoor de verklaring bij het fraudeonderzoek binnen SO. Anderzijds zijn er ook andere oorzaken, die, als er geen mitigerende maatregelen worden getroffen, volgend jaar weer een bedreiging voor de planning zullen vormen. Niet uitputtend betreft het de volgende punten:

- Het aantal SiSa-regelingen is toegenomen van 66 in 2022 naar 77 in 2023, waarvan 23 nieuwe regelingen;
- De toename in het correctieproces (zie 3.1);
- Late besluitvorming grondprijzen; besluit waardoor grondexploitaties opnieuw bepaald moesten worden;
- Conversiedossier Sorga. (migratie naar een nieuwe applicatie in het sociaal domein).

De jaarstukken zijn op 30 april 2024 gepubliceerd, dit echter zonder het tussentijdse rapport van de accountant en nog openstaande controle op:

- Jaarrekening van de GRJR. De GR Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) voert voor de gemeente Rotterdam activiteiten uit. De controle van de jaarrekening van de GRJR door de externe accountant (Baker Tilly) is nog niet afgerond;
- Een aantal SiS- dossiers (deze waren nog niet afgerond).

Op 14 mei 2024 zijn de jaarstukken, zonder kennisgeving, gewijzigd. Het voorlopig rapport van bevindingen van de accountant heeft betrekking op de gewijzigde stukken. De COR heeft hierover de wethouder financiën bevraagd om een verklaring en een toelichting. De wethouder heeft hier toezegging [24bb003141](#) gedaan, deze zal echter pas na het verschijnen van dit rapport beschikbaar zijn.

3.4 Rekeningresultaat

Het resultaat is € 41 miljoen negatief. Als de gemeenteraad instemt met het voorstel ten aanzien van de voorgenomen bestemmingen is het resultaat **€ 63 miljoen negatief**. Dit was oorspronkelijk begroot op € 0,-.

Opvallende grotere lasten waren de dotatie aan de **voorziening grondexploitaties van € 78 miljoen (JR 2022 € 47,1 miljoen)**. Hierdoor is de voorziening per jaareinde € 201 miljoen (JR2022 € 123 miljoen). In de **eindejaarsbrief** werd een toename van de voorziening van **€ 35 miljoen verwacht** ten opzichte van de oorspronkelijke begroting voor 2023.

In het **sociaal domein** vallen de **hogere lasten 'Jeugdhulp' van € 70,7 miljoen** op door afrekeningen met de **GRJR**, samen met de lagere lasten WMO van € 22,9 miljoen door met name lagere productie.

3.5 Realistisch begroten en er vervolgens op sturen

Afgelopen jaren adviseert de COR om zowel de baten als de lasten in het sociaal domein realistisch te begroten. Helaas is dit nog niet voldoende aan de voorkant verwerkt. Vanuit de diverse rapportages is te lezen dat de bedrijfsvoering te wensen overlaat en het voorspellend vermogen te laag is.

Een voorbeeld hiervan zijn de lasten jeugdhulpverlening. Op pagina 21 van het [FA rapport](#) is bij bevinding 3 te lezen dat er pas in een zeer laat stadium informatie is opgeleverd over hoe de verantwoorde zorgkosten zich verhouden tot de ontvangen definitieve productieverantwoordingen.

De COR ziet wel dat de organisatie via de gemeentesecretaris hierop stuurt door middel van stuurgesprekken.

Veel van de financiële fluctuaties vinden in de ogen van de gemeenteraad in de laatste drie maanden van het jaar plaats. De oorzaak hiervan zit in de accuraatheid van de tweede herziening. In 2023 is deze op 25 september aan de raad aangeboden. Navraag in de verantwoordingsgesprekken leert dat deze van de zomerperiode zijn c.q. halverwege het jaar. De bijstellingen hebben dus eigenlijk geen betrekking op langere periode dan drie maanden. Met het niet meer gebruiken van de 10-maands rapportage is door het college toegezegd dat de tweede herziening op basis van actuelere cijfers zal zijn. De COR zal hier volgend jaar op toetsen.

3.6 Financiële positie gemeente

De accountant heeft de financiële positie aan de hand van zes kengetallen onder elkaar gezet. Hierbij heeft de accountant ook de landelijke cijfers gepresenteerd (zie de tabel hieronder). Uit de analyse door de accountant van de kengetallen op basis van de jaarrekening 2023 blijkt een beperkte afname, echter voor het meerjarig beeld is de verwachting dat het structurele evenwicht en daarmee de financiële positie van Rotterdam onder druk komt te staan.

In 2023 is er geen sprake van structureel evenwicht met een structurele exploitatieruimte van -0,4%. Daarnaast is de weerstandsratio met 0,6 ruim onder de norm van 1. De inschatting van de risico's is in lijn gebleven, echter het weerstandsvermogen is gedaald (door afname reserves). Dit versterkt de noodzaak om structurele ombuigingen te gaan realiseren. Er is nog geen duidelijkheid over eventuele compensatie vanuit het Rijk na het jaar 2026.

Kengetallen	Gemeente Rotterdam		Landelijk**	
	2023	2022	2023*	2022
Weerbaarheid				
Solvabiliteit	58%	64%	30%	31%
Grondexploitatie	-3,0%	-3,0%	7%	9%
Structurele exploitatieruimte	-2,0%	1,7%	0,2%	1%
Wendbaarheid				
Nettoschuldquote	22%	12%	74%	73%
Nettoschuldquote gecorrigeerd	20%	10%	68%	67%
Belastingcapaciteit	101%	101%	105%	105%
* Op basis van de begroting 2022.				
** Bron: https://findo.nl/jive				

3.7 Rechtmatigheidsverantwoording

Met ingang van de jaarrekening 2023 nemen provincies en gemeenten een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De basis is de (gewijzigde) Gemeentewet en de Provinciewet. Voorheen gaf op basis van de Gemeentewet en Provinciewet de controlerend accountant een oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Door deze wetswijziging geeft de accountant nog uitsluitend een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit is geregeld in artikel 213, lid 3, Gemeentewet. Met één uitzondering. De accountant geeft in de controleverklaring een expliciet rechtmatigheidsoordeel over de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen (als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet). Het rechtmatigheidsoordeel over de specifieke uitkeringen is wel gelijk aan voorgaande jaren en omvat een toets aan alle rechtmatigheidscriteria.

De Jaarstukken geven op [pagina 228](#) aan dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten **niet** rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor door de raad gestelde grens (van 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves). De accountant heeft derhalve een benadrukkingsparagraaf hierover in haar [rapport](#) opgenomen. Met deze paragraaf vraagt de accountant extra aandacht voor de paragraaf bedrijfsvoering.

4 De controle door de externe accountant

De jaarrekening 2023 van de gemeente Rotterdam is nog niet door de accountant voorzien van een goedkeurende controleverklaring. De controle is afgerond exclusief de uitkomsten van het externe onderzoek SO en op basis daarvan is de accountant voornemens een goedkeurend oordeel te verstrekken (na de afronding van het externe onderzoek). De rechtmatigheidsverantwoording voldoet aan de vereisten en geeft inzicht in de geconstateerde fouten en onduidelijkheden. De onrechtmatigheden zijn boven de verantwoordingsgrens, maar zijn wel getrouw weergegeven. Dit betekent dat het beeld correct is weergegeven, maar dat de bedrijfsvoering zal moeten verbeteren. De accountant is voornemens een goedkeurend oordeel over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen (SPUKS) te verstrekken. De jaarrekening en het jaarverslag zijn verenigbaar, het jaarverslag voldoet aan de vereisten van het BBV. De informatiewaarde kan verder worden verbeterd.

Op de uitkomsten van de controle is door de accountant op 13 mei 2024 in een besloten vergadering aan de COR-leden een toelichting gegeven. Vragen van de COR over het verslag zijn door de accountant en door de wethouder financiën beantwoord in de [COR-vergadering van 14 mei 2024](#). De uitkomsten van het onderzoek van de accountant spreken voor zich en kunt u (samengevat) lezen in dit hoofdstuk en in [de tussentijdse rapportage van bevindingen van de accountant](#).

4.1 Kernboodschap accountant

De kernboodschappen van de accountant staan in de [tussentijdse rapportage van bevindingen 2023](#) onder kopje "Onze kernboodschappen" op pagina 2I en het verdient de aanbeveling deze door te lezen.

5 Onderzoek van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening

In dit hoofdstuk rapporteert de COR over haar eigen aanvullende onderzoek. Dit bestaat uit een analyse van de aan de raad gestuurde stukken zoals de eindejaarsbrief, jaarrekening, het accountantsverslag (rapport van tussentijdse bevindingen) maar ook het houden van verantwoordingsgesprekken met enkele wethouders en of ambtenaren. Ook wordt in dit hoofdstuk een reflectie gegeven op de voortgang van de aanbevelingen van de COR uit voorgaand controlejaar (2022). In alle verantwoordingsgesprekken zijn algemene vragen gesteld over sturing (in control zijn), voorspellend vermogen, financieel beheer en zijn vragen gesteld over opvallende punten in de specifieke portefeuilles. De rode draad in de vragen is ook hoe (financieel) gestuurd wordt op risico's.

5.1 Speerpunten

In aanloop naar de jaarstukken heeft de COR in eerste instantie de startnotitie [23bb004214](#) en de controle-aanpak door de accountant [23bb005621](#) besproken en vastgesteld.

Na de gemeenteraad geraadpleegd te hebben zijn in de controle-aanpak van de accountant een drietal speerpunten opgenomen welke terug te lezen zijn in brief [23bb006216](#):

1. Door middel van (aanvullende) deelwaarnemingen vaststellen dat bij grond- en vastgoedverkoop wordt voldaan aan de gestelde kaders en dat de aanbeveling uit het FA-rapport 2022 is opgevolgd.
2. Toetsen of de reserves binnen het sociaal domein voldoen aan de vastgestelde criteria en hierover rapporteren.
3. Reflecteren op de informatievoorziening inzake de ombuigingstaakstelling in de P&C documenten en de mogelijkheden om de realisatie te monitoren.

Lopende het controlejaar verstuurt de accountant losse boardletters. In de brieven geven zij een update over bevindingen. In de 1e boardletter [23bb007519](#) van 3 november 2023 rapporteerde de accountant op speerpunt 2 en 3. In de tussentijdse rapportage [24bb003109](#) rapporteert de accountant over speerpunt 1 ten aanzien van de vastgoedtransacties.

Speerpunt 1

De accountant heeft 8 grondverkoop en 6 vastgoedverkoop in 2023 gecontroleerd. Deze transacties zijn, op één transactie na, allemaal op basis van een veiling tot stand gekomen. Een vastgoedtransactie heeft onderhands plaatsgevonden en hiervoor zijn twee externe taxatierapporten aanwezig. Voor alle gecontroleerde transacties lag de overeengekomen prijs boven de taxatiewaarde. Voor alle 14 transacties is er akkoord van de afdeling Veiligheid inzake de Bibob procedure of is een procedure uitgevoerd binnen de termijn van 5 jaar (conform de kaders van Rotterdam).

Los van de speerpunten heeft de accountant transacties bekeken met filantropische organisaties. Ook hier zijn geen bevindingen. Het advies is hier wel om voor deze transacties de checks and balances te versterken door bij alle transacties van en met een 'filantroop' een onafhankelijke kritische beoordeling te laten plaatsvinden op nut, noodzaak en schijn. Met name op term "schijn" rust nu vaak onduidelijkheid. Voorkomen moet worden dat de transacties de schijn tegen hebben en er feitelijk gezien ongegronde vraagtekens ontstaan. Een kader kan hierin helpen en inhoudelijk richting geven aan wat met transparant handelen in dit perspectief wordt bedoeld. Dit is zowel in het belang van de gemeente als van een filantroop. Het doel van het op te stellen kader zal moeten zijn dat als het kader is gevolgd er sprake is van oprechte filantropie.

- **COR-advies 4: versterk de checks en balances bij transacties met filantropen en leg dat vast in een kader.**

Speerpunt 2

Zie hiervan de resultaten onder paragraaf 5.5 Risico's en reserves.

Speerpunt 3

De provincie schrijft in haar toezichtsbrief "Tussenbericht Financieel toezicht 2023 van 1 september 2023" over het belang van een robuuste en navolgbare uitwerking, en dat onderschrijft de accountant. De accountant gaat zelfs daarin een stap verder en vraagt aandacht voor het in stand houden of versterken van de uitvoeringskracht van gemeenten, maar ook de koppeling met het project "GREAT" wordt hierin gemaakt. De COR constateert dat er op basis van het jaarverslag 2023 nog niet veel te zeggen valt over de organisatie-opgave en de daaraan gekoppelde taakstelling, maar dat de kengetallen ([jaarverslag pagina 191](#)) die een beeld verschaffen over de financiële positie een dalende trend laten zien.

5.2 Gesprek met de wethouder Financiën

In de reguliere COR-vergadering van 14 mei 2023 heeft het verantwoordingsgesprek met [wethouder Struijvenberg](#) plaatsgevonden. Wethouder Struijvenberg is binnen het college verantwoordelijk voor Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten en in die zin

overstijgend op het vlak van financiën. De zoektocht hoe verantwoordelijkheden en keuzes bij individuele wethouders blijven en hoe de wethouder financiën toch ook kort op de bal kan zitten is een interessante lijn in dit gesprek.

In het gesprek vraagt de commissie aandacht voor de Gemeentewet artikel 213a onderzoeken. Met dit artikel wordt het college verplicht onderzoeken te doen naar doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde bestuur. De wet verplicht ook deze rapporten te delen met de Rekenkamer Rotterdam en de gemeenteraad. Tot op heden zijn deze rapporten (16 stuks deze collegeperiode) niet gedeeld met de gemeenteraad en/of de rekenkamer. De wethouder heeft toegezegd daarop terug te komen (24bb003163).

In het gesprek heeft de COR stilgestaan bij de werkwijze ten aanzien van de bestemmingsreserves en (financiële) risicobeheersing en hoe het budgetrecht van de raad hierin vorm is gegeven. De wethouder erkent dat de gemeenteraad hier middels de P&C-cyclus impliciet mutaties vaststelt. In COR advies 1, 2 en 3 verder in dit rapport leest u hoe de COR dat voor zich ziet. Ook het beleid zoals vastgelegd in de [Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2018](#) is de revue gepasseerd en de wethouder geeft aan dat hij dit beleid volgt.

Het aantal SiSa-dossiers blijft groeien en ondanks dat de wethouder hier via de taskforce G4 aan probeert te werken is de planning bijna onhoudbaar. De wethouder geeft aan dit ook in te zien en gaat er mee aan de slag in de planning voor de jaarrekening 2024.

Ook de wethouder ziet dat er grote fluctuaties zijn tussen begroting, tweede herziening en Jaarstukken (voorlopig rekeningresultaat). Door middel van stuurgesprekken tussen directeuren en de gemeentesecretaris wordt gewerkt aan het terugdringen van het planningsoptimisme (hogere productie in de begroting dan haalbaar).

Ten aanzien van de gewijzigde definitie voor overhead door de wetgever geeft de wethouder aan dat hij de consequenties nog niet helemaal in beeld heeft ("nog mee bezig"). Wel zal hij later dit jaar met een bericht hierover naar de raad komen.

5.3 Gesprek met de wethouders in het 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. In het sociaal domein zijn veel verschillende partijen betrokken. Om een goed beeld hierin te krijgen heeft de COR in het verantwoordingsgesprekken zowel met [wethouder Buijt](#) als met [wethouder Versnel](#) gesproken. Zonder daar een waardeoordeel op te geven zijn er grote verschillen in hoe de wethouders sturen. Waar de ene zaken toevertrouwd aan zijn ambtelijke staf werkt de ander in teamverband samen. Beide wethouders geven aan dat de ramingen voor baten en lasten, maar ook voor reserves op basis van praktijkervaring worden bepaald.

Het sturen op de lasten en de baten binnen de beide portefeuilles is een dagelijkse taak van de wethouders. De wethouders gaan ook in het uitvoeren van beleid steeds verder samenwerken. Financieel gezien zijn het twee aparte programma's.

Wethouder Buijt probeert met project RBOC (een soort bestuursopdracht Zorg voor Jeugdhulp) meer grip te krijgen op de kosten in de GRJR. De transitie naar een mandaatregeling is niet soepel verlopen in het Jaarrekening proces, naast de overschrijding van € 43 miljoen in de lasten. Deze overschrijding is grotendeel gecompenseerd door lagere lasten in andere delen van de portefeuille vanwege niet geleverde prestaties (onderbesteding). Zonder de GRJR was de overschrijding ongeveer € 7 miljoen.

Over de BestuursOpdracht Zorg heeft de COR gevraagd waarom er geen financiële rapportage hierover onderdeel is van de jaarstukken. De wethouder heeft toegezegd dit volgend jaar te doen. Over de onrechtmatigheid in de aanbestedingen van € 63,1 miljoen geeft de wethouder aan dat er

veel van geleerd is. Bij aanbestedingen in de toekomst zijn mitigerende maatregelen getroffen. Zo wordt er bijvoorbeeld een ruimere planning gehanteerd.

Bij het bepalen van financiële buffers voor risico's wordt gekeken vanuit de kans maal het effect. Op de vraag hoe de kans wordt bepaald gaf de wethouder aan geen idee te hebben. Later in het gesprek blijkt de wethouder hierin te vertrouwen op de ambtelijk organisatie. [In de technische sessie over risicobeheersing en het weerstandsvermogen](#) bleek er juist op dit vlak veel beleidsvrijheid te zijn. De wethouder stuurt bij risico's in eerste instantie op voorkomen, in tweede instantie op mitigeren. Als een risico zich voordoet zal deze ten eerste onttrokken worden uit een bestemmingsreserves en als laatste de algemene reserve. De COR heeft deze werkwijze niet kunnen terugvinden in de [Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2018](#).

Om strak te sturen beschikt de wethouder nog niet over het dashboard waar hij in het gesprek van vorig jaar al naar refereerde. Wel erkende hij dat er jaren niet kritisch is begroot. De optelsom van jarenlang niet kritisch begroten en leunen op ervaringscijfers is voor de COR extra reden om richtlijnen te krijgen in een op te stellen kadernota reserves (COR advies 1).

Wethouder Versnel geeft aan strak op bal te zitten maar de speelruimte is beperkt. Omdat de oorzaak hiervan in de berekensystematiek van SZW. Hier is de gemeente Rotterdam inmiddels in hoger beroep gegaan in de discussie over de systematiek. Maar ook in het programma van Werk en Inkomen wordt op basis van ervaringscijfers gestuurd op risico's.

In de begroting van 2023 zat een omissie en waren de subsidies voor Werk en Inkomen niet opgenomen. De teksten over LKS (Loonkosten Subsidie) waar men die kan vinden zal worden verbeterd ([onder lasten op pagina 163](#)). Het woord "rechtmatigheid" heeft binnen het programma werk en inkomen ook meerdere betekenissen, ook hier zal in het vervolg aandacht aan worden geschonken. (rechtmatig verstrekte gelden versus rechtmatigheid binnen de eigen begroting).

5.4 Gesprek met de wethouder in het fysieke domein

In het verantwoordingsgesprek met [wethouder Zeegers](#) over het jaarverslag 2023 is de COR dieper ingegaan op de Rotterdamse grondexploitaties. Vorig jaar gaf de wethouder aan dat er nog een significant (stand jaarrekening 2022 130,9 mln. euro) verdienvermogen in de positieve grondexploitaties zit. Dit **verdienvermogen is teruggelopen naar 130,6 mln.** (0,3 mln. minder). De **verliesvoorziening bedraagt inmiddels 200,8 mln.** Dit was vorig jaar € 123,1 (77,7 mln. meer, pagina 193). In de begroting was er voor de verliesvoorziening Grondexploitaties (pagina 229 begroting 2023) € 42.126.000, - begroot. De afboeking op de grondexploitaties bedroeg 22,5 mln. (pagina 3). De wethouder reageert hierop dat het er minder rooskleuring voor staat en erkent de situatie. In het [tussentijdse rapportage van bevindingen 2023 PwC Accountants](#) staat dit op pagina 5-I tot en met 5-III uitvoerig beschreven.

Onverwachte claims op de Algemene Middelen moeten ook volgens de wethouder voorkomen worden. Daarom heeft de wethouder mede op verzoek van de COR een op te richten vereveningsfonds onderzocht. Echter zijn er op dit moment geen plussen om opzij te leggen en te reserveren voor mindere tijden en acht de wethouder daarom niet opportuun. De COR betreurt dat deze aanbeveling uit [2020 over de jaarrekening 2019](#) die met 1 stem tegen is aangenomen nu strandt.

De monitor grondexploitaties is dit jaar laat en was niet beschikbaar op de dag van het gesprek met de wethouder. De wethouder erkent dat deze laat is en wil deze ook eerder zodat deze betrokken kan worden bij de Jaarstukken. De wethouder stemde ook in met de voorgestelde werkwijze dat de monitor grondexploitaties een leesbaar instrument moet worden met de juiste informatie om het goede gesprek over sturing op de grondexploitatiesportefeuille met elkaar te voeren.

- **COR-advies 5: Maak van de monitor grondexploitaties (in timing en leesbaarheid) een instrument met de juiste informatie om het goede gesprek over sturing op de grondexploitatiesportefeuille met elkaar te kunnen voeren.**

Verder viel in het gesprek op dat de informatie in de tweede herziening informatie bevat van halverwege het jaar. Dit was in de portefeuille van wethouder Zeegers de reden dat het beeld in de onttrekking van een aantal reserves erg schommelde tussen de tweede herziening (25 september 2023) en het einde van het jaar. Dus naast planningsoptimisme is accuraatheid van gepresenteerde cijfers een punt van aandacht.

5.5 Risico's en reserves

Een reserve is een uitgestelde begrotingspost. Dat wil zeggen dat een deel van de beschikbare begrotingsruimte wordt gereserveerd om te dienen als financiële dekking voor toekomstige lasten. Stortingen in reserves zorgen ervoor dat middelen in de toekomst ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. De keerzijde daarvan is dat die middelen niet meer beschikbaar zijn voor ander beleid. De begrotingsruimte neemt daardoor dus af. De financiële middelen in een reserve behoren tot het eigen vermogen van de gemeente. Op reserves is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) – de landelijke regelgeving voor gemeentefinanciën – van toepassing. Binnen de gemeente Rotterdam is een heel groot deel van de middelen ondergebracht in reserves. In het BBV worden twee hoofdcategorieën reserves onderscheiden: de algemene reserve en de bestemmingsreserves.

Om inzicht te geven in de omvang en verloop van de reserves zie onderstaande tabel.

(bedragen x € 1 mln.):

	rekening 2020	rekening 2021	rekening 2022	rekening 2023
baten exclusief reserves	5.239	4.077	4.871	4.410
lasten exclusief reserves	3.948	4.152	4.388	4.573
algemene reserve	197	214	175,8	83,7
bestemmingsreserves	2.123	2.117	2553,5	2.609,7
risicoreserves	91	88	98	72
bestemmingsreserve Rotterdamse Investeringsmotor	1.706	1.708	1.814	2.021
beschikbare weerstandscapaciteit	288	302	274	114

Algemene reserve; het vrij besteedbare eigen vermogen van de gemeente

Bestemmingsreserves; middelen die zijn bestemd voor een bepaald doel

Risicoreserves; de bestemmingsreserves die zijn gevormd om een specifiek financieel risico af te dekken. De grootste bestemmingsreserve is de RIM (Rotterdamse Investeringsmotor)

Beschikbare weerstandscapaciteit omvat de bronnen waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote financiële tegenvallers te kunnen bekostigen, zonder dat hiervoor de begroting en het beleid direct aangepast hoeven te worden.

In het controleplan van de accountant heeft de COR een speerpunt meegegeven over reserves:

Speerpunt 2: door de accountant is specifiek gekeken naar de bestemmingsreserves gekoppeld aan het sociaal domein. Hierin zou meer duidelijkheid kunnen worden afgesproken, zo ziet de accountant ten aanzien van de bestemmingsreserve BUIG onder andere:

- Dat er geen een-op-een aansluiting bestaat met het BUIG-risico dat is meegenomen bij de MonteCarlo analyse en de risicoreserve BUIG, terwijl die suggestie wel wordt gewekt;

- De omvang van de verwachte tekorten niet direct zichtbaar is in de meerjarenbegroting, zodat de benodigde stand van deze reserve in het totaal van de risico-inschatting en het benodigde weerstandsvermogen niet kan worden gezien;
- In de meerjarenbegroting 2024 een bedrag van € 25 miljoen wordt voorgesteld om in de reserve aan te houden, zonder specifieke berekening als onderbouwing;

Bij de bestemmingsreserve Tweedelijns-Wmo en Jeugdhulp rapporteert de accountant onder andere:

- In 2023 is een onttrekking van € 38 miljoen begroot als verwacht resultaat op het programma en als voorstel in de jaren daarna zullen toevoegingen worden gedaan om naar de € 51 miljoen te brengen;
- Tweedelijns-Wmo is ook onderdeel van de risico's als bepaling voor het weerstandsvermogen bij de begroting 2024;
- De onderbouwing van de beoogde stand van de voorziening is gebaseerd op een percentage van de totale lasten, aangevuld met ervaringscijfers om tegenslagen op te kunnen vangen. Hier ligt geen concrete berekening aan ten grondslag.
- Bij de bepaling van de risico's (MonteCarlo-analyse) ten behoeve van het benodigde weerstandsvermogen is een risico Wmo en Jeugdhulp opgenomen. De bestemmingsreserve Wmo en Jeugdhulp is een risicoreserve en daarmee onderdeel van het weerstandsvermogen. Hierbij bestaat geen een-op-een-aansluiting met het opgenomen risico Wmo en Jeugdhulp en de risicoreserve, waar dat wel wordt gesuggereerd.

Naar aanleiding van bovenstaand heeft de COR in haar reguliere vergadering van 12 december 2023 een technische sessie belegd over risicobeheersing en de financiële vertaling daarvan. Deze door het concern goed verzorgde presentatie gaf aan de COR-leden mee dat er in de wijze van het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit vrijheid is. Deze vrijheid is niet ingekaderd door de huidige BBV of iets dergelijks. Omdat er een omvangrijk deel van de begroting bestaat uit reserves en het weerstandsvermogen zelf een financieel uitgangspunt is in het huidige coalitieakkoord, adviseert de COR het beleid hierin concreet te maken:

➤ **COR advies 1: Maak een kadernota reserves.**

In deze nota wordt de gehele werkwijze opgeschreven ten aanzien van het behouden, muteren of berekenen van reserves. Inclusief de methodieken om tot een bestemmingsreserves en tot een beschikbare weerstandscapaciteit te komen concreet, navolgbaar en toetsbaar.

Doel hiervan is dat middelen die gereserveerd zijn in reserves daar niet onnodig vast zitten en gelabeld zijn en in verhouding staan tot het doel waarvoor ze bedoeld zijn. Maar ook dat er geen discussie kan zijn over de hoogte van de bedragen en dat het reproduceerbaar is hoe men tot een bedrag is gekomen. We constateren dat het lastig is voor de raad om grip te krijgen op bestemmingsreserves. Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat (nut en noodzaak van) veranderingen in deze reserves op een manier worden toegelicht die voor de raad vaak niet duidelijk zijn. Nu staat, bij de informatie onder de i (informatieknop op de website achter deze regel), het woord raadsbesluit in de begroting er zonder link naar het besluit en staan reserves die na de genoemde einddatum nog begroot. (besluit is bv tot jaar x en de reserve staat ook voor na x door begroot).

Omdat met bestemmingsreserves grote financiële bedragen zijn gemoeid, is het van belang dat de gemeenteraad goed in positie wordt gebracht om hierop te kunnen sturen. Maar ook dat men er expliciet over besluit. Nu is het een pagina in de P&C-documenten met per reserve een informatie "i" waarop men kan klikken en de voorgestelde wijziging niet zichtbaar is. Beter zou zijn als ook in het raadsbesluit wordt opgenomen waar men over besluit en dat het verschil in de bedragen en jaren zichtbaar is.

Advies is ook om in de op te stellen nota reserves aan te geven dat reserves jaarlijks worden beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. Bij het instellen van reserves kunnen ook andere, specifieke afspraken gemaakt die moeten worden vastgelegd. Op de websites van de P&C producten zou deze informatie onder de "i" per reserve leesbaar en te herleiden moeten zijn. Dit net als de informatie zoals vastgelegd in artikel 13 lid 3 van de Verordening financiën Rotterdam 2021. Om de navolgbaarheid van reserves te vergroten voor raadsleden adviseert de COR om onder de "i" van een reserve een link naar het besluit tot vorming van deze reserve toe te voegen.

➤ **COR-advies 2: Voeg in de nieuwe begrotingswebsite per reserve een link naar het besluit tot vorming van deze reserve toe.**

In haar onderzoek heeft de COR ook gekeken naar risicomanagement als onderdeel binnen het financieel beheer van de gemeente Rotterdam. Op [pagina 225 van de begroting 2023](#) staat uitgelegd hoe het beleid hieromtrent op dit moment vorm is gegeven. De risicoparagraaf in de gemeentebegroting is bedoeld om de informatiepositie van de gemeenteraad te versterken (BBV 2003, toelichting). Het moet informatie zijn om de financiële robuustheid van de begroting te beoordelen. Welke informatie (risico's) zit nog niet in de begroting, maar is wel relevant om mee te wegen in de besluitvorming?

Naast bestemmingsreserves zijn ook voorzieningen een middel bij het bestendig maken van een begroting voor risico's. Het verschil tussen een reserve en een voorziening is volgens het BBV vooral, dat de raad bij reserves de bestemming wel kan wijzigen en bij voorzieningen niet. Voorzieningen zijn dus niet vrij te besteden of te bestemmen. Het college is bevoegd om besluiten te nemen over de vorming en opheffing van voorzieningen. Voorzieningen zijn middelen die door het college in het verleden opzij zijn gezet om een onafwendbaar financieel risico af te dekken waarvan de omvang onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten. Voorzieningen hebben altijd een specifiek bestedingsdoel.

In de verantwoordingsgesprekken met de wethouders hebben de COR-leden gevraagd naar het beschikbaar zijn van een voorziening voor een kwantificeerbaar risico en of een risico zich heeft voorgedaan en hoe dat vervolgens financieel is vertaald.

In alle gesprekken is duidelijk geworden dat de bestemmingsreserves waar mogelijk hiervoor worden gebruikt c.q. worden ingezet. Dit leidt tot wijzigingen in de P&C-cyclus waarvoor een raadsbevoegdheid nodig is in de besluitvorming. De COR constateert dat in de huidige presentatievorm en informatie van de bestemmingsreserves in de jaarstukken dit een expliciet besluit is.

Op [29 februari 2024 ontving de COR de commissie BBV](#). In het gesprek met Rein-Art van Vugt en Davis van Hooff, welke beide naast lid van de commissie BBV ook accountant zijn in de G4, ging het gesprek langere tijd over reserves. De commissie BBV herkent dat er zich in omvang steeds meer bestemmingsreserves vormen. Daarnaast is het onderscheid tussen bestemmingsreserves en egaliseringsreserves voor raadsleden niet te maken. Vooralsnog is de commissie BBV niet voornemens hier regelgeving voor op te nemen en zien zij dit verschijnsel als iets wat je lokaal kunt regelen in een kadernota of iets dergelijks.

Ook in de discussie over het gemeentefonds en de bezuinigingen daarin vanaf 2026 wordt er in verschillende media ([Binnenlands bestuur](#) en het [Financieel Dagblad](#)) verwezen naar de reserves bij gemeenten. Waarmee het belangrijker wordt aan te kunnen geven of middelen terecht en met welke label vastgezet zijn in bestemmingsreserves door de gemeenteraad.

Met advies één en twee wil de COR vooral het gesprek over de reserves openen en de gemeenteraad daarbij helpen het inzicht te krijgen wat nodig is om zijn taken goed uit te kunnen oefenen. Essentieel als middelen beperkt zijn en strak sturen noodzakelijk is.

➤ **COR-advies 3: Geef in de Jaarstukken en herzieningen aan welke mutaties in de reserves ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd en voorzie deze van een toelichting.**

Met de in het coalitieakkoord genoemde weerstandsratio lijkt de weerstandsparagraaf een doel op zich geworden. Terwijl deze parameter erg subjectief is en er veel keuzes te maken zijn, zowel technisch als politiek. Dat subjectieve heeft niet zozeer te maken met de tools, maar meer met de input (waar wordt mee gerekend), de verwerking daarvan en met name in de interpretatie van de output. Het kader voor deze sommen is terug te lezen in het 8 pagina's tellende document ["Beleidsnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing Rotterdam 2018"](#) De COR merkt hierbij op dat niet duidelijk is hoe de kans dat een risico zich voor kan doen wordt bepaald en dat ook niet is bepaald waar dit wordt vastgelegd.

Het beleid is erg financieel, eigenlijk een black box voor raadsleden en op de uitkomst van een financiële ratio gericht. Een ratio groter dan 1 wordt al snel beschouwd als ruimte om te investeren en onder 1 als een signaal om te bezuinigen, maar is dat correct? Hebben we binnen de gemeente hierover het goede gesprek? Geeft weerstandsratio inzicht in risico's, risicohouding en -gedrag en risicobeheersing en draagt het bij aan het financieel beheer van de gemeente?

Hierbij gaat het dus niet om de uitkomsten van een rekentechnische exercitie. Waarbij het weerstandsvermogen de verhouding is tussen de financiële risico's en die van betekenis kunnen zijn (door hun materiële omvang) in relatie tot de financiële positie en de weerstandscapaciteit, waarbij de uitkomst boven een bepaalde norm zou moeten liggen. Maar meer over de vraag welke onzekerheden, kansen en risico's, gekoppeld aan de maatschappelijke doelen en opgaven, spelen een rol bij het realiseren van deze doelen en opgaven en welke keuzes maken we daarbij.

Het risico-denken zou onderdeel moeten worden in de reguliere planning en control-cyclus en de mutaties erin te volgen. Hierbij zou het kader terug te vinden moeten zijn in de in advies 1 genoemde kadernota reserves.

Financieel is het nu een zoektocht tussen het hebben van middelen voor tegenvallers en voldoende middelen beschikbaar te hebben voor de opgaven waar de stad voor staat te volbrengen. Oftewel de balans tussen weerbaarheid en wendbaarheid. In de genoemde kadernota zou bijvoorbeeld een standaard afspraak gemaakt kunnen worden dat alle reserves die drie jaar lang niet zijn aangesproken vervallen naar de Algemene Middelen. Veel reserves zullen terecht in de begroting zijn opgenomen, maar vanwege het ontbreken van een kader, het ontbreken een begrote onttrekking en het ontbreken van een toelichting is dat nu niet inzichtelijk.

5.6 SPUKS

Het Rijk verstrekt steeds meer met specifieke uitkeringen (SPUKS) geld aan gemeenten. Met de toename in deze regelingen nemen ook de controlewerkzaamheden van onze financiële organisatie toe. De SPUKS worden richting het Rijk verantwoord met een zogenaamd SiSa-dossier (Single information Single audit). Het aantal SPUK-regelingen groeide van 17 in 2019 naar 66 regelingen in 2022 en naar 79 dit jaar. Hiermee is er sprake van een trend die zich doorzet. In het komende jaar zal de COR hier inhoudelijk meer aandacht voor vragen en onderzoek naar doen. Op dit moment kan vooral geconcludeerd worden dat deze manier van werken de planning onder druk zet en de werkdruk in het jaarrekeningproces verhoogd.

In het COR-rapport bij de jaarrekening 2022 was één van de adviezen om zoveel mogelijk structurele lasten te dekken uit structurele baten. Gezien de eenmalige opbrengsten uit de verkoop van Eneco en de gelden uit de erfpachtconversie van woningbouwcorporaties heeft de gemeente Rotterdam extreem veel eenmalig geld ontvangen afgelopen jaren en staat dat advies nog steeds. Enerzijds om ook toekomstige colleges en raden ruimte te geven, anderzijds omdat er door deze eenmalige transacties minder structurele inkomsten zijn.

Landelijk wordt daarom steeds meer gepleit voor het loslaten van de koppeling tussen structurele lasten en structurele baten.

"De financiële wendbaarheid van (de portemonnee van) een gemeente, met als kernpunt: de vraag 'Hoe snel kan worden ingespeeld op de actuele, dynamische, integrale en ook reguliere opgaven?' is veel bepalender voor de financiële fitheid van een gemeente dan de vraag 'Hoe het zit met de incidentele baten en lasten?' (zie Essaybundel ROB: [Een financieel fundament voor grote opgaven](#)).

Hierbij lijkt wendbaarheid dan ook een betere invulling van het begrip structureel evenwicht zoals dat in artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet is opgenomen, dan het uitgangspunt dat structurele lasten alleen gedekt moeten worden door structurele baten.

Maar nogmaals: Rotterdam is hierin een uitbijter op dit moment en is de solvabiliteit (door verkopen zoals Eneco en de erfpachtconversies), zie hiervoor de tabel is de paragraaf over de financiële positie.

5.7 213a GW onderzoeken

De Gemeentewet artikel 213a verplicht het college haar eigen doeltreffendheid te onderzoeken en de onderzoeken daarnaar te delen. De daaraan gelieerde verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid 213a GW Rotterdam 2015 is op 20 januari 2015 in zijn huidige vorm vastgesteld. Op [pagina 213 van de Begroting 2023](#) staat niet uitputtend aangegeven welke onderzoeken het college voornemens is dat jaar te doen. [Op pagina 190 van de jaarstukken 2023](#) staan onderzoeken genoemd. In het gesprek met wethouder Struijvenberg werd duidelijk dat het 16 onderzoeken betreft die deze collegeperiode zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken kunnen informatie bevatten die voor sommige fracties waardevol zijn om inhoudelijk het gesprek met het college aan te gaan; de raad heeft deze onderzoeken echter niet ontvangen. De COR zal in overleg met de Rekenkamer Rotterdam kijken of het proces hierop beter kan worden ingericht.

5.8 Reflectie op voortgang aanbevelingen COR uit voorgaand controlejaar (2022)

Bij de vaststelling van een jaarverslag en of een COR-rapport worden de aanbevelingen van de COR en de accountant toegevoegd aan het overzicht van aanbevelingen. Dit overzicht wordt tweemaal per jaar doorgelopen op voortgang. Het meest recente overzicht (24bb002162) is van maart 2024 en is in de vergadering van 16 april 2024 in de COR besproken. In onderstaand overzicht is de voortgang van de aanbevelingen van afgelopen jaar weergegeven.

Nr.	onderwerp	aanbeveling
1.	Functioneren 1 ^e lijn	Heroverweeg een tussentijdse afsluiting (hard closure) en daarmee het verantwoordelijkheidsgevoel weer bij de 1 ^e lijn c.q. de afdelingen en directies te krijgen in de gehele organisatie in de P&C-cyclus. Afgerond met reactie in 23bb007459 (doorontwikkeling organisatie 7): <i>Om het verantwoordelijkheidsgevoel voor interne beheersing en sturing bij de eerste lijn te vergroten is sinds dit voorjaar een portefeuillehoudersoverleg sturing en beheersing ingesteld. In dit overleg onder voorzitterschap van de concerncontrol zijn de clusters op directeursniveau vertegenwoordigd. In dit overleg worden onderwerpen geagendeerd die samenhangen met interne beheersing, sturing, eigenaarschap op verschillende onderwerpen</i>

		ten aanzien van bedrijfsvoering en ook financiën. Hiermee wordt beoogd het eigenaarschap van de eerste lijn te versterken en hierover ook afspraken te maken. Naar het proces van de jaarrekening 2023 is een evaluatie uitgevoerd door Concern Audit (CA). De opvolging van de aanbevelingen wordt door het Portefeuillehoudersoverleg gemonitord.
2.	Grondexploitaties	Het risicoprofiel van de grondexploitaties is verhoogd en de behoefte aan extra middelen aanstaande. Het rendement in bijvoorbeeld het aantal woningen is onduidelijk. Zorg voor een kader in prijzen, tijd en aantallen en de relatie met financiële instrumenten in het aanstaande grondbeleid. Afgerond: Het Rotterdams Grondbeleid is op 15 februari 2024 vastgesteld. Deze aanbeveling is verwerkt in hoofdstukken 3 en 9 van het Rotterdams Grondbeleid.
3.	Grip op financiën	Het voorspellende vermogen en daarmee de grip op financiën moet worden vergroot. De COR adviseert hierbij om ook in concept-raadsbesluiten duidelijker aan te geven wat de financiële consequentie is en wat er hierdoor in de begroting veranderd. Deels afgerond: Vanaf de begroting 2024 wordt op programmaniveau inzicht gegeven in de bijstellingen die zich Afgerond voordoen van de saldi tussen de initiële begroting en de realisatie in de jaarrekening. Er is een uitwerking gemaakt om invulling te geven aan het verbeteren van de financiële toelichting bij raadsvoorstellen. Het voorstel wordt besproken in de COR (5 maart 2024). Om het voorspellend vermogen van de begroting te vergroten is de 2e herziening 2023/begroting 2024 gebaseerd op actuelere prognoses (6-maands) ten opzichte van eerdere jaren. Met ingang van 2024 is planningsoptimisme een onderwerp dat wordt geagendeerd in de sturingsgesprekken tussen de gemeentesecretaris, concerncontroller en concerndirecteuren. Daarnaast is er een werkgroep in het leven geroepen die inventariseert welke achterliggende oorzaken er aan planningsoptimisme ten grondslag liggen en welke maatregelen mogelijk zijn.
4.	Krapte op de arbeidsmarkt	Veel gebruikt argument voor afwijkingen is het tekort aan arbeidskrachten. Denk na hoe zaken anders georganiseerd kunnen worden. Doorlopend (tussenrapportage): We maken keuzes langs de lijn van vacaturemanagement en houden hierbij rekening met behoud van schaarstefuncties. We zetten in op behoud en doorstroom van medewerkers waar dat kan. Daarnaast verkennen we, met de G4 en de provincies Utrecht, Noord- en Zuid Holland, de VNG en het

		<i>A&O fonds Gemeenten mogelijkheden voor gezamenlijke aanpakken van de krapte op de arbeidsmarkt. De focus ligt daarbij op schaarstefuncties en het bevorderen van doorstroom. In 2024 wordt deze samenwerking verder vormgegeven. Leren en experimenteren staan hierbij centraal.</i>
5.	Structurele middelen voor structurele lasten	Als tekorten op structurele lasten uit eenmalige middelen worden bekostigd, drogen de reserves op. De COR adviseert om het college opdracht te geven om bij de begroting 2024 per raadsprogramma inzichtelijk te maken waar knelpunten verwacht worden in de meerjarenbegroting en welke afwegingen de gemeenteraad daarbij kan maken. Afgerond: <i>We werken nu bij ieder P&C product met reviewteams voor de toelichtingen per programma om de programma's zoveel mogelijk eenduidig te maken qua opzet en taalniveau. Aandacht voor het toelichten van de inzet van middelen in relatie tot beleid is hierbij een aandachtspunt. De tweede herziening 2023 is in 2023 gebaseerd op recentere prognosecijfers (6-maands) dan in de afgelopen jaren. Hierin is een verbeter slag gerealiseerd.</i>

5.9 Aanbeveling aan commissies

De COR adviseert de commissie Bouwen, Wonen (BWB) om:

- De totale grondexploitatieportefeuille kost meer dan dat deze zal opbrengen. De COR adviseert de commissie om hier bewust mee om te gaan en bijvoorbeeld te overwegen of er een bodem moet komen voor dit tekort.
- Het door het college op 28 november 2023 aangeboden gevraagde besluit over de sociale grondprijzen (23bb008081) heeft de planning van de jaarstukken behoorlijk onder druk gezet. Waarom was hierop geen ambtelijk advies dat dit besluit de jaarrekening in gevaar bracht? De COR adviseert de commissie hierop door te vragen.
- De wethouder te bevragen over de tekst op pagina 193. Vooral het feit dat voor een net geopende grondexploitatie (Merwehaven) is het zorgelijk dat deze het beleid wat in de maak was ten aanzien van de hogere sociale grondprijs niet kan volgen.

De COR adviseert de commissie Buitenruimte en Mobiliteit, Haven, Economie en Klimaat (MHEK) om:

- Bevraag de wethouder over de voor deze commissie relevante bestemmingsreserves (zie pagina 218 door op de "I" te klikken) over de voortgang en de uitnutting van deze reserves.

De COR adviseert de commissies Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport (ZWCS):

- Met de wethouder in overleg te gaan over het financiële risico van de GRJR
- Met de wethouder in overleg te gaan over het voorspellend vermogen op basis van bevinding 3 op bladzijde 21 in het [Eindrapport Financial Audit controlejaar 2023 24bb003091](#)
- Met de wethouder in overleg te gaan over controles op de hoogte van de kosten bij zwem- en gymvervoer op basis van bevinding 4 op bladzijde 21 in het [Eindrapport Financial Audit controlejaar 2023 24bb003091](#)

De COR adviseert de commissies Werk & Inkomen, Onderwijs, Samenleven, Schuldhulpverlening & Armoedebestrijding, NPRZ (WIOSSAN):

- Ga met de wethouder het gesprek aan over de mogelijkheid op verdringing in het BUIG-model en de financiële risico's daarin voor de Gemeente Rotterdam
- Bevraag de wethouder naar de voortgang en informatie uit het hoger beroep met SWZ welke de gemeente Rotterdam heeft aangespannen over de rekensystematiek in de BUIG.

De COR adviseert de commissies Bestuur, Organisatie, Financiën en Veiligheid (BOFV):

- Bespreek met de wethouder de mogelijkheden voor vaker een hard closure voor het hele concern en stel samen een definitie hierover vast (wat is het en waar in de organisatie wordt het op welke manier uitgevoerd)
- Bespreek met de wethouder of de tekorten op de grondexploitaties een bodem moeten krijgen.

5.10 Advies COR inzake vaststelling jaarrekening

Het advies aan de gemeenteraad 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 2023 het geval is geweest. Gezien de bevindingen van de COR wordt de gemeenteraad geadviseerd om de jaarstukken 2023 vast te stellen, zoals bedoeld in artikel 198 van de Gemeentewet en daarmee wordt het college decharge verleend.

De jaarrekening zal, indien het advies van de COR wordt gevolgd, naar verwachting door de gemeenteraad worden vastgesteld na het zomerreces. Daarmee wordt **niet** voldaan aan het wettelijke voorschrift voor het college om de door de gemeenteraad vastgestelde jaarrekening voor 15 juli aan Gedeputeerde Staten (GS) toe te sturen (artikel 200 gemeentewet). Met het vaststellen van de jaarrekening door de gemeenteraad wordt de leden van het college decharge verleend ten aanzien van het gevoerde financieel beheer over het afgelopen jaar en dat is nu nog niet het aan de orde

De oorzaken voor deze vertraging zijn enerzijds de fraudecasus bij Stadsontwikkeling, maar anderzijds de doorrekeningen op grondexploitaties vanwege de gewijzigde grondprijzen en de SiSa-verantwoording en de GRJR. Zie voordetails hierover de aanbiedingsbrief van de accountant in [tussentijdse rapportage van bevindingen 2023 PwC Accountants 24bb003109](#).

Het college heeft daarmee om diverse redenen de deadline uit de verordening niet kunnen realiseren.

6 Verantwoording COR en grondslag werkzaamheden

De **Commissie tot Onderzoek van de Rekening** onderzoekt de getrouwheid en de rechtmatigheid van de 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.

Op grond van de Verordening op de Commissie tot Onderzoek van de Rekening is de door het college opgestelde jaarrekening 2023 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 aan de gemeenteraad aangeboden.

De accountant beoordeelt de digitale jaarstukken zoals opgenomen in de jaarrekening (www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl). De COR kijkt daarnaast naar hoe het college stuurt en of zij in control is. Dit doet zij gedurende de gehele P&C-cyclus. De COR is een technische commissie waar de leden namens de gemeenteraad van Rotterdam aan deelnemen. Het thema en daarmee de rode draad in dit rapport is *"risicobeheersing en de balans tussen wendbaarheid en weerbaarheid"*. Met dit rapport en aanbevelingen deelt de COR haar bevindingen en geeft het de raad handvaten om het goede gesprek te voeren voor de (financiële) dag van morgen.

De Commissie tot Onderzoek van de Rekening bestaat uit M.H. (Marvin) Biljoen (voorzitter), de leden P.J.P. (Pascal) Lansink – Bastemeijer, F.(Fatih) Elbay, J.G. (Jaap) Rozema en T. (Thomas) Roskam en commissiegriffier E.P. (Evert) Peterse.

Bijeenkomsten

De COR is 13 keer bijeengekomen; met name in het kader van de controle van de jaarrekening 2023. Daarnaast zijn in het kader van de controle jaarrekening 2023 vier verantwoordingsgesprekken met wethouders Zeegers, Versnel, Buijt en Struijvenberg georganiseerd.

Grondslag

- Gemeentewet (artikel 197, 198 en 199)
Op grond van artikel 197 Gemeentewet legt het college aan de gemeenteraad over elk begrotingsjaar verantwoording af. Dat gebeurt door de jaarrekening en het jaarverslag aan de gemeenteraad te overleggen. Het is aan de gemeenteraad om de jaarrekening vast te stellen en het college decharge te verlenen voor het gevoerde financiële beheer. Voor de oordeelsvorming over de jaarrekening kan de gemeenteraad zich buigen over een grote diversiteit aan informatie.
- Verordening COR

Het doorgronden van de jaarrekening en bijbehorende informatie is een specifieke aangelegenheid. De COR is om die reden belast met de advisering aan de gemeenteraad over het vaststellen van de jaarrekening. Op grond van de verordening op de Commissie tot onderzoek van de Rekening is de commissie ingesteld. De COR onderzoekt jaarlijks de jaarrekening. 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 gemeenteraad over de vaststelling van de jaarrekening. Met het advies stelt de COR zich tot doel om relevante de politiek-bestuurlijke onderwerpen en aanbevelingen voor te leggen aan de gemeenteraad ten behoeve van het verantwoordingsdebat.

Kaderstellende rol van de raad

De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en zet kaders uit bij het begin van processen. Belangrijke financiële kaderstellende documenten zijn de voorjaarsnota en de programmabegroting. De wet laat veel ruimte tot uitleg van de kaderstellende rol, ruimte die de gemeenteraad zelf kan invullen. Het initiatief, de voorbereiding tot het stellen van kaders kan zowel van de gemeenteraad als van het college uitgaan. De gemeenteraad 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.

7 Relevante informatie met links naar naslag

- [Begroting 2023](#)
- [Eerste Herziening 2023 \(onderdeel van de voorjaarsnota 2024\)](#)
- [Tweede Herziening 2023 \(onderdeel van de begroting 2024\)](#)
- Eindejaarsbrief 2023 ([Raadsvoorstel 23bb007699](#) en [Besluit 23bb008632](#))
- Collegebrief over opvolging aanbevelingen COR en accountant ([23bb007455](#))
- [Collegebrief over jaarstukken 2023 \(24bb002878\)](#)
- [Bijlage 2 behorende bij 24bb002878- Totaaloverzicht bestemmingsvoorstellen \(24bb002882\)](#)
- [Raadsvoorstel over vaststellen bestemmingsvoorstellen jaarstukken 2023 \(24bb002883\)](#)
- [Controleplan PWC jaarrekening 2023 \(23bb005621\)](#)
- [Update controleplan PWC \(23bb000387\)](#)
- [Tussentijdse rapportage van bevindingen 2023 PwC Accountants \(24bb003109\)](#)
- [Collegebrief met reactie op de tussentijdse rapportage van bevindingen 2023 van PwC \(24bb003093\)](#)
- 1^e Boardletter accountant jaarrekening 2023 ([23bb007519](#))
- Startnotitie en Voortgangsrapportages jaarrekening 2023 ([23bb004243](#))
 - o 1e voortgangsrapportage ([23bb005856](#))
 - o 2e voortgangsrapportage ([23bb007483](#))
 - o 3e voortgangsrapportage ([24bb000440](#))
 - o 4e voortgangsrapportage ([24bb001254](#))
 - o Voortgang aanbevelingen COR en Accountant ([24bb002139](#)) en bijlage ([24bb0022162](#))
- [Verordening Commissie tot Onderzoek van de Rekening](#)
- [Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2018](#)
- [Controleverordening Rotterdam 2023](#)
- [Kadernota accountantscontrole en rechtmatigheidsverantwoording rekening 2023 en volgende](#)
- [Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid 213a GW Rotterdam 2015](#)
- [Een financieel fundament voor grote opgaven. Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2023.](#)
- [Eindrapport Financial Audit controlejaar 2023 24bb003091](#)
- [Toezegging 24bb003141 De wethouder zegt toe de gemeenteraad per brief te informeren over de wijzigingen in de Jaarstukken 2023](#)