

Verslag van bevindingen 2018

Provincie Noord-Holland

1 juli 2019

Aan Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland
T.a.v. mevrouw M. Spoor-Hendriks
Postbus 3007
2001 DA HAARLEM

Datum:
01-07-2019

Behandeld door:
drs. M.E. Dubbelman RA

Ons kenmerk:
939

Onderwerp:
Verslag van bevindingen 2018

Geachte leden van Provinciale Staten,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2018 van de Provincie Noord-Holland uitgevoerd. Dit verslag bevat onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen en is bestemd voor Provinciale Staten. Graag lichten wij onze rapportage nader aan u toe.

Hoogachtend,

Publiek Belang Accountants B.V.

drs. R.D.H. Killeen RA MGA

Bijlage: één

Verslag van bevindingen 2018

Inleiding

U heeft ons met de opdrachtbevestiging van 25 september 2018 opdracht gegeven voor de jaarrekeningcontrole 2018. U ontvangt onze controleverklaring bij uw jaarrekening 2018 afzonderlijk. Dit verslag bevat onze bevindingen over:

- de inrichting van uw financiële beheer en financiële organisatie: maken deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk?
- (eventuele) onrechtmatigheden in de jaarrekening
- aandachtspunten en adviezen voor uw provincie vanuit onze controle

Voor rapportering van bevindingen heeft u de ondergrens op € 100.000 gesteld.

Onze conclusie

De interne beheersing van de Provincie Noord-Holland voldoet niet voor jaarverslaggevingsdoeleinden. De ter controle aangeboden jaarstukken bevatte veel posten met materiële afwijkingen. Financiële transacties zijn inhoudelijk juist, maar worden administratief niet goed afgewikkeld en verslaggevingsregels worden onvoldoende gevolgd. Wij hebben de aangepaste jaarstukken op 6 juni ontvangen en zullen nagaan of, na verwerking van de correcties, de jaarrekening 2018 een getrouw beeld geeft. Tot heden resteren geen afwijkingen en onzekerheden die de goedkeurende strekking van de controleverklaring belemmeren.

Uw jaarrekening is het financiële resultaat van de dagelijkse processen, activiteiten en transacties binnen uw provincie. Tekortkomingen in de jaarrekening zijn herleidbaar tot tekortkomingen in de processen, waar de sturings- en verantwoordingsinformatie uit voortkomt. Uit onze interim- en jaarrekeningcontrole concluderen wij, dat breed binnen uw organisatie verbetermaatregelen nodig zijn, om het functioneren van de interne beheersing en daarmee uiteindelijk de (tussentijdse) informatievoorziening op een hoger niveau te brengen.

Uw organisatie onderkent de noodzaak tot verbeteringen. Wij hebben kennis genomen van de eerste verkenningen binnen het project "Financiële hygiëne". De koers is goed. Wij adviseren u de integraliteit van het project te bewaken. Hierdoor blijft steeds duidelijk hoe de verbetermaatregelen onderling samenhangen en elkaar kunnen versterken en voorkomt u versnippering van aandacht.

Wat gaat goed?

De afgelopen maanden hebben uw medewerkers, in nauwe samenwerking met ons controleteam, veel werk verzet om de noodzakelijke verbeteringen en correcties in de jaarstukken door te voeren. Wij spreken onze waardering uit voor de constructieve en energieke wijze waarop uw medewerkers dit project hebben uitgevoerd.

De inzet van uw medewerkers en de uitgevoerde interne controles zijn waardevolle bouwstenen voor de uitdagingen op het gebied van interne beheersing en verslaggeving waar uw provincie voor staat.

Verslag van bevindingen 2018

In de aanloop naar het jaarrekeningproces hebben uw medewerkers steeds proactief contact met ons gezocht om belangrijke vragen en onderwerpen bij ons aan te kaarten, die mogelijk invloed kunnen hebben op verantwoording en/of controle. Zonder deze werkwijze zou het aantal correcties groter zijn geweest en was de doorlooptijd van het jaarrekeningtraject verder toegenomen.

Wat vraagt uw aandacht?

De belangrijkste bevindingen vanuit onze controle zijn:

- Risicomanagement moet verbeteren door procesbeschrijvingen te baseren op risicoanalyses, door de keycontrols te beschrijven die de risico's afdekken en door frauderisicobeheersing en -preventie zichtbaar onderdeel te maken van uw interne beheersing.
- In processen is onvoldoende functiescheiding en interne controle ingebouwd, waardoor fouten en onzekerheden niet of pas achteraf wordenesignaleerd.
- De ICT die relevant is voor financiële processen biedt onvoldoende basis om te kunnen vertrouwen op geautomatiseerde beheersmaatregelen en ondersteunt een meer procesmatige inrichting van de interne beheersing niet.
- De wisselwerking tussen lijnorganisatie en specialisten op het gebied van financiën en control moet verbeteren, zodat de administratie de juiste weerslag van feitelijke activiteiten en transacties bevat. Afgrenzing van en toerekening aan boekjaren van baten en lasten vindt onvoldoende onderbouwd en niet consequent plaats. De verwerking van vorderingen en schulden sluit niet aan bij de werkelijke voortgang van projecten en activiteiten. Verwerking van de financiële gevolgen van transacties met externe partijen vindt niet consequent en niet conform de verslaggevingsregels plaats.
- De financiële kennis om belangrijke (financiële) processen betrouwbaar te verantwoorden moet breder in uw organisatie worden belegd. Dit betreft ook de kennis die nodig is om de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie te borgen.
- De provincie beschikt niet over goede tussentijdse financiële sturings- en verantwoordingsinformatie. De administratie wordt niet tussentijds afgesloten. Dit vermindert de kwaliteit van de tussentijdse informatie en legt te hoge druk op de jaarafsluiting.
- De routine met periode-afsluiting is beperkt tot de jaarcijfers. Hierdoor is het leereffect van tekortkomingen in het jaarrekeningtraject beperkt, waardoor ten opzichte van vorige jaar belangrijke tekortkomingen opnieuw optreden.
- Het opsteltraject van de jaarrekening vergt veel tijd. Hierdoor is te weinig tijd beschikbaar voor een goede interne controle op de concept-jaarrekening die voor accountantscontrole wordt aangeboden.
- De inrichting van de financiële administratie is bijzonder complex. Dit vertroebelt het inzicht in de wijze waarop processen worden geadministreerd en belemmert het inzicht en de toegankelijkheid van de administratie voor veel medewerkers. Mede hierdoor ontstaan verwerkingsfouten die gedurende het jaar met bijzonder veel correctieboekingen worden hersteld.

Verslag van bevindingen 2018

- De omvang van de jaarstukken en de mate van detail van verslaggeving verminderen het inzicht en bemoeilijken het doorvoeren van correcties. Binnen het kader van de verslaggevingsvoorschriften zijn compactere en daardoor informatievere jaarstukken mogelijk. Wij raden aan om te focussen op de hoofdlijnen.

Uw financiële beheersprocessen leveren hierdoor niet zonder meer voor financiële verslaggeving bruikbare en betrouwbare informatie op. Uw organisatie is, mede naar aanleiding van de ervaringen vanuit de interne en externe controle, inmiddels het project “Financiële hygiëne” gestart, waarmee diverse genoemde aandachtspunten worden opgepakt. Wij adviseren u regelmatig kennis te nemen van de voortgang op de genoemde verbeterpunten.

Verloop jaarrekening- en controleproces

Wij zijn op 1 april 2019 gestart met de jaarrekeningcontrole. Bij aanvang van onze controle was de concept-jaarrekening en een deel van de onderbouwende informatie gereed. In de daaropvolgende weken bleek dat veel en omvangrijke correcties in de jaarrekening nodig waren om tot een definitieve jaarrekening te komen. Uit het volume en de aard van de correcties concluderen wij, dat onvoldoende interne controle is uitgevoerd op de concept-jaarstukken die ter controle zijn voorgelegd.

Het totstandkomingsproces van de jaarrekening en de kwaliteit van de concept jaarrekening vragen om verbetering. De volgende factoren zijn hierin naar onze mening van belang:

- De juistheid en volledigheid van de in de jaarstukken opgenomen informatie wordt in belangrijke mate bepaald door de inhoudelijk betrokken medewerkers van uw provincie. De toerekening van onder meer subsidieelasten en baten aan de juiste boekjaren, op basis van voortgangsinformatie over projecten en activiteiten, is afkomstig van budgethouders. De informatiestroom tussen budgethouders en het team dat de jaarrekening opstelt dient te worden verbeterd zodat eerder in het jaarrekeningtraject duidelijkheid bestaat over de juistheid en volledigheid van de informatie per operationeel doel en balanspost.
 - Uw provincie werkt niet met tussentijdse afsluiting van de administratie, waardoor analyses die van belang zijn voor de jaarstukken grotendeels plaatsvinden in de periode waarin de jaarstukken worden samengesteld. Daardoor wordt onvoldoende gebruik gemaakt van mogelijkheden om werkzaamheden meer gelijkmatig over het jaar te verdelen en piekbelasting te voorkomen.
 - Uw jaarstukken omvatten bijna 400 pagina's. De omvang van de jaarstukken vermindert de informatiewaarde. Daarnaast moet alle informatie in de jaarstukken intern en extern worden beoordeeld op juistheid, volledigheid en consistentie. Door de jaarstukken te beperken tot de belangrijkste onderwerpen neemt de administratieve last af en nemen de toegankelijkheid en leesbaarheid (en daarmee het inzicht) toe dat de jaarrekening biedt.
 - Het doorvoeren van wijzigingen in de jaarstukken is als gevolg van de omvang van de jaarstukken en de samenhang tussen de verschillende onderdelen bewerkelijk en foutgevoelig.
 - In de planning is momenteel onvoldoende tijd ingeruimd om een goede interne controle op de concept-jaarstukken en een check op de kwaliteit en volledigheid van de onderliggende documentatie uit te voeren. In de planning vragen onderwerpen die doorslaggevend zijn voor de doorlooptijd van het jaarrekeningtraject, zoals kostenverdelingen en toerekening van subsidieelasten en -baten, met prioriteit de aandacht.
-

Verslag van bevindingen 2018

Wij adviseren u gedurende 2019 te komen tot een tussentijdse afsluiting en rapportage, om meer routine te verkrijgen in het opmaken van de (tussentijdse) balansstanden en tegelijk voorwerk te verrichten dat bruikbaar is voor de jaarrekening 2019. Tevens geeft een tussentijdse afsluiting u meer inzicht in de voortgang van uw realisatie ten opzichte van de begroting, waardoor de kwaliteit van uw tussentijdse informatie verbetert.

Uitkomsten Verbijzonderde Interne Controle

Uw medewerkers zijn in de zomer van 2018 gestart met controle van de investeringen, de inkoopkosten, subsidie- en andere verstrekkingen en personele kosten. De werkprogramma's die zij daarvoor gebruiken zijn gebaseerd op goede risicoanalyses en de controles worden goed gedocumenteerd. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van 2017. De controles zijn in mei 2019 afgerond. Wij zien dat de provincie een grote inspanning heeft geleverd om dit resultaat te bereiken.

Wat valt ons op?

- Het kost uw interne controlemedewerkers veel moeite om van de directies de inkoop-, subsidie- en prestatieleveringsdocumentatie te krijgen achter de financiële mutaties. Archivering moet beter, zodat controle en verantwoording makkelijker wordt.
- Het is erg lastig om vast te stellen of een post goed in de administratie is geboekt. Dit komt door de complexe inrichting van de administratie en het mogelijk daardoor zeer grote aantal correctieboekingen dat in de administratie wordt gemaakt.
- Wij hebben bij het uitvoeren van onze controle op verschillende momenten stukken teruggegeven omdat mutaties nog niet toereikend waren onderbouwd of omdat wij andere conclusies trekken dan de interne controle. De kritische blik waarmee de controles worden uitgevoerd kan nog beter. Overigens hoort dit bij de fase waarin de interne controle zich bevindt. In korte tijd is al veel bereikt en gedurende het proces hebben wij al verbeteringen waargenomen.
- De controles hebben een te lange doorlooptijd en vielen daardoor deels samen met de jaarrekeningcontrole. Wij zijn in gesprek met uw medewerkers over manieren om met slimme data-analyse het aantal steekproefposten, bij gelijkblijvende zekerheid, te verlagen en om de controles meer gespreid over het jaar uit te voeren. Dit zal ook de werkdruk verminderen.
- De controles wijzen op weinig afwijkingen voor getrouwheid en rechtmatigheid. De geconstateerde afwijkingen zijn goed uitgezocht en er is nagegaan of deze afwijkingen zich ook kunnen voordoen in de posten die niet in de steekproef zijn betrokken. De totale omvang van de correcties die hieruit volgt is beperkt tot circa €1 miljoen.

Het valt op dat uit de interne controles weinig afwijkingen blijken, terwijl de controle van de jaarrekening tot veel correcties leidt. Dit betekent dat transacties inhoudelijk juist zijn, maar administratief niet goed worden afgewikkeld en dat verslaggevingsregels niet voldoende worden gevolgd. Hier ligt een rol voor de budgethouders die de juiste en volledige afwikkeling van transacties moeten vaststellen en voor de administratie om ervoor te zorgen dat afwijkingen worden gesignaleerd en verslaggevingsregels goed worden toegepast.

Hoe verder?

Wij denken dat de toegevoegde waarde van de interne controle toeneemt door het aantal waarnemingen op de processen te verminderen en door de capaciteit te richten op de administratieve verwerking en de naleving van verslaggevingsregels. Samen met

Verslag van bevindingen 2018

vereenvoudiging van de (inrichting van de) administratie, een nadrukkelijker betrokkenheid van budgethouders en het voornemen om tussentijds de administratie af te sluiten en intern te controleren, zal dit leiden tot een soepeler jaarrekening- en controleproces dat eerder in het jaar wordt afgerond. Dit sluit goed aan bij het project 'Financiële hygiëne' dat de provincie inmiddels heeft ingezet.

Uitkomsten jaarrekening- controle

Onze jaarrekeningcontrole heeft aanleiding gegeven tot veel correcties met (gezamenlijk en individueel) grote financiële impact. De omvang van de correcties en deels ook de aard van de correcties zijn vergelijkbaar met de correcties over 2017. Wij leiden daaruit af dat afwijkingen die vanuit de jaarrekeningcontrole blijken nog onvoldoende leereffect hebben voor het jaarrekeningtraject met als doel om vergelijkbare afwijkingen in een volgend jaar te voorkomen.

De volgende tabel vat de correcties naar aanleiding van onze controle samen:

Onderwerp correctie	Bedrag in €
Verwerking resultaat 2017 buiten Overzicht van baten en lasten	€ 40.338.893
Correctie voorziening bodem naar reserves en transitoria	€ 8.523.816
Verwerken vorderingen en bijdragen door derden in investeringen	€ 7.019.410
Aanvullend opgenomen verplichtingen	€ 5.659.885
Aanvullende dotatie voorziening PDENH	€ 4.030.730
Correctie overhead	€ 3.579.000
Vrijval verplichtingen RVO	€ 3.101.587
Afboeking vordering Wilhelminasluis	€ 2.608.695
Afrekening concessies Openbaar Vervoer	€ 2.508.327
Verwerking Rekening Courant Groenfonds	€ 2.256.540
Vrijval overlopende passiva subsidies	€ 1.907.824
Verwerking intrekking subsidies	€ 1.766.199
Correctie negatieve boekwaarde Materiële Vaste Activa (met name N245)	€ 1.612.455
Vrijval vooruitontvangen bedragen Zwakke Schakels	€ 1.237.664
Afboeking voorbereidingskosten oude jaren	€ 666.634
Vrijval middelen VRA C-ITS	€ 600.000
Treffen voorziening voor rente lening Pallas	€ 324.604
Vrijval verplichtingen	€ 293.579
Vrijval inkoopverplichtingen	€ 247.649
Afrekening subsidies RVO	€ 134.405
Reclassificaties:	
Van Netto-vlottende schulden naar Overlopende passiva	€ 66.755.597
Van Uitzettingen < 1 jaar naar Overlopende activa	€ 26.521.000
Van Overige overlopende passiva naar nog te besteden doeluitkeringen	€ 12.453.453

In aanvulling op het bovenstaande zijn tijdens het jaarrekeningtraject volledig afgeschreven activa voor honderden miljoenen administratief afgeboekt, waarmee de administratie van materiële vaste activa aan inzichtelijkheid heeft gewonnen. Dit heeft overigens geen invloed op vermogen en/of resultaat.

Tot slot is nog sprake van één resterende niet-gecorrigeerde afwijking boven de door u vastgestelde rapporteringstolerantie. Dit betreft een terugvordering van een subsidie op grond van een besluit van gedeputeerde staten van eind maart 2019 ad € 135.000 die niet meer in de jaarstukken 2018 is verwerkt.

Verslag van bevindingen 2018

Schattingswijzigingen

Mede naar aanleiding van onze interim-controle zijn de afschrijvingstermijnen van de Materiële Vaste Activa herzien en sluiten deze nu beter aan bij de (resterende) economische levensduur. De verlenging van de afschrijvingstermijnen kwalificeert als een schattingswijziging, waarvan het effect prospectief in uw jaarverslaggeving wordt verwerkt (er vindt geen herwaardering van activa plaats, maar de resterende boekwaarde wordt over de resterende, langere, levensduur afgeschreven). Het positieve effect van de lagere kapitaallasten bedraagt voor 2018 € 7,3 miljoen en maakt onderdeel uit van uw rekeningresultaat.

Verwerking van eigen middelen

De verslaggevingsregels voor Provincies kennen strikte regels voor de verwerking van bijdragen van derden (andere overheden en/of private partijen), afgescheiden van de middelen die uw provincie zelf bijdraagt aan projecten en activiteiten. Enkele correcties (voorziening bodemsanering, vooruitontvangen bedragen Zwakke Schakels) hangen samen met het ten onrechte als derdengeld aanmerken van eigen provinciale middelen. Hoewel het van belang is voor de dekking van projecten en activiteiten inzicht te houden in de totale financiering (derden en provincie), is het nodig om voor verslaggevingsdoeleinden het onderscheid tussen derdengelden en eigen middelen toe te passen.

Verplichtingen en intrekking subsidies

De provincie kent per jaareinde veel verplichtingen aan derden, uit hoofde van inkopen/investeringen en vanuit subsidieverstrekingen. Voor een juist beeld van de per balansdatum nog openstaande verplichtingen zijn een goed inzicht in de status van deze verplichtingen en onderzoek naar de volledigheid van de verplichtingen van belang.

Bij analyse van de opgenomen verplichtingen bleek, dat verplichtingen voor inkopen en voor subsidies niet meer bestonden omdat deze waren ingetrokken of vervallen. Verder bleek dat in 2019 verplichtingen zijn opgenomen die betrekking hadden op 2018, maar ten onrechte niet in 2018 waren verantwoord. De hieruit voortvloeiende correcties zijn alsnog verwerkt in de jaarrekening 2018.

De indruk ontstaat dat de afdelingen die subsidies verstrekken niet tijdig met de financiële administratie overleggen over besluiten tot intrekking, waardoor de verlaging van de verplichting niet in het juiste boekjaar gebeurt.

Wij adviseren om te zorgen voor betere toerekening van verplichtingen en subsidie-afrekeningen aan het juiste boekjaar.

Bijdragen investeringen en projecten

Tijdens de controle van de jaarrekening 2018 is de volledigheid onderzocht van de bijdragen die derden (andere overheden of private partijen) leveren in investeringsprojecten van de provincie. Aan de hand van dekkingsvoorstellen is vastgesteld dat deze investeringsbijdragen (en de daarbij behorende vorderingen) niet in de jaarrekening en administratie waren verantwoord. Volgens verslaggevingsregels worden deze bijdragen verwerkt in het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft (dat is het realisatiebeginsel). Naast het voldoen aan de verslaggevingsregels is het belangrijk dat alle bijdragen waarop de provincie recht heeft daadwerkelijk in rekening worden gebracht en worden ingevorderd.

De provincie heeft in het verleden voor € 1,6 miljoen bijdragen van derden ontvangen in materiële vaste activa van de provincie. Deze investeringen zijn al eerder volledig afgeboekt, zonder daarbij rekening te houden met de (later ontvangen) bijdragen. In de jaarstukken 2018 is deze situatie gecorrigeerd.

Verslag van bevindingen 2018

Afrekening concessie Openbaar Vervoer en RVO-gelden

Uw provincie rekent jaarlijks met de vervoerder af op basis van de contracten die aan de verlening van de vervoersconcessies ten grondslag liggen. De afrekeningen zijn gebaseerd op complexe berekeningen, waarin verschillende factoren zoals het aantal door de vervoerders gerealiseerde dienstregelingseenheden (DRU) en bonus-/malusregelingen een rol spelen. In de jaarrekening waren de effecten van de reeds bekende informatie onvoldoende verwerkt in de berekening van de verwachte afrekeningen met de vervoerder. Inmiddels is de meest actuele informatie verwerkt in deze berekening en is de jaarrekening gecorrigeerd.

Een bijkomend probleem is dat uw concessiehouders het gerealiseerde aantal DRU's over 2017 niet met voldoende zekerheid kunnen vaststellen. Wij kunnen dat ook niet. Dit betekent dat de juistheid van de afrekening over 2017 van ca. € 3 miljoen, die is verwerkt in de jaarrekening 2018, onzeker is. Deze onzekerheid overschrijdt de goedkeuringstolerantie voor de jaarrekening niet. Voor 2018 is met de vervoerders afgesproken dat zij met een controleverklaring van hun accountant verantwoording afleggen aan de provincie over het aantal gerealiseerde DRU's. Omdat wij ten tijde van onze controle nog niet beschikten over de controleverklaring van de concessiehouder, betrekken wij de voorlopige afrekeningen in de jaarrekening 2018 eveneens in onze evaluatie van onzekerheden.

Ook voor de gelden die de Provincie via de RVO verstrekt, waren de verplichtingen, evenals in 2017, niet juist in de jaarrekening verwerkt. Wij adviseren u de verwerking van de verplichtingen in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften te laten plaatsvinden.

Overhead

Met ingang van de jaarrekening 2017 zijn de verslaggevingsregels (en begrotingsregels) voor de verantwoording van overheadlasten door provincies veranderd. De kern hiervan is, dat overheadlasten apart in de begroting en jaarrekening moeten worden opgenomen en dat in de regelgeving is vastgelegd welke posten kwalificeren als overhead.

De kwalificatie van specifieke kostensoorten biedt enige ruimte voor discussie en interpretatie, maar lastencategorieën die als overhead kwalificeren zijn niet als overhead begroot en ook niet in de concept-jaarrekening als overhead verantwoord.

Naar aanleiding van onze jaarrekeningcontrole is een goede analyse gemaakt van de lasten die alsnog als overhead verantwoord moeten worden. Totaal is een bedrag van ruim € 3,5 miljoen aan programmalasten alsnog als overhead verantwoord. Wij adviseren u om in 2019 een vergelijkbare analyse te maken en de begroting 2019 hierop aan te passen. Zo kunnen in de jaarrekening 2019 de begrote en verantwoorde overheadlasten goed met elkaar kunnen worden vergeleken en worden begrotingsonrechtmatigheden voorkomen (zie hierna).

SiSa

De regeling Wilhelminasluis bevatte niet de eerder ontvangen bijdrage van het hoogheemraadschap van € 11,5 miljoen. De Sisa-tabel is gecorrigeerd door deze bijdrage alsnog toe te voegen.

In 2017 heeft de provincie een onjuiste opgaaf gedaan voor de subsidieregeling Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit. Het Rijk geeft de provincie de gelegenheid om een gecorrigeerde opgaaf in te dienen. Op 24 juni vindt nader overleg plaats tussen de provincie en het Rijk over de verdere afwikkeling van deze regeling uit eerdere jaren.

Verslag van bevindingen 2018

Inmiddels heeft de provincie maatregelen genomen die afwijkingen in de SiSa-tabel moeten voorkomen.

FES-gelden

Het rekeningresultaat over 2018 wordt voor ca. € 37,4 miljoen positief beïnvloed door de vrijval van de zogeheten FES-gelden. Deze middelen zijn in de periode van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) aan de provincie toegekend. In 2011 zijn deze middelen gedecentraliseerd en door de provincie verantwoord onder de Overlopende passiva.

Recent is door de Commissie BBV voorgeschreven dat deze middelen uitsluitend als Overlopende passiva mogen worden gepresenteerd, als een verplichting tot verantwoording en/of terugbetaling bestaat. Omdat een dergelijke verplichting voor deze middelen niet geldt, zijn deze middelen vrijgevallen ten gunste van het rekeningresultaat.

Omdat voor de resterende middelen wel afspraken bestaan met derden, wordt in het kader van de resultaatbestemming voorgesteld om de vrijgevallen middelen aan bestemmingsreserves toe te voegen. Zo blijft dekking bestaan voor de afwikkeling van de verplichtingen in de komende jaren.

Genoemde vrijval betrof overigens geen correctie naar aanleiding van onze controle, maar is reeds voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole door uw organisatie met ons besproken en verwerkt in de ter controle aangeboden jaarrekening.

Interne beheersing

De managementletter uit november 2018 bevat onze bevindingen en adviezen over de interne beheersing.

Onze conclusies:

- de provincie beschikt niet over goede op risicoanalyse gebaseerde procesbeschrijvingen
- er bestaat onvoldoende zicht op in de processen verankerde beheersmaatregelen.
- frauderisicoanalyse en -preventie zijn nog geen zichtbaar onderdeel van uw interne beheersing.
- de IT-organisatie is nog niet zodanig ingericht dat deze de betrouwbaarheid van de informatie uit geautomatiseerde systemen waarborgt.
- tussentijdse (financiële) informatievoorziening vindt niet op gestructureerde wijze plaats en er is geen sprake van tussentijdse periodeafsluiting

Dit betekent dat de Provincie Noord-Holland niet kan steunen op een betrouwbare procesopzet en -werking die de belangrijkste getrouwheids- en rechtmatigheidsrisico's voor uw verslaggeving afgedekt. Tevens is tussentijdse financiële informatie mogelijk niet betrouwbaar, bestaat tussentijds onvoldoende zicht op de budgetuitputting en wordt teveel werk doorgeschoven naar het moment van jaarafsluiting.

In de managementletter hebben wij ook diverse verslaggevingsvraagstukken benoemd. De belangrijkste onderwerpen zijn:

Verslag van bevindingen 2018

Bevinding	Status	Toelichting
De grote omvang van de jaarstukken vermindert de informatiewaarde en leidt tot een aanzienlijke administratieve last. Door de jaarstukken te beperken tot de belangrijkste onderwerpen neemt het inzicht toe dat de jaarrekening biedt.	o / x	Wijziging in opzet en omvang van de jaarstukken vraagt besluitvorming van PS en mogelijk aanpassing in het model van de begroting
De provincie neemt deel in een groot aantal verbonden partijen . Met voorrang aandacht geven aan de informatieverzameling van de meest risicovolle verbonden partijen, voorkomt vertragingen in het jaarrekeningproces bij het waarden van kapitaaldeelnamen en leningen	v	Bij jaarrekeningcontrole is met voorrang aandacht besteed aan het opvragen van de informatie van de belangrijkste verbonden partijen
Er is scherp onderscheid nodig bij het financieel verantwoorden van groot onderhoud van met name wegen en vaarwegen. De kosten van groot onderhoud komen ten laste van de exploitatie en de uitgaven voor het vergroten van de capaciteit en/of het verlengen van de levensduur worden op de balans opgenomen.	o	Bij jaarrekening 2018 eerste analyses gemaakt, bij inrichting activa-administratie in 2019 verder te optimaliseren
In het inkoopproces bestaat het risico op functievermenging omdat de mandaathouder akkoord op de prestatielevring kan geven. Ook is de juiste toerekening van kosten aan het jaar van prestatielevring van belang.	o / x	Deze functievermenging bestaat in 2019 nog. Voor toerekening aan het juiste boekjaar is bij jaarrekeningcontrole bijzondere aandacht geweest
Enkele medewerkers maken memoriaalboekingen en voeren die zelf door in de financiële administratie. Deze functievermenging vergroot de kans op onjuiste boekingen.	x	Functievermenging bestaat in 2019 nog. Bij jaarrekeningcontrole aanvullende controles verricht
Voor de opcenten Motorrijtuigenbelasting, leges Omgevingsvergunningen en bijdragen regionaal vervoer is uw provincie informatie-afhankelijk van derden. Tijdige beschikbaarheid van verantwoordings- en controle-informatie die ook is gericht op de volledigheid van deze opbrengsten is belangrijk voor een soepel jaarrekeningproces.	v	De informatie was voor afronding van de controle beschikbaar
Het ministerie baseert de uitkering Provinciefonds op kengetallen zoals aantal inwoners, aantal inwoners in landelijk gebied, aantal inwoners van de vervoerregio, kilometers oeverlengte, etc. De juistheid van de kengetallen dient voor aanvang van de jaarrekeningcontrole intern te worden vastgesteld en te worden gedocumenteerd.	v	Deze controle is voor afronding van de jaarrekeningcontrole door uw medewerkers uitgevoerd
De provincie ontvangt diverse subsidies en bijdragen , maar beschikt niet over maatregelen die de volledigheid van de ontvangsten waarborgen. Ook is het van belang dat de subsidiebaton in overeenstemming met de geleverde prestaties worden toegerekend aan het jaar. De provincie heeft geen centrale registratie van inkomende subsidies en de functie om de volledigheid van inkomende subsidies te bewaken is niet belegd.	o / x	Deze centrale registratie ontbreekt momenteel nog. Voor jaarrekeningcontrole is een uitgebreide interne analyse gemaakt om de volledigheid van de toegekende subsidies en bijdragen te inventariseren. Hieruit zijn materiële correcties gebleken.
De provincie rekent subsidielasten niet toe aan het jaar waarin de subsidieontvanger de prestaties levert. Vanaf 2019 is deze verwerkingwijze niet meer toegestaan. De provincie dient met de subsidieontvangers afspraken te maken over het verkrijgen van voortgangsinformatie. De nieuwe verwerking van de subsidielasten heeft belangrijke invloed op uw begroting voor 2019.	o	Voor 2018 is de bestaande situatie voortgezet. Voor 2019 is actie noodzakelijk.
De provincie beschikt niet over een vaste activa administratie . Dit belemmert het zicht op de (waarde van) afzonderlijke bezittingen.	o	In 2019 wordt gewerkt aan de inrichting van een activa-administratie
De afschrijvingstermijn van 25 jaar voor Materiële Vaste Activa met maatschappelijk nut sluit niet aan bij de verwachte gebruiksduur. De afschrijvingstermijn moeten worden herzien en leiden tot aanpassing van de afschrijvingslast.	v	De afschrijvingstermijnen zijn aangepast en met terugwerkende kracht tot 1-1-2018 verwerkt in de jaarrekening 2018.
De provincie neemt geen schuld op voor investeringen die in 2018 zijn gedaan, maar waarvoor per jaareinde nog geen inkoopfactuur is ontvangen. Hierdoor bestaat geen goed inzicht te geven in de schulden, de investeringen en de daarmee samenhangende afschrijvingslasten in het volgende boekjaar.	v	Deze schulden zijn voor de jaarrekening 2018 geïnventariseerd en verwerkt.
Enkele voorzieningen bevatten eigen middelen. Dit past niet binnen de verslaggevingsregels.	v	De voorzieningen zijn voor de jaarrekening 2018 geanalyseerd en aangepast

De tijd tussen de managementletter en het opstellen van de jaarrekening was te kort om alle onderwerpen op te volgen. Daarom hebben diverse onderwerpen uit de managementletter geleid tot correcties bij de jaarrekeningcontrole.

In de aanloop naar het jaarrekeningproces hebben uw medewerkers steeds proactief contact met ons gezocht om belangrijke vragen en onderwerpen bij ons aan te kaarten, die mogelijk invloed kunnen hebben op verantwoording en/of controle. Dergelijke vragen en onderwerpen waren vaak al goed door uw provincie voorbereid en er was nagedacht over een eigen standpunt. Door deze vorm van samenwerking, die wij als zeer positief ervaren, is druk van het jaarrekeningproces weggenomen en is goed geanticipeerd op de benodigde acties. Zonder deze werkwijze zou het aantal correcties groter zijn geweest en was de doorlooptijd van het jaarrekeningtraject verder toegenomen.

Verslag van bevindingen 2018

Wij adviseren om een verbeterplan te maken dat de genoemde aandachtspunten oplost en raden aan om regelmatig te laten rapporteren over de voortgang van de verbetermaatregelen.

Rechtmatigheid

Wij zijn nagegaan of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting.

Begrotingsoverschrijding

De gerealiseerde lasten van Overhead zijn € 58,9 miljoen ten opzichte van begroting van € 55,7 miljoen. De overschrijding van € 3,2 miljoen is onrechtmatig en houdt verband met de correctie van Overhead die is toegelicht in de paragraaf 'Uitkomsten jaarrekeningcontrole' van dit verslag. Omdat de noodzaak tot het doorvoeren van deze correctie pas bekend is geworden na afloop van het jaar kon geen begrotingswijziging meer worden ingediend. Om die reden hoeven wij deze afwijking niet mee te wegen in ons oordeel.

Begrotingsafwijkingen die in formele zin onrechtmatig zijn maar niet meetellen voor het oordeel over de rechtmatigheid van de accountant moeten worden opgenomen ons verslag. Provinciale Staten moeten deze afwijkingen bij het vaststellen van de jaarrekening expliciet autoriseren.

Investeringskredieten

Wij zijn ook nagegaan of de investeringen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door Provinciale Staten geautoriseerde kredieten. Wij hebben hierbij geen onrechtmatigheden geconstateerd.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De Kadernota rechtmatigheid regelt dat indien geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd, de accountant dit rapporteert in het verslag van bevindingen, maar niet meeweegt in het oordeel over rechtmatigheid. Wij hebben begrepen dat de provincie geen specifiek M&O-beleid heeft vastgelegd.

In de externe en interne regelgeving zijn wel diverse bepalingen opgenomen die erop zijn gericht om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Uw provincie heeft de toets op het misbruik en oneigenlijk gebruik in enig mate onderdeel gemaakt van de interne controleplannen. De uitkomst van deze toets heeft niet geleid tot bevindingen die invloed hebben op de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties.

SiSa

Met de SiSa-bijlage legt u verantwoording af over de besteding van de middelen die de Provincie Noord-Holland ontvangt van het Rijk. Wij hebben de SiSa-bijlage gecontroleerd op basis van de nota verwachtingen accountantscontrole SiSa 2018. Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden rapporteren wij over fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die in het kader van SiSa zijn verantwoord. Wij doen dit met onderstaande tabel, die wij ook moeten opnemen als geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

Verslag van bevindingen 2018

Nr.	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
IenW E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	Geen	n.v.t.	n.v.t.
IenW E27	Brede doeluitkering verkeer en vervoer	Geen	n.v.t.	n.v.t.
IenW E37	Regeling Wilhelminasluis	Geen	n.v.t.	n.v.t.

Overige

Lokale heffingen

De paragraaf lokale heffingen moet inzicht geven in hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd. De jaarstukken geven wel inzicht in de dekkingspercentages van de leges, maar de hiervoor genoemde informatie is niet beschikbaar. Voor het beeld van de jaarstukken 2018 achten wij dit niet materieel en hebben het ontbreken van de informatie niet meegewogen in ons oordeel.

Volledigheid van de overige opbrengsten

De Opcenten motorrijtuigenbelasting en de Algemene uitkering zijn de belangrijkste opbrengstenstromen voor de provincie. Daarnaast is sprake van enkele andere, qua omvang beperktere opbrengsten, zoals leges en opbrengsten uit grondverkoop. De interne controle op deze overige opbrengsten is (nog) niet gericht op het vaststellen van de volledigheid daarvan. Wij adviseren als onderdeel van het project Financiële hygiëne aandacht te geven aan de beheersing van deze gelstromen.

Bijlage 1: De opdracht die u ons heeft verstrekt

Binnen het kader van de overeenkomst tussen de Provincie Noord-Holland en Publiek Belang Accountants B.V. tot het controleren van uw jaarrekening bevestigen wij formeel elk jaar de onderlinge afspraken met een opdrachtbevestiging. Met de opdrachtbevestiging heeft u ons op meer gedetailleerde wijze opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening. Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking in de reikwijdte van onze controle ook zijn geen meningsverschillen met het management geweest. Tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke auditplanning hebben zich geen wijzigingen van materieel belang in de reikwijdte voorgedaan. Wij achten de reikwijdte van onze controle voldoende voor de doelstelling van onze controle.

De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van Provincie Noord-Holland. Onze controleaanpak bestaat in hoofdlijnen uit drie fasen: de risicoanalyse, de interim-controle en de jaarrekeningcontrole.

Gezamenlijke risicoanalyse als basis

Onze controle start met het maken van een analyse van de risico's waar u als provincie mee te maken heeft. Deze risicoanalyse zien wij als een gezamenlijke actie van ons controleteam en vertegenwoordigers van uw provincie en maakt deel uit van ons pre-auditgesprek. Het doel hiervan is om op basis van gezamenlijke kennis van uw organisatie en uw omgeving tot een zo volledig en bruikbaar mogelijke risicoanalyse te komen, die als basis voor de verdere controlewerkzaamheden kan dienen. Het gaat hierbij primair om de externe risico's en de risico's in de bedrijfsvoering. Bij deze inventarisatie ligt primair de focus op de risico's op afwijkingen van materieel belang in de jaarrekening als gevolg van fraude of fouten.

Interim-controle

Onze risicoanalyse en de daarop gebaseerde controleaanpak richten zich niet uitsluitend op de jaarrekening zelf, maar ook op het systeem van interne beheersing. Hoe beter dat systeem functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat de opgeleverde informatie betrouwbaar is, zowel tussentijds als bij de jaarrekening. Wij onderzoeken tijdens de interim-controle de procesrisico's, om te bepalen of hierin voldoende beheersmaatregelen (de AO/IB) zijn getroffen. Het product van deze fase van de controle is een managementletter met daarin opgenomen verbeterpunten ter verdere optimalisatie van de interne beheersing.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing.

Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

Jaarrekeningcontrole

Bij de jaarrekeningcontrole stellen wij vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingsvoorschriften, of de door u opgestelde jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten, lasten en balansmutaties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid zoals opgenomen in uw controleprotocol. Ook stellen wij vast dat de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht. Onze controle houdt niet in dat wij alle posten integraal controleren. Onze aanpak heeft als doel om belangrijke onjuistheden of onrechtmatigheden te ontdekken, rekening houdend met de toepasselijke materialiteitsgrenzen.

Het product van de jaarrekeningcontrole is de controleverklaring bij de jaarrekening en een verslag van bevindingen. In het verslag van bevindingen rapporteren wij fouten en onzekerheden die de vastgestelde rapportagetolerantie overschrijden en overige bijzonderheden die naar onze mening van belang zijn voor de behandeling van de jaarrekening (zoals governance, financiële positie, ontwikkeling resultaten en de kwaliteit van de interne beheersing).