

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Reactie op het accountantsverslag 2025

Geachte Statenleden,

De accountant heeft de controlewerkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening 2025 van de provincie Zuid-Holland afgerond. De belangrijkste bevindingen zijn opgenomen in het accountantsverslag 2025. Dit verslag is u separaat toegezonden door de accountant.

Wij zijn positief over de aanbevelingen en aandachtspunten die het accountantsverslag 2025 benoemd. De voorzieningen groot onderhoud en spaarverlof zijn ingesteld en op het juiste niveau gebracht. Daarnaast is de grip op inhuur verbeterd door de inrichting van een inhuurdesk en worden juridische verplichtingen en claims geregistreerd bij het Juridische loket. De accountant heeft ook de dringende boodschap afgegeven om niet te verslappen en de ingezette verbeteringen te realiseren en te borgen. Daarom zet dit college vol in om nog dit jaar resultaten te boeken. Binnen het programma Versterking Financiële Functie verbeteren wij de inrichting van financiële ketenprocessen en starten wij in 2026 met periodieke afsluitingen van de administratie, zodat afwijkingen eerder zichtbaar worden. Over de voortgang daarvan en de resultaten die dat oplevert informeren we Provinciale Staten uiterlijk in het vierde kwartaal van 2026. Ook worden forse verbeteringen doorgevoerd in het jaarrekeningproces zodat de volgende jaarrekening én met minder correcties én sneller (ambitie is één week eerder) wordt opgeleverd.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste controlebevindingen zoals die zijn genoemd in het accountantsverslag. 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 2025, inclusief de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording van Gedeputeerde Staten.

b. Rechtmatigheid

De accountant heeft onze rechtmatigheidsverantwoording betrokken in zijn controle op de getrouwheid. Wij zijn verheugd met de conclusie dat de rechtmatigheidsverantwoording 2025 een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid.

Het is goed om te melden dat de kaders, die wij sinds 2023 hanteren bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, op onderdelen 'strenger' zijn dan de kaders die voor de accountant golden toen zij de rechtmatigheidscontrole uitvoerden. 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' (2025: €31,9 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 2025 geconstateerde onrechtmatigheden (€41,3 miljoen) overschrijdt de verantwoordingsgrens van €23,1 miljoen. Dit moet worden afgezet tegen een totaal lastenniveau van €1.200 miljoen. Het totaal aan onrechtmatigheden is onderverdeeld in (a) begrotingsonrechtmatigheid (€33,6 miljoen), (b) overschrijding investeringskredieten (€4,9 miljoen) en (c) onrechtmatigheid met betrekking tot de gunning van een exploitatie-overeenkomst (€2,8 miljoen).

(a) Begrotingsonrechtmatigheid

Voor wat betreft de bevindingen met betrekking tot de begrotingsrechtmatigheid zijn de kaders opgenomen in de Financiële Verordening provincie Zuid-Holland 2021 en daarmee door u, als Provinciale Staten, vastgesteld. Deze kaders bepalen 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 €27 miljoen als 'acceptabel' geclassificeerd. Het resterende deel van deze afwijking (€6,6 miljoen) heeft de classificatie 'niet-acceptabel'. De acceptabele overschrijding bestaat voor een belangrijk deel uit de vorming van een voorziening voor de Grondbank (€8,8 miljoen) en een voorziening voor het spaarverlof (€9,7 miljoen). De niet-acceptabele overschrijding wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de in 2025 noodzakelijke ophoging van de voorziening van ENERGIIQ.

(b) Overschrijding investeringskredieten

De overschrijding van het investeringskrediet betreft de administratieve verwerking van provinciale bijdragen in activa van derden. U heeft op 12 november 2025 besloten om een ondergrens in te stellen van €2,5 miljoen voor het activeren van provinciale bijdragen aan activa van derden, zoals fietspaden van gemeenten, en dit toe te passen vanaf 1 januari 2025. Deloitte constateert dat in 2025 de verwerking van een tweetal bijdragen nog niet in lijn was met de verslaggevingsregels. De totstandkoming van genoemd besluit vond gelijktijdig plaats met een analyse van de projecten waar dit betrekking op zou hebben. Door die samenloop in de tijd werden uitgaven gedekt in de exploitatiebegroting en konden niet tijdig

worden omgezet naar investeringskrediet. In 2026 schenken we extra aandacht aan de ontwikkeling van projecten met daarin een provinciale bijdrage in activa van derden en borgen we dat we voldoen aan de verslaggevingsregels. Het periodiek afsluiten van de provinciale administratie waar we in 2026 ook mee starten gaat ons hierbij helpen. Deze onrechtmatigheid is acceptabel, omdat deze ontstaat naar aanleiding van het door u in november 2025 genomen besluit.

(c) Onrechtmatigheid met betrekking tot de gunning van een exploitatie-overeenkomst
Genoemde exploitatie-overeenkomst 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 2024 ook onderdeel uit van de rechtmatigheidsverantwoording 2024. In 2025 is het besluit genomen om gebruik te maken van de optie om deze overeenkomst met één jaar te verlengen. Met dit besluit tot de verlenging van de exploitatieovereenkomst is ook besloten tot een verhoging van de exploitatiebijdrage van €1,6 miljoen waardoor de totale exploitatiebijdrage voor 2025 €2,8 miljoen bedraagt (2024: €1,2 miljoen).

De provincie herkent de bevinding dat de besluitvorming rondom de subsidieverlening niet altijd binnen de termijnen van de Algemene Subsidieverordening plaatsvindt. Naar aanleiding van eerdere soortgelijke bevindingen van de accountant is in de tweede helft van 2025 de derdelijns controle op de termijnoverschrijdingen als extra beheersmaatregel geïmplementeerd. Hierdoor is er meer en beter inzicht in de aard van de termijnoverschrijdingen, waardoor herhaling kan worden voorkomen. Deze verbetermaatregel houdt verder in dat een actieve sturing op de werkvoorraad is ingeregeld en de escalatieprocedure met betrekking tot termijnoverschrijdingen is doorontwikkeld. Hiermee wordt geborgd dat besluitvorming binnen de termijnen plaatsvindt. De realisatie van de beslistermijnen wordt als vaste indicator vastgelegd in een rapportage. Aan de hand hiervan wordt periodiek de voortgang van de besluitvorming ten opzichte van de geldende beslistermijnen gemonitord. Deze maatregelen moeten leiden tot een afname van het aantal dossiers waarop een termijnoverschrijding plaatsvindt.

De accountant vraagt aandacht voor het tijdig verwerken van voortgangsinformatie voor de lastneming in de jaarrekening 2025. Hierbij spelen echter twee tegengestelde belangen een rol: enerzijds speelt zuiverheid van de lastneming een centrale rol (voortgangsrapportages die later in het jaar (of zelfs vlak na het einde van het boekjaar) worden ingediend, geven een aanzienlijk beter en getrouwer beeld van de feitelijke stand van zaken aan het einde van het jaar). Anderzijds leidt deze late aanlevering van voortgangsrapportages tot een piekbelasting in het subsidieproces aan het einde van het jaar en aan het begin van het nieuwe jaar. Het is voor de organisatie een grote uitdaging om de aangeleverde informatie tijdig te beoordelen en de lastneming, waar nodig, tijdig te verwerken. Naast genoemde uitdaging in de eigen organisatie zijn wij ook afhankelijk van de tijdige aanlevering door de subsidieontvangers, die zelf ook vaak te maken hebben met een intensieve jaarafsluiting. De bevinding van de accountant is een feitelijke constatering van een aandachtspunt binnen het bestaande subsidieproces. In 2026 wordt dit onderdeel van het subsidieproces

geanalyseerd. Als de uitkomst van deze analyse daar aanleiding voor geeft wordt de huidige werkwijze aangepast.

c. Frauderisicomanagement

Het oordeel van de accountant naar aanleiding van hun specifieke werkzaamheden op het gebied van fraude sluit inhoudelijk aan op de conclusie die wij hebben getrokken naar aanleiding van de door ons uitgevoerde frauderisicoanalyse. Deze conclusie is met u gedeeld in een brief van gedeputeerde Van Leeuwen van 19 januari jongstleden ([Frauderisicoanalyse 2024](#)).

d. Financiële positie

Deloitte constateert dat de financiële vermogenspositie in 2025 is afgenomen ten opzichte van 2024. Het eigen vermogen is afgenomen met circa € 140 miljoen tot € 857 miljoen. Dit wordt verklaard door de instelling van de voorzieningen groot onderhoud voor infrastructuur, vaarwegen en recreatiegebieden. Als onderdeel van het afschaffen van de gesloten financiële systemen Bereikbaarheid en Groen zijn de gespaarde middelen in de bestemmingsreserves groot onderhoud (eigen vermogen) overgeheveld naar een voorziening (vreemd vermogen). Over dit effect hebben wij Provinciale Staten al geïnformeerd via [onze brief](#) 'Afschaffen financiële gesloten systemen' van augustus 2024.

De weerstandscapaciteit is in 2025 verbeterd ten opzichte van 2024, 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.

e. Realiteitsgehalte begroting

In 2025 is de afwijking van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de bijgestelde begroting afgenomen tot 3%. In voorgaande jaren was dit 4% (2024) en 6% (2023). De ingezette lijn voor realistisch begroten zetten we daarmee voort. Tegelijk zijn we ons ervan bewust dat dit percentage enigszins vertekend is door stortingen in voorzieningen, zoals spaarverlof en de groundbank Zuidplas, die niet in de bijgestelde begroting waren voorzien. Verder geldt dat het percentage van de financiële realisatiekracht altijd in relatie moet worden gezien tot de werkelijk behaalde maatschappelijke resultaten in de provincie Zuid-Holland, aangeduid als de publieke waarde. We worden steeds beter in het koppelen van onze financiële resultaten aan behaalde prestaties, maar blijven daar in de komende periode extra inzet op plegen. Een voorbeeld daarvan is de doorontwikkeling van de beleidsmonitor met indicatoren per beleidsprestatie. Wij denken dat we dat nog verder kunnen verbeteren en zetten daar ook het komende jaar op in.

f. Investerings

Deloitte constateert dat bij de raming van investeringsuitgaven (77%) en de gereed melding van investeringsprojecten (54%) de afwijkingen groot zijn. In de jaarstukken lichten we de afwijkingen toe in het samenvattend financieel beeld. Een deel van de afwijkingen wordt veroorzaakt doordat de lastneming van diverse subsidies in toekomstige jaren plaatsvindt, terwijl we in de begroting gerekend hadden op lastneming in boekjaar 2025. Daarnaast geldt echter ook dat de kwaliteit en het realiteitsgehalte van de begroting beter moet, waaronder

de meerjarige fasering van uitgaven. We verwachten in 2026 dit beter te gaan doen, onder andere via het periodiek afsluiten van de administratie en het doorvoeren van verbeteringen in onze financiële ketenprocessen. Over de voortgang daarvan en de resultaten die dat oplevert informeren we Provinciale Staten uiterlijk in het 4^e kwartaal van 2026.

g. Informatievoorziening

Het bestuur herkent de geschetste complexiteit en onderschrijft het belang van een kwalitatief goede informatievoorziening als randvoorwaarde voor het opgavegericht werken. De benoemde verbeterpunten, waaronder de herinrichting van managementrapportages en de borging van heldere escalatielijnen, zijn onderdeel van het programma Versterking Financiële Functie. Het programma heeft hoge prioriteit bij het bestuur.

h. Correcties jaarstukken

Wij onderschrijven de bevinding van Deloitte dat in de controleperiode van de jaarrekening veel correcties nodig zijn. Het is onze ambitie dat de financiële informatie gedurende het jaar al voldoende betrouwbaar en volledig beschikbaar is, zodat correcties in de controlefase worden beperkt. Binnen het programma Versterking Financiële Functie verbeteren wij de inrichting van financiële ketenprocessen en starten wij in 2026 met periodieke afsluitingen van de administratie, zodat afwijkingen eerder zichtbaar worden. Het vraagt een cultuurverandering om eerder in het proces de benodigde stappen uit te voeren. Daar wordt stevig op ingezet.

Deloitte verwijst daarbij naar het three lines model. In onze opgavegerichte organisatie werken medewerkers vanuit bedrijfsvoering binnen opdrachten en combineren zij kaderstellende, adviserende, monitorende en toetsende rollen. Daarbij blijft het uitgangspunt dat werkzaamheden plaatsvinden binnen duidelijke kaders en dat interne beheersing integraal onderdeel is van het reguliere werkproces. Daarnaast blijven wij inzetten op het werven en behouden van medewerkers in de financiële functie om de afhankelijkheid van externe inhuur te verminderen.

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

a. Voorzieningen:

1. Grondbank RZG Zuidplas

Wij hebben geanticipeerd op de begrotingswijziging van de Grondbank. Na verkoop en overdracht van de gronden sluit de Gemeenschappelijke regeling af met een tekort van € 22 mln., welk bedrag de deelnemers (naar rato) dienen aan te zuiveren opdat de Grondbank kan worden opgeheven. Het provinciale aandeel hierin is 40%, zijnde € 8,8 mln. De Provincie heeft voor deze verplichting een voorziening getroffen.

2. Spaarverlof

Wij onderschrijven de bevinding van Deloitte ten aanzien van het vormen van een voorziening voor spaarverlof van medewerkers. Deloitte heeft de uitgangspunten en de onderbouwing van de voorziening spaarverlof getoetst aan het BBV en hebben geconcludeerd dat de voorziening aanvaardbaar is en een reële weergave betreft van de

verplichting van de provincie voor het per 31 december 2025 opgebouwde bovenwettelijk verlot zonder houdbaarheidsgrens.

3. Pensioenen Gedeputeerde Staten

Wij onderschrijven de bevinding van Deloitte dat de omvang van de voorziening pensioenen GS ruim voldoende is om de pensioenverplichting aan alle (oud)bestuurders uiterlijk op 1 januari 2028 over te dragen aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Ook voor de toekomstige jaren 2026 en 2027 zullen wij er op toezien dat de omvang van de voorziening voldoende is om aan de pensioenverplichtingen te kunnen voldoen alvorens de overdracht aan het APB zal plaatsvinden.

4. Groot onderhoud

Het accountantsverslag geeft weer wat het doel is van de Voorziening Groot Onderhoud en hoe deze tot stand is gekomen. De vorming van de voorziening zelf en het op een afdoende wijze vastleggen van de verschillende mutaties binnen deze voorziening zijn complex. Wij zijn verheugd met de conclusie van Deloitte dat de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen een goed beeld geeft van de realisatie.

b. IT-omgeving

De bevindingen uit de IT-audit 2025 bevestigen het beeld dat de provincie zich bevindt in een groeifase als het gaat om de volwassenheid van haar IT- en informatiebeveiligingsbeheersing. De gesignaleerde aandachtspunten hebben vooral betrekking op de verdere uitwerking en borging van de opzet, het bestaan en het functioneren van maatregelen en processen.

Deze aandachtspunten zijn deels al onderkend en maken onderdeel uit van het ingezette verbeterprogramma op het gebied van informatiebeveiliging en IT-governance. In 2026 worden deze maatregelen verder uitgewerkt en waar mogelijk geïmplementeerd, waarbij gericht en in samenhang wordt gewerkt aan het structureel laten werken ervan.

3. Organisatie en bedrijfsvoering (voorzover nog niet toegelicht bij voorgaande onderdelen)

a. Centraal inzicht in claims en procedures

Het Juridisch Loket heeft in 2025 enkele tientallen vragen ontvangen vanuit meerdere domeinen. De reacties op de beantwoording van de vragen zijn positief, waarbij werd aangegeven dat zij op deze manier laagdrempeliger juridisch advies hebben kunnen krijgen en sneller zijn geholpen. en in lijn met een van doelstellingen van het Juridisch Loket. Om concrete beheersing ten aanzien van de kosten van extern juridisch advies tot stand te brengen, als ook om helder beeld en grip op de gerechtelijke procedures en claims te creëren zijn aanpassingen in het instrumentarium, de procedures en de financiële administratie nodig. Hieraan werd in 2025 gewerkt en dit vraagt in 2026 nog de nodige doorontwikkeling.

b. Registratie en beheersing programma's Landelijk gebied en Stikstof

Voor het programmeren en beheersen van de maatregelen in het kader van het Zuid Hollands-Programma Landelijk Gebied is een sturingscockpit ontwikkeld die het mogelijk maakt om verschillende dwarsdoorsneden te maken van de prognoses, budgetten en de uitgaven per project, maar eventueel ook een clustering naar maatregelpakketten, kern- en deelgebieden en dekkingsbronnen. Op deze wijze is het ook mogelijk om te voldoen aan de verantwoordings-eisen van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Wij zijn blij met de conclusie van de accountant dat wij de inrichting en de beheersing van het programma Landelijk Gebied deugdelijk hebben opgezet.

c. Afboeking immateriële vaste activa en toerekening inkomsten 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 2026 starten wij met het periodiek afsluiten van de administratie. Eén van de aandachtspunten daarin is het analyseren van opbrengsten die worden toegerekend aan materiele vaste activa en of dit boekhoudkundig in het juiste jaar plaatsvindt. Daarnaast bespreken we in aanloop naar de Najaarsnota 2026 met de accountant of een ondergrens voor deze toerekening bijdraagt aan een werkbare oplossing, net zoals dat wordt toegepast bij het toerekenen van subsidielasten.

d. Provinciaal fonds nazorg gesloten stortplaatsen Zuid-Holland
Wij zijn het eens met Deloitte om ook voor het nazorgfonds een volwaardige financiële administratie bij te houden. Op dit moment wordt onderzocht of deze administratie ook in dezelfde financiële applicatie kan worden opgenomen als de provinciale administratie (Coda). Als dat het geval is wordt de administratie van het boekjaar 2025 gebruikt om schaduw te draaien. Hierdoor zijn bij de volgende jaarrekening (boekjaar 2026) de handmatige stappen nog wel noodzakelijk, maar moet ook duidelijk worden of Coda een mogelijke oplossing biedt of dat gezocht moet worden naar een andere oplossing.

e. Subsidie Gasunie

Het project WarmtelinQ kent grote kostenstijgingen. De provinciale subsidie blijft gemaximeerd op €81 miljoen. Door een consistente toepassing van de provinciale begrotingsregels is een deel van de in voorgaand jaar verantwoorde lasten in 2025 teruggenomen. De accountant heeft hiermee ingestemd.

f. Verantwoording van subsidieverstrekkings in het kader van SiSa

De provincie Zuid-Holland hanteerde tot en met 2025 een drempelwaarde van €250.000 voor het toerekenen van meerjarige subsidies. Wij constateren dat dit een relatief lage grens is in vergelijking met andere provincies, die soms drempels boven de €1,0 miljoen hanteren. De provincie heeft via het IPO overleg gevoerd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarom hanteert de provincie Zuid-Holland sinds 1 januari 2026 geen drempelbedrag meer voor de lastneming van meerjarige SPUK-subsidies. Dit uitgangspunt blijft gehanteerd worden totdat er een definitieve landelijke drempel of uniforme richtlijn is vastgesteld.

4. Belangrijkste bevindingen uit de Boardletter 2025

a. Memoriaalboekingen

Wij herkennen de bevinding van de accountant ten aanzien van memoriaalboekingen. Met de in september 2025 vastgestelde werkinstructie hebben wij beoogd de onderbouwing en beheersing van deze boekingen te verbeteren; wij hadden verwacht dat dit reeds tot een zichtbaar effect zou leiden. Gelet op de huidige bevindingen zullen wij dit onderwerp vóór het zomerreces herbeoordelen en komen tot een aangescherpte en geactualiseerde werkinstructie. Daarbij zullen wij expliciet aandacht besteden aan de eisen ten aanzien van dossiervorming en interne controle. Ook gaan wij na op welke wijze de naleving van deze werkinstructie structureel beter kan worden geborgd binnen de organisatie.

b. Projectbeheersing

In 2025 heeft de opdracht Audit en Advies een onderzoek gedaan naar projectbeheersing binnen de provinciale organisatie. In 2026 wordt een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken voor de bijgestelde financiële prognoses van een aantal projecten. Dit onderzoek wordt in het 3^e kwartaal van 2026 afgerond.

c. IT-audit 2025

Zie onderdeel 2b.

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