

GS brief aan Provinciale Staten

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

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2025-871837842
DOS-2023-0005987

Bijlagen

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Reactie op het accountantsverslag 2024

Geachte Statenleden,

De accountant heeft de controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening 2024 van de provincie Zuid-Holland afgerond. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot de door hem uitgevoerde controlewerkzaamheden zijn opgenomen in het accountantsverslag 2024. Dit verslag is u separaat toegezonden door de accountant.

De provincie is volop in ontwikkeling. Het opgavegericht werken, het versterken van de realisatiekracht en de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, in combinatie met het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording, hebben in 2024 veel inzet gevraagd. Ook is in de afgelopen periode de nodige inspanning verricht voor het verder verbeteren van de digitale beschikbaarheid van informatie, grip krijgen op arbeidscapaciteit, het vormgeven van de financiële functie en het verhogen van de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde omgeving.

De breedte van de onderwerpen en de onderlinge afhankelijkheden maken de implementatie complex. Deze onderwerpen (zowel Financiën als Informatisering en Informatievoorziening) raken de basis van onze organisatie. Bijzondere aandacht geven we daarbij aan de soft controls (cultuur, houding en gedrag) naast de noodzakelijke inrichting van de hard controls (processen, systemen en autorisaties). Sommige projecten vragen om een doorontwikkeling; andere projecten moeten worden afgerond, terwijl er ook projecten zijn waarvoor een plan van aanpak gereed ligt, en waarvan de uitvoering nog moeten starten. Wij zien de urgentie om deze projecten in 2025 en latere jaren uit te voeren en af te ronden. De basis van de organisatie (lees: cultuur, gedrag, processen, automatisering, e.d.) moet verder op orde worden gebracht. Tegelijkertijd zet de stapeling van deze projecten en het verder ontwikkelen en inrichten van de organisatie plannen onder druk en maakt de implementatie complex. Dit is zeker ook een risico dat onze volle aandacht heeft in 2025. We onderschrijven volledig wat de accountant hierover in het accountantsverslag heeft opgemerkt.

Wij zijn positief over de aanbevelingen en aandachtspunten die het accountantsverslag 2024 benoemd. Tegelijkertijd plaatsen wij die wel in de juiste context in het besef dat het niet (tijdig) realiseren van de hiervoor genoemde projecten wezenlijke risico's met zich meebrengt voor het

functioneren van de provinciale organisatie. In 2025 houden wij u met regelmaat op de hoogte van de voortgang van genoemde projecten.

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 2024, 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. Bij de controle van de jaarrekening 2023 is gemeld dat het Ministerie er niet in was geslaagd om alle relevante wet- en regelgeving tijdig aan te passen. Het streven van het Ministerie was om dat in 2024 alsnog te doen. Echter, ook dat is niet gelukt. Het Ministerie heeft laten weten dat deze aanpassingen nu in de loop van 2025 zullen plaatsvinden.

Net als voor de controle van de jaarrekening 2023 heeft het Ministerie met het oog op de jaarrekeningcontrole 2024 betrokken decentrale overheden geadviseerd de rechtmatigheidsverantwoording 2024 alsnog op te stellen en onderdeel te laten uitmaken van de jaarrekening 2024. Vanuit het Ministerie kan dit echter niet worden verplicht.

De leden van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening hebben met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2023 laten weten het wenselijk te vinden om het advies van het Ministerie te volgen. Deze lijn, die in 2023 is ingezet, hebben wij voortgezet met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording 2024. Zowel de rechtmatigheidsverantwoording als de bijbehorende toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering maken onderdeel uit van de jaarrekening 2024. Hiermee hebben wij ook voor de jaarrekening 2024 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 2024 een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid.

Het is goed om te melden dat de kaders, die wij hanteren bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, op onderdelen 'strenger' zijn dan de kaders die voor de accountant eerder 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. Dit verschil komt vooral tot uitdrukking in de categorie 'acceptabele afwijkingen' (2024: €25,4 miljoen). Deze categorie met onrechtmatigheden hoefde door de accountant niet betrokken te worden bij de afweging of er

sprake is van een overschrijding van de verantwoordingsgrens. Bij de uitvoering van onze rechtmatigheidscontrole hebben wij de 'strengere' regels gevolgd.

Het totaal van de in 2024 geconstateerde onrechtmatigheden (€29,2 miljoen) overschrijdt de verantwoordingsgrens van €10,8 miljoen. Het totaal aan onrechtmatigheden is onderverdeeld in (a) begrotingsonrechtmatigheid (€20,5 miljoen), (b) overschrijding investeringskredieten (€7,5 miljoen) en (c) onrechtmatigheid met betrekking tot de gunning van een exploitatie-overeenkomst (€ 1,2 miljoen).

Voor wat betreft de bevindingen met betrekking tot de begrotingsrechtmatigheid (ad. a) heeft u als Provinciale Staten op 13 december 2023 de 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 €25,4 miljoen als 'acceptabel' geclassificeerd. Het resterende deel van deze afwijking (€3,8 miljoen) heeft de classificatie 'niet-acceptabel'.

De overschrijding van het investeringskrediet (ad. b) betreft de omzetting van investeringsmiddelen van bijdrage in activa van derden (= fietspaden van gemeenten) naar de exploitatie. Deze correctie is niet consistent doorgevoerd voor alle bijdragen in activa van derden en daarmee niet in lijn met de verslaggevingsregels van het BBV. Door het terugdraaien van deze correctie in de jaarrekening 2024 is een bedrag van €7,5 miljoen weer verantwoord op de balans als 'bijdragen in activa van derden'. Het bijbehorende budget ontbreekt, omdat dat met de oorspronkelijke correctie is omgezet naar de exploitatie. Dit leidt in 2024 tot een onderbesteding in de exploitatie, maar tot een overschrijding op de investeringskredieten.

Genoemde exploitatie-overeenkomst (ad. c) betreft de eerdere overeenkomst die in 2023 is gesloten met de vervoerder voor het zorgdragen voor het vervoer via het veer Maassluis – Rozenburg. Dezelfde onrechtmatigheid maakte bij de jaarrekening 2023 ook onderdeel uit van de rechtmatigheidsverantwoording 2023.

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.

De rapporteringsgrens die geldt voor het uitvoeren van de jaarrekeningcontrole bedraagt €300.000. Naast de overschrijdingen die zijn geconstateerd bij het uitvoeren van de rechtmatigheidscontrole heeft de controle van de accountant op de getrouwheid van de jaarrekening ook geleid tot een drietal fouten die gerapporteerd moeten worden. Deze fouten bedragen in totaal €3,1 miljoen. Zie voor een verdere toelichting onderdeel 1h van deze brief en het accountantsverslag 2024, bijlage A1.

c. Financiële positie

Deloitte constateert dat de financiële positie in 2024 is verbeterd ten opzichte van 2023. Het eigen vermogen is toegenomen met € 58 mln. Dit wordt met name verklaard vanuit een toename van de algemene vrije reserve in 2024. 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 2024 verbeterd ten opzichte van 2023, 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

In 2024 is de afwijking van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de bijgestelde begroting afgenomen tot 4%. In 2023 was dit nog 6%. Daarmee hebben we een verbetering gerealiseerd die ook volgt vanuit de toegenomen aandacht voor realistisch begroten. In 2024 hebben we daar meerdere keren met Provinciale Staten over gesproken en daarnaast is het een blijvend punt van aandacht bij (bijstellingen op) de begroting. Die lijn zetten we voort in 2025.

e. Investeringsen

Deloitte constateert dat bij de raming van investeringsuitgaven de afwijkingen relatief groot zijn. In de jaarstukken lichten we de afwijkingen toe in het samenvattend financieel beeld. Daarin is ook aangegeven dat de afwijkingen met name veroorzaakt worden doordat de lastneming van diverse subsidies in toekomstige jaren plaatsvindt, terwijl we in de begroting gerekend hadden op lastneming in boekjaar 2024. En daarnaast ook door administratieve wijzigingen als gevolg van verslaggevingsregels (niet activeren van gerealiseerde lasten, maar in de exploitatie verantwoorden). In 2025 besteden we hier extra aandacht aan, onder andere via het traject 'Investeringsen in Zicht' waarover u uiterlijk in het 3^e kwartaal een brief ontvangt.

f. Informatiesystemen

Wij onderschrijven de bevinding van de Deloitte dat de informatiesystemen verder moeten worden aangepast aan het opgegeven gericht werken. De urgentie om hier met hoge prioriteit actie op te zetten wordt door ons gedeeld en uitgevoerd. Zo is het aanpassen van de informatiesystemen één van de pijlers van het lopende initiatief rond de doorontwikkeling van de financiële functie van de Provincie Zuid-Holland. Het actieplan rond de doorontwikkeling van de financiële functie wordt in het tweede kwartaal 2025 besproken in Gedeputeerde Staten, gevolgd door een brief aan Provinciale Staten.

g. Financiële functie

In het eindrapport 'Foto Financiële functie en Wenkend perspectief' is ook het actieplan naar de toekomst geschetst. De eerste acties daaruit, het opstellen en uitwerken van een visie en het aanstellen van een eindverantwoordelijke, zijn inmiddels in gang gezet. Binnenkort zullen wij u via een aparte brief nader informeren over dit traject.

h. Subsidieverstrekingen

Momenteel wordt het proces rondom de lastneming van subsidies geëvalueerd om te bezien of de taken en verantwoordelijkheden juist zijn belegd en welke aanvullende kennis benodigd is om dit proces beter te laten verlopen. Ook wordt de laatste hand gelegd aan een beheersproces om beter te sturen op naleving van de geldende termijnen. Dit beheersproces ziet op alle fasen van het verstrekken van een subsidie (verlening, monitoring, vaststelling). Het overschrijden van termijnen zou daarmee tot een minimum beperkt moeten worden. In het tweede kwartaal van 2025 wordt dit geoperationaliseerd.

Ten aanzien van de geëxtrapoleerde fout van ca. € 1,1 miljoen als gevolg van een onjuiste registratie van de subsidieasten en -verplichtingen wordt vanaf het tweede kwartaal van dit jaar een controle uitgevoerd op de nog openstaande verplichtingen om het risico op foutieve registraties sterk te verminderen. Daarnaast wordt het monitoren, op het tijdig verwerken van recente tussentijdse financiële informatie van subsidieontvangers, geïntensiveerd. Hierdoor moet herhaling van de bevinding met betrekking tot de boeking van té hoge subsidieasten, van ca. € 1,1 miljoen, worden voorkomen.

i. IT-omgeving

In het programma Informatietransitie gaat dit jaar een inventarisatie gestart worden op circa veertig hoofdapplicaties die door de ambtelijke organisatie worden gebruikt. Applicaties als Coda, Pink, Subsidieplatform en Youforce maken onderdeel uit van deze inventarisatie. Bij deze inventarisatie wordt nagegaan of een applicatie functioneel voldoet aan de AVG, Archiefwet, WOO en securityvereisten. Eind 2025 wordt de inhoud van de applicaties gescand om te beoordelen of die in lijn is met de archiefwet en de privacywetgeving.

Om de toekomstbestendigheid en resultaatgerichtheid van de Informatisering & Automatisering organisatie te verbeteren is recent een programmadirecteur Informatisering en Digitalisering aangesteld die hierop gaat sturen. De komende periode zal deze een plan van aanpak opstellen met daarin ook aandacht voor verbeteringen rond de gebruikersrechten voor Coda en Easyfunders. Onlangs is ook een programmadirecteur Financiën aangesteld. Deze gaat zich richten op de (door)ontwikkeling van de financiële functie.

2. Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen (voorzover nog niet toegelicht bij onderdeel 1 'kernpunten')

a. Administratieve verwerking bijdrage gemeentelijke fietspaden

Deloitte constateert dat het afboeken van subsidies voor gemeentelijke fietspaden onder de immateriële vaste activa niet in lijn is met het BBV. Deze subsidies waren eerst begroot als investering in bijdrage van derden (balans), maar zijn bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2024 als last begroot (exploitatie). Deze omzetting is uitgevoerd om de vrijval aan kapitaallasten in te zetten voor investeringen van planmatig beheer en onderhoud en daarmee passend binnen de werking van het gesloten systeem Bereikbaarheid in 2024. Bijdragen in activa van derden activeren is op grond van het BBV toegestaan, maar niet verplicht. Deloitte merkt terecht op dat het wel of niet activeren consistent moet worden toegepast. Wij komen in het 3^e kwartaal van 2025 met een voorstel naar Provinciale Staten over de wijze waarop we om willen gaan met bijdragen in activa van derden. In dat voorstel lichten we de regelgeving vanuit het BBV toe, maken we inzichtelijk welke opties er zijn en wat daarvan de financieel-administratieve effecten zijn. Dit voorstel is onderdeel van het project 'Investerings in Zicht' waarover de Commissie voor Onderzoek van de Rekening op 5 februari 2025 is geïnformeerd.

b. Centraal juridisch loket

Het Juridisch Loket is op 1 januari 2025 gestart. Er is nog weinig ruchtbaarheid aan het loket gegeven, omdat de personele capaciteit nog niet volledig is ingevuld. Daarnaast zijn ook aanpassingen in het instrumentarium, de procedures en de financiële administratie nodig om het loket goed te laten

functioneren. Het streven is om in 2025 deze zaken steeds meer in te vullen, zodat het Juridisch Loket vorm krijgt binnen de organisatie.

c. Subsidies natuur- en landschapsbeheer

Wij hebben ons in het afgelopen jaar ingezet om een volledige, juiste en tijdige opname van de door de RVO uitgevoerde subsidieregelingen (grondgebonden en niet-grondgebonden) in de financiële administratie te realiseren. Doelstelling hiervan was om tijdig een juist en volledig beeld van de desbetreffende subsidieasten en bijbehorende balansposten te kunnen geven. Daarbij kon eventueel worden teruggevallen op de door de ADR of een andere accountant gecontroleerde overzichten.

Wij onderkennen de afhankelijkheid van een tijdige oplevering van deze gecontroleerde overzichten, als onderdeel van de jaarrekeningcontrole. Wij gaan in 2025 na of de organisatie beschikt over alle relevante informatie die noodzakelijk is om de controle van dit deel van de subsidies binnen de eigen organisatie te kunnen uitvoeren. Wij betrekken de accountant bij deze inventarisatie.

d. 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 in 2024 al begonnen met het analyseren van de databestanden met betrekking tot het proces betalingsverkeer. Deze lijn wordt doorgezet bij de uitvoering van de controlewerkzaamheden 2025.

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

Zie de inhoudelijke reactie die hierover is opgenomen bij 'kernpunten, onderdelen c tot en met e'

4. 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. Daarnaast heeft hij vastgesteld dat zijn aanbeveling, met betrekking tot het opstellen van fraudebeleid binnen de provincie Zuid-Holland, actief is opgepakt. Wij hebben het voornemen om een eerste versie van dit 'fraudebeleid PZH' in de vergadering van september 2025 voor te leggen aan de Commissie voor Onderzoek van de Rekening.

5. Speerpunten van Commissie voor Onderzoek van de Rekening

Provinciale Staten heeft aandachtspunten voor de controle van de jaarrekening 2024 meegegeven aan de accountant. Deze aandachtspunten zullen worden besproken in de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening van 21 mei 2025.

6. Overige bevindingen (voorzover nog niet eerder toegelicht in deze brief)

a. Toerekening opbrengsten aan materiele vaste activa

Deloitte merkt op dat de toerekening van opbrengsten aan materiele vaste activa niet in alle gevallen plaatsvindt conform het stelsel van baten en lasten. In theorie heeft Deloitte gelijk, maar een volledige en efficiënte uitvoering hiervan in de praktijk lijkt niet in alle gevallen mogelijk te zijn. Wij bespreken deze bevinding nog voor de zomer met de accountant om in overleg met hem te komen tot een verantwoorde en werkbare oplossing.

b. Provinciaal fonds Nazorg Stortplaatsen Zuid-Holland

Eerder zijn verkennende gesprekken gevoerd over de mogelijkheden om voor de administratie van fonds nazorg gebruik te maken van de applicatie die ook gebruikt wordt voor de financiële administratie van de provincie (Coda). In de loop van 2025 wordt hier een vervolg aan gegeven. De door Deloitte genoemde correcties hebben vooral betrekking op de voorziening voor het onderhoud van de gesloten stortplaatsen. In de afgelopen jaren is er voor gekozen deze voorziening volledig aan te laten sluiten op het totale tekort bij de gesloten stortplaatsen. Op aangeven van de accountant is deze lijn nu losgelaten, vooral vanwege het positieve resultaat dat blijkt uit de jaarrekening 2024 van fonds nazorg zelf.

7. Interne beheersing

Voor dit onderdeel van het accountantsverslag grijpt Deloitte terug naar de belangrijkste bevindingen uit de managementletter/boardletter 2024, die in november 2024 zijn opgesteld (zie hiervoor pagina 29/30 van het accountantsverslag). Wij hebben u in december 2024 een inhoudelijke reactie op de Boardletter 2024 gestuurd. Deze brief is met u besproken in de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening van 16 december 2024. De vier belangrijkste bevindingen uit de Boardletter 2024 zijn:

1. Memoriaalboekingen

Vanwege personele mutaties is de nieuwe werkwijze voor memoriaalboekingen nog niet geïmplementeerd. Op dit moment wordt de instructie, die onderdeel uitmaakt van deze nieuwe werkwijze, afgerond. Op 1 juni 2025 wordt deze instructie in gebruik genomen.

2. Subsidies natuur- en landschapsbeheer

Zie de inhoudelijke reactie die hierover is opgenomen bij 'kernpunten, onderdeel h'.

3. Projectmanagement

De opdracht Audit en Advies (OAA) stelt jaarlijks een onderzoeksplan op. Het onderzoeksplan komt tot stand na gesprekken met het management van de provincie en andere belangrijke stakeholders. In het onderzoeksplan 2025 is een procesaudit naar projecten opgenomen. De projectbeheersing wordt in dit onderzoek meegenomen.

4. IT-audit 2024

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

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,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff