

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 april 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-851762798
DOS-2022-0007433

Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Reactie op het accountantsverslag 2023

Geachte Statenleden,

De accountant heeft de controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening 2023 van de provincie Zuid-Holland afgerond. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de door hem uitgevoerde controlewerkzaamheden zijn opgenomen in het accountantsverslag 2023. Dit verslag is u separaat toegezonden door de accountant.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste controlebevindingen zoals die zijn genoemd in de bestuurlijke samenvatting van het accountantsverslag en verder zijn uitgewerkt in de daaropvolgende hoofdstukken. Waar nodig treft u ook onze reactie aan.

1. Kernpunten

a. Getrouwheid

Wij zijn blij met de melding van de accountant dat hij een goedkeurende controleverklaring heeft verstrekt voor het getrouwe beeld van de provinciale jaarrekening 2023, inclusief de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording van Gedeputeerde Staten.

b. Rechtmatigheid

Naar aanleiding van een wetswijziging was het de intentie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om de decentrale overheden, met ingang van 1 januari 2023, zelf de controle op de rechtmatigheid te laten uitvoeren. De uitkomsten van deze controle zouden moeten worden verantwoord door middel van de rechtmatigheidsverantwoording die als een bijlage moest worden opgenomen in de provinciale jaarrekening. Doordat deze rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt van de controle zou ook de inhoud van deze rechtmatigheidsverantwoording door de accountant worden beoordeeld op getrouwheid (is de inhoud in overeenstemming met de werkelijkheid?). Echter, doordat het Ministerie er niet in is geslaagd verschillende, hiermee verband houdende, wetten tijdig aan te passen moest de ingangsdatum van genoemde wetswijziging worden gewijzigd naar 1 januari 2024. Wel heeft het Ministerie betrokken decentrale overheden geadviseerd de rechtmatigheidsverantwoording 2023 alsnog op te stellen en onderdeel te laten uitmaken van de jaarrekening 2023. Vanuit het Ministerie kon dit echter niet worden verplicht.

De leden van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening zijn al eerder geïnformeerd over deze (mogelijke) ontwikkelingen. Daarbij is uitgesproken dat de leden van de Commissie voor Onderzoek

van de Rekening het wenselijk vinden om het advies van het Ministerie te volgen. Wij zijn blij te kunnen melden dat wij erin zijn geslaagd de rechtmatigheidscontrole 2023 uit te voeren. Zowel de rechtmatigheidsverantwoording als de bijbehorende toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering maken onderdeel uit van de jaarrekening 2023. Hiermee hebben wij invulling kunnen geven aan het verzoek van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening. De accountant heeft onze rechtmatigheidsverantwoording betrokken in zijn controle op de getrouwheid. Wij zijn blij met de conclusie dat de rechtmatigheidsverantwoording 2023 een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid.

Het is goed om te melden dat de kaders, die wij moeten hanteren bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, op onderdelen 'strenger' zijn dan de kaders die voor de accountant golden. Zo heeft de wetgever bepaald dat iedere euro waarmee de begroting wordt overschreden de classificatie 'onrechtmatig' krijgt en door ons verplicht moet worden verantwoord in de rechtmatigheidsverantwoording en in de paragraaf Bedrijfsvoering. Dit is een aanzienlijke aanscherping van de regels die voor de accountant golden. De accountant kon in de afgelopen jaren volstaan met alleen de omvangrijke (lees: materiële) overschrijdingen in het accountantsverslag te benoemen als 'onrechtmatig'.

De conclusies van de uitgevoerde rechtmatigheidscontrole 2023 zijn opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording 2023 die onderdeel uitmaakt van de provinciale jaarrekening. De uitvoering van de rechtmatigheidscontrole 2023 heeft geleid tot een aantal bevindingen. Deze bevindingen hebben betrekking op de begrotingsonrechtmatigheid (€ 9,0 mln.) en de gunning van een exploitatie-overeenkomst (€ 0,6 mln.). Voor wat betreft de bevindingen met betrekking tot de begrotingsrechtmatigheid heeft u als Provinciale Staten op 13 december 2023 de (interne) kaders vastgesteld. Daarin wordt bepaald welke afwijkingen van de begroting 'acceptabel' en 'niet-acceptabel' zijn. De geconstateerde afwijkingen met betrekking tot de begroting worden, conform genoemde kaders, voor een bedrag van € 3,8 mln. als 'acceptabel' geclassificeerd. Het resterende deel van deze afwijking (€ 5,2 mln.) heeft de classificatie 'niet-acceptabel'.

Genoemde exploitatie-overeenkomst (€ 0,6 mln.) betreft de overeenkomst die is gesloten met de vervoerder voor het zorgdragen voor het vervoer via het veer Maassluis – Rozenburg. Een verdere toelichting op de afwijkingen is opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Daarin wordt, naast de aard van de afwijkingen, ook aangegeven welke acties in gang zijn/worden gezet om herhaling van deze bevindingen te voorkomen.

c. Financiële positie

Deloitte constateert dat de financiële positie in 2023 is verbeterd ten opzichte van 2022. Het eigen vermogen is toegenomen met € 53 mln. Dit wordt met name verklaard vanuit een toename van de algemene reserve in 2023. In de komende jaren zal het eigen vermogen dalen door de beoogde inzet van de bestemmingsreserves en de gedeeltelijke inzet van de algemene (vrije) reserve voor de gemaakte afspraken in het coalitieakkoord.

De weerstandscapaciteit is in 2023 nagenoeg gelijk gebleven aan 2022, waarmee we in staat blijven om risico's die zich eventueel voordoen financieel op te vangen. Dat vinden we belangrijk in een tijd waarin er sprake is van meer (financiële) onzekerheden.

d. Realiteitsgehalte begroting

Deloitte vraagt aandacht voor het realiteitsgehalte van de begroting. In september 2023 is met de Commissie voor Onderzoek van de Rekening de door ons uitgevoerde verdiepende analyse naar de financiële realisatiekracht besproken. De daarin door ons genoemde oorzaken en daaruit volgende aanbevelingen worden door ons opgepakt vanaf 2024.

Parallel daaraan blijven we inzetten op het zo goed en realistisch mogelijk vertalen van beleidsvoornemens en -plannen naar de begroting en eventuele bijstellingen daarop, zodat de richtlijn van minimaal 95% aan realisatiekracht wél gehaald gaat worden.

e. Gesloten systemen

We onderschrijven de bevindingen van Deloitte dat het werken met gesloten systemen de integrale afweging van schaarse middelen beperkt. In lijn met de gemaakte afspraken in het coalitieakkoord komen we uiterlijk bij de begroting 2025 met voorstellen om een zorgvuldige uitwerking op te stellen met daarin voldoende waarborging van beheer, onderhoud en vervanging. Die voorstellen zullen we uiterlijk in september 2024 met de Commissie voor Onderzoek van de Rekening bespreken.

f. Subsidieverstrekingen

Deloitte geeft aan dat de interne beheersing van het proces van subsidieverstrekingen moet worden verbeterd, omdat de lastneming van de subsidies niet altijd correct plaatsvindt. Deze bevinding heeft betrekking op twee verschillende situaties, namelijk: (1) de lastneming van subsidiebeschikkingen die lager zijn dan € 250.000 en (2) de lastneming van meerjarige projectsubsidies die hoger zijn dan € 250.000.

In 2021 heeft de commissie BBV een notitie gepubliceerd met betrekking tot de administratieve verwerking van subsidielasten. Deze notitie geeft aan wanneer de lasten van een meerjarige subsidie verantwoord moeten worden: of in één keer of verdeeld over de looptijd van de subsidie. Bepalend hierbij is het zogeheten 'grensbedrag'. De lasten van toegekende subsidies die lager zijn dan het grensbedrag moeten in één keer in de lasten worden verantwoord, in het jaar waarin gestart wordt met de afgesproken prestaties. In het geval een toegekende subsidie groter is dan dit grensbedrag moeten de bijbehorende lasten worden verdeeld over de looptijd van de subsidies. Jaarlijks moet aan de hand van de voortgangsrapportages vastgesteld worden of de begrote lasten nog steeds in overeenstemming zijn met de realisatie. Als dat niet het geval is moet de lastenverdeling daarop aangepast worden. Genoemd grensbedrag is door Provinciale Staten vastgesteld op € 250.000.

De bevindingen van Deloitte hebben betrekking op beide situaties. Zo zijn de lasten van een paar subsidiebeschikkingen (< € 250.000) wel in één keer in de exploitatie geboekt, maar niet in het jaar waarin gestart wordt met de uitvoering van de afgesproken activiteiten. Daarnaast heeft bij een aantal meerjarige subsidies die groter zijn dan € 250.000, na beoordeling van de tussentijdse rapportage(s), niet de noodzakelijke correctie plaatsgevonden van de begrote lasten (zie ook de opmerking van Deloitte inzake subsidie Gasunie pag. 25).

De oorzaken voor dergelijke administratieve tekortkomingen zijn divers en liggen vooral op het gebied van personeel (voldoende capaciteit, kennis en kunde) en techniek (nieuwe subsidie-applicatie). Voor 2024 is binnen de ambtelijke organisatie (Bureau Subsidies) deze bevinding als

verbeterpunt meegenomen in de verbeterplannen die zijn ingezet om de kwaliteit van de uitvoering van het subsidieproces te verbeteren en door middel van een LEAN-systematiek van proces-beschrijven, instrueren en borgen naar een hoger niveau te brengen. Daarnaast wordt deze bevinding betrokken bij de uitvoering van de verbijzonderde interne controle op het subsidieproces die wordt uitgevoerd door het Team Administratieve Organisatie en Interne Controle. Op deze wijze wordt ook tussentijds gemonitord of de beoogde verbetering ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

g. Loonkosten in SiSa

Deloitte wijst op de noodzaak van het ontwikkelen van een systematiek voor het toerekenen van de ambtelijke inzet aan de specifieke uitkeringen die via de SiSa-bijlage (SiSa = Single Information Single audit) verantwoord moeten worden. In 2023 waren er vijf SiSa-regelingen waarbij sprake was van toerekening van ambtelijke inzet. Hiervoor is gebruik gemaakt van de twee door Deloitte genoemde opties. De ervaringen met de SiSa-verantwoordingen 2023 worden gebruikt bij de evaluatie die in het tweede kwartaal van 2024 wordt gehouden. Doelstelling is om, binnen de kaders van de desbetreffende SiSa-regelingen, zoveel mogelijk uniformiteit en efficiëntie te realiseren.

h. Rijnlandroute

Deloitte merkt op dat de huidige afschrijvingstermijn van 30 jaar voor de tunnel, als onderdeel van de Rijnlandroute, onderwerp van onderzoek is in 2024. Vooralsnog is de huidige afschrijvingstermijn conform de opties zoals die zijn opgenomen in de financiële verordening. In het tweede kwartaal van 2024 wordt een onderzoek uitgevoerd naar het realiteitsgehalte van de geldende afschrijvingspercentages voor tunnels. Hierbij wordt nagegaan of deze afschrijvingspercentages nog steeds passend zijn bij de levensduur van de desbetreffende activa. Het huidige afschrijvingspercentage dat wordt toegepast op de tunnel van de Rijnlandroute maakt onderdeel uit van dit onderzoek. In het geval genoemd onderzoek aanleiding geeft om de huidige afschrijvingstermijn aan te passen wordt hiervoor, uiterlijk bij de begroting 2025, een besluit voorgelegd aan Provinciale Staten.

i. IT-omgeving

De provincie heeft de aanpak van informatieveiligheid de afgelopen jaren geïntensiveerd. De provincie werkt aan de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en het normenkader ISO27001 voor informatieveiligheid, waaraan de provincie zich interprovinciaal heeft gecommitteerd. Daarnaast implementeert de provincie de Europese richtlijn NIS2 die momenteel door het Rijk in Nederlandse wetgeving wordt omgezet. Tegelijkertijd zijn we nog niet waar we willen staan, waarbij de nadruk de komende periode ligt op bewustwording, implementatie en naleving van nieuw ontwikkeld beleid en processen. Daar hoort ook de monitoring van toegangsrechten bij op het financiële systeem. Ook op de bescherming van persoonsgegevens zijn, zoals de accountant aangeeft, meer stappen nodig. Daarover bent u apart geïnformeerd. De provincie herkent zich in de bevindingen van de accountant met betrekking tot de general IT-controls van CODA (applicatie waarin de financiële administratie wordt vastgelegd). De bevindingen zullen worden opgelost voor 30 september 2024, mede in het kader van de implementatie van de ISO27001 voor informatieveiligheid.

2. Belangrijkste bevindingen

a. Verbeteringen 2023

Wij herkennen ons in de door Deloitte genoemde verbeteringen die zich in 2023 hebben voorgedaan. Voor alle genoemde onderwerpen zullen in 2024 de nodige vervolgstappen worden gezet om deze verbeteringen verder vorm te geven.

b. Aandachtspunten

1. OpgaveGericht Organiseren

We kunnen instemmen met de bevinding en aanbevelingen van de accountant met betrekking tot het OpgaveGericht Organiseren. De belangrijkste boodschap van Deloitte is dat de informatiesystemen van de organisatie nog niet zijn aangepast aan het opgavegericht werken. Wij herkennen deze boodschap van de accountant en onderkennen het feit dat als gevolg hiervan noodzakelijke sturingsinformatie niet in alle gevallen op een efficiënte manier ontsloten kan worden. Doelstelling is dat genoemde sturingsinformatie tijdig en efficiënt beschikbaar komt om, mede op basis van deze informatie, op een verantwoorde en efficiënte wijze verder uitvoering te geven aan het opgavegericht werken. Impactanalyses maken deel uit van deze deelopdrachten. Op basis van deze impactanalyses worden de noodzakelijke aanpassingen verricht in systemen, achterliggende rapportages en registraties e.d. Een belangrijke doelstelling hierbij is om ook in 2024 rechtmatig te kunnen blijven werken. Om dit te kunnen realiseren is een overgangsregeling van kracht die per 1 september 2024 vervalt. Per die datum zijn zowel het opdrachtenregister als de mandaatregeling aangepast en beschikbaar voor het opgavegericht werken.

2. Centraal overzicht juridische claims en procedures

Deloitte vraagt aandacht voor het beschikbaar hebben van een centraal overzicht of register van de lopende juridische claims en procedures. Wij onderschrijven het belang van een dergelijk centraal register en in 2024 worden stappen gezet om te komen tot meer centrale regie. Binnen de ambtelijke organisatie wordt in 2024 toegewerkt naar de vorming van een loketfunctie. Deze loketfunctie zorgt voor een totaalbeeld voor wat betreft de externe juridische inhuur, een mogelijkheid om daarop te sturen en een belangrijke bron van informatie voor de lopende juridische claims en procedures. Doelstelling is dat de vorming van de loketfunctie in het 4^e kwartaal van 2024 zal zijn gerealiseerd.

c. Jaarstukken 2023

Met instemming hebben wij kennisgenomen van het feit dat de accountant van mening is dat de verslaggevingsvraagstukken en de in het kader van de jaarrekening toegepaste inschattingen voldoen aan de vaktechnische vereisten.

d. Fraude, integriteit en naleving wet- en regelgeving

Wij zijn blij met de constatering van de accountant dat hij heeft vastgesteld dat binnen de provincie Zuid-Holland het bewustzijn aanwezig is voor wat betreft fraude en integriteit. De bestaande frauderisicoanalyse en de vernieuwde procedure voor integriteitsmeldingen zijn daarvan het bewijs. Tegelijkertijd doet de accountant een aanbeveling voor verdere vormgeving van het frauderisicomanagement, bijvoorbeeld door het uitwerken van een centraal fraudebeleid. Deze

aanbeveling wordt betrokken bij de vormgeving en uitwerking van de frauderisicoanalyse 2024 (derde kwartaal van 2024).

e. Interne beheersing

Voor dit onderdeel van het accountantsverslag grijpt Deloitte terug naar de belangrijkste bevindingen uit de managementletter/boardletter 2023, die in november 2023 zijn opgesteld (zie hiervoor pagina 28 van het accountantsverslag). Wij hebben u in november 2023 een inhoudelijke reactie op de Boardletter 2023 gestuurd. Deze brief is met u besproken in de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening van 29 november 2023. De drie belangrijkste bevindingen uit de Boardletter 2023 zijn:

1. Memoriaalboekingen

Deloitte geeft aan dat zij hebben geconstateerd dat in het administratieve proces geen interne controle op de handmatig uitgevoerde memoriaalboekingen wordt uitgevoerd. Wij onderkennen dat het proces met betrekking tot de handmatig ingevoerde memoriaalboekingen op onderdelen verbeterd kan worden. Bij het opstellen van de jaarrekening 2024 willen we dat de volgende standaard binnen de hele provinciale organisatie gemeengoed is:

- a. iedere memoriaalboeking is voorzien van een autorisatie door de budgethouder en
- b. iedere memoriaalboeking is voorzien van een volledige en duidelijke onderbouwing die centraal is gearchiveerd en hierdoor navolgbaar is voor derden (waaronder de accountant).

Op dit moment worden per documentcode (soort memoriaalboeking) de vereisten beschreven door een werkgroep. Deze beschrijving is uiterlijk 30 juni 2024 gereed. De voorgenomen werkwijze zal via Team AO/IC worden afgestemd met de accountant. Na de zomervakantie 2024 worden de interne spelregels breed bekend gemaakt bij de betrokken (financiële) collega's in de ambtelijke organisatie en nader toegelicht. Vanaf 1 oktober 2024 worden memoriaalboekingen zonder autorisatie en onderbouwing niet meer door de financiële concernadministratie in behandeling genomen.

2. IT-audit 2023

Zie de inhoudelijke reactie die hiervoor is opgenomen bij 'kernpunten, onderdeel i'.

3. Projectaudits

Deloitte adviseert om de controle van projectmanagement onderdeel te laten uitmaken van het Concern Interne Controleplan. Dit plan wordt door het Team AO/IC gebruikt voor de uitvoering van de verschillende (verbijzonderde) interne controles binnen de provinciale organisatie. De controle van het projectmanagement wordt als controle toegevoegd aan de interne controles die door Team AO/IC over het boekjaar 2024 worden uitgevoerd. Uitvoering van deze projectcontrole 2024 start in het 3^e kwartaal 2024. Bij het opstellen van het Concern Interne Controleplan 2025 (december 2024) wordt deze controle opgenomen als 'reguliere' controle.

f. Data-analyse

Wij zijn het eens met de aanbeveling van Deloitte om meer gebruik te maken van data-analyse bij de controle. In lijn met deze aanbeveling zijn wij reeds in 2023 begonnen met het analyseren van de databestanden met betrekking tot het proces betalingsverkeer. Zoals Deloitte ook aangeeft wordt bij de uitwerking van deze aanbeveling samen opgetrokken om te zoeken naar verdere inzetmogelijkheden van data-analyse bij de uitvoering van de interne controles. Dit met het doel om de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controles. In mei 2024 start Team AO/IC met de uitvoering van de interne controles 2024. Hierbij wordt, in overleg met Deloitte, nagegaan op welke wijze data-analyse nog meer kan worden ingezet bij de uitvoering van de controlewerkzaamheden.

3. Bevindingen jaarrekening (pagina's 13 tot en met 18)

Deloitte constateert dat de vermogenspositie van de provincie is verbeterd. Zoals eerder in deze brief is toegelicht betreft dit de toename van met name de algemene reserve, terwijl de omvang van de bestemmingsreserves nagenoeg gelijk is gebleven. Het rekeningresultaat is gedaald ten opzichte van voorgaande jaren, maar tegelijk (h)erkennen we dat de realisatiekracht ten opzichte van de bijgestelde begroting nog niet de richtlijn van 95% heeft behaald. In 2024 blijven we daar aandacht voor houden, ook al beseffen we dat we voor een deel daarvan afhankelijk zijn van derden waarmee we samenwerken.

Het versterken van de financiële realisatiekracht willen we onder meer gaan bereiken door, meer dan voorheen, praktisch gericht te begroten. Dat zal ook bijdragen aan een meer realistische ontwikkeling van de financiële kengetallen die nu jaarlijks bij de jaarrekening een (veel) positiever beeld tonen dan hetgeen in de originele begroting was opgenomen. We zullen daarbij ook specifieke aandacht hebben voor de raming van de investeringsuitgaven en de meerjarige ontwikkeling daarvan inzichtelijk maken in de planning & control producten.

4. Speerpunten van Commissie voor Onderzoek van de Rekening

De door Deloitte genoemde speerpunten van Provinciale Staten zijn de aandachtspunten voor de controle van de jaarrekening 2023 die Provinciale Staten hebben meegegeven aan de accountant. Deze aandachtspunten zullen worden besproken in de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening van 22 mei 2024. In het geval dat deze speerpunten leiden tot aanvullende werkzaamheden voor Gedeputeerde Staten zal daarvoor een plan van aanpak worden opgesteld en worden gedeeld met Provinciale Staten tijdens vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening in september 2024.

5. Overige bevindingen

a. Aanpassingen Bado

Deloitte vraagt aandacht voor de verwachte aanpassingen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Deze aanpassingen kunnen van invloed zijn op de controlewerkzaamheden die de accountant moet uitvoeren met betrekking tot het boekjaar 2025. Om tijdig te kunnen anticiperen op de (mogelijke) impact van deze wijzigingen wordt in de tweede helft van 2024 hiervoor een overleg ingepland met Deloitte.

b. Natuur- en landschapsbeheer

Wij zijn ons bewust dat de overgang van de subsidieregelingen met betrekking tot natuur- en landschapsbeheer (SKNL en SNL) van het RVO (Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland) naar de provincie administratief uitdagend is. Wij onderkennen ook dat binnen die uitdaging de juiste toerekening van de subsidieasten conform BBV (Besluit Begroting en Verantwoording decentrale overheden) en de provinciale uitgangspunten moet gebeuren. Naast de lastneming met betrekking tot deze subsidies moeten ook de bijbehorende balansverplichtingen en voorschotten goed worden gemonitord. Zodra de subsidieregelingen SKNL en SNL geïmplementeerd zijn in de provinciale administratie maken zij onderdeel uit van de reguliere (interne) controle op de uitgaven, als onderdeel van de subsidievaststellingen. Daarnaast maken deze regelingen, na de overgang naar de Provincie, onderdeel uit van de verbijzonderde interne controles op de subsidies.

Vervolgprocedure

De acties naar aanleiding van de aanbevelingen van de accountant zullen binnen de ambtelijke organisatie worden uitgezet en, waar mogelijk, spoedig worden opgevolgd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

plv. voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J.N. Baljeu