

Verslag van bevindingen 2019

Provincie Noord-Holland

10 juni 2020

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

Datum:
10-06-2020

Behandeld door:
drs. M.E. Dubbelman RA

Ons kenmerk:
2020

Onderwerp:
Verslag van bevindingen 2019

Geachte leden van Provinciale Staten,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2019 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 2019

Inleiding

U heeft ons met de opdrachtbevestiging van 24 juli 2019 opdracht gegeven voor de jaarrekeningcontrole 2019. U ontvangt de controleverklaring bij de jaarrekening 2019 afzonderlijk. Dit verslag bevat onze bevindingen over:

- de inrichting van uw financiële beheer en financiële organisatie
- (eventuele) onrechtmatigheden in de jaarrekening
- aandachtspunten en adviezen voor uw provincie vanuit onze controle

Voor rapportering van bevindingen heeft u de ondergrens op € 400.000 gesteld.

In het kort

- Het jaarrekeningproces is ten opzichte van 2018 sterk verbeterd en wordt daardoor op tijd afgerond
 - De borging van de doorgevoerde verbeteringen vraagt voor 2020 en verder aandacht
 - De interne beheersing en de (verbijzonderde) interne controle zijn verbeterd, maar voor het op orde brengen van de ICT-omgeving loopt de planning door in het eerste kwartaal 2020. Het heronderzoek naar de ICT-omgeving gebeurt in het tweede kwartaal 2020.
 - De economische en sociale effecten die voortvloeien uit Corona beïnvloeden de activiteiten van uw Provincie in 2020 en verder. Afspraken over steunpakketten aan subsidierelaties kunnen invloed hebben op de controleerbaarheid en rechtmatigheid van uw financiële transacties.
-

Onze conclusie

Uw organisatie heeft het jaarrekeningproces ten opzichte van 2018 sterk verbeterd. Vanaf de zomer is onder het koepelproject “Financiële hygiëne” gewerkt aan structurele verbeteringen in de (financiële) administratie, de interne beheersing en de financiële verslaggeving. Daarbij zijn acties die rechtstreeks invloed hebben op het jaarrekeningproces 2019 met prioriteit opgepakt.

Door een goede interne voorbereiding en een gezamenlijke precheck (2 weken voor de start van de jaarrekeningcontrole) is de doorlooptijd van onze controle sterk verkort ten opzichte van vorig jaar en gaf de controle aanleiding tot aanzienlijk minder correcties. De correcties die in 2019 naar aanleiding van de controle zijn verwerkt, betroffen bovendien posten die door uw organisatie vooraf aan ons als bespreekpunten zijn aangemerkt.

Wat gaat goed?

De samenwerking tussen uw medewerkers en ons controleteam is evenals vorig jaar uitstekend verlopen. Ondanks de noodzakelijke afstand vanaf maart 2020 en de daardoor digitale en (video)telefonische afhandeling van de controle is het jaarrekeningproces soepel verlopen. De keuze voor een volledig digitale vastlegging in uw jaarrekeningdossier en in ons controledossier bleken cruciaal.

Verslag van bevindingen 2019

De interne controle op de concept-jaarrekening heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het document. Daarnaast bleek de aanpak effectief waarbij per belangrijk onderwerp teams over de afdelingen heen samenwerken voor een juiste en volledige verslaggeving. De wisselwerking tussen de lijnorganisatie en specialisten op het gebied van financiën en control is verbeterd en daardoor ook de basis voor goede financiële verslaggeving. Slechts enkele correcties met een totale omvang van € 22,8 miljoen bleken nodig.

De inzet van uw medewerkers, de proactieve houding en de kwaliteit van de verbijzonderde interne controles zijn waardevolle bouwstenen voor de verdere verbeterlagen op het gebied van interne beheersing en verslaggeving.

In 2019 is gewerkt met een vorm van tussentijdse afsluiting en zijn managementgesprekken gevoerd met de verantwoordelijk budgethouders. Hierdoor is het zicht op voortgang van budgetten en projecten sterk verbeterd en is het bewustzijn van de lijnorganisatie voor financieel beheer vergroot. Hoewel de tussentijdse cijfers geen object zijn van onze controle, is duidelijk sprake van een positief effect op het proces van jaarverslaggeving. Gelet op het bijzondere karakter van het jaar 2020 benadrukken wij het belang van tussentijdse informatie.

Ons advies om de jaarstukken qua omvang te beperken is goed opgepakt. De omvang is met circa 30% teruggebracht. Naar onze mening zijn de informatiekwaliteit en de leesbaarheid van de jaarstukken verbeterd. Er zijn mogelijkheden tot verdere verbetering en beperking, met name in de presentatie van tabellen, maar een belangrijke stap is gezet.

Wat vraagt uw aandacht?

De belangrijkste bevindingen uit onze controle zijn:

- Uw organisatie onderkent de noodzaak tot verbeteringen. Het project “Financiële hygiëne” heeft goede resultaten opgeleverd. Wij adviseren u de integraliteit van het project te blijven bewaken en in 2020 de voortzetting van het project goed te borgen.
- 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 2019 is gestart met het beschrijven van de belangrijkste processen van uw provincie. Tot heden hebben wij een beperkt deel van de beschrijvingen ontvangen. Wij adviseren u om dit project in 2020 af te ronden en beoordelen de voor onze controle relevante processen in het najaar 2020.
- 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 door te voeren verbeteringen naar aanleiding van de controle 2018 waren in 2019 nog niet gereed. In overleg met uw organisatie starten wij in mei 2020 het vervolgonderzoek naar de stand van zaken rondom de ICT.
- In enkele processen (inkopen en memoriaalboekingen) wordt functiescheiding in de administratie niet afgedwongen, waardoor fouten en onzekerheden mogelijk niet of pas achteraf worden signaleerd.
- De inrichting van de financiële administratie was tot en met 2019 bijzonder complex. Dit vertroebelde het zicht op de manier waarop processen werden geadmistreerd en belemmerde voor veel medewerkers de toegankelijkheid van de administratie. De conversie per 1 januari 2020 heeft tot doel om deze complexiteit sterk te verminderen. Dit zal bijdragen

Verslag van bevindingen 2019

aan de efficiëntie van de administratievoering, de kwaliteit van de tussentijdse informatievoorziening, de interne beheersing en de verslaggeving.

Het beeld van uw jaarrekening

De jaarrekening sluit met een voordelig resultaat na (tussentijdse) reservemutaties van € 35,6 miljoen. Als de tussentijdse reservemutaties buiten beschouwing worden gelaten, is het voordelig resultaat € 13,2 miljoen. De invloed van de reservemutaties op het resultaat “onder de streep” is € 22,4 miljoen voordelig (meer onttrokken aan reserves dan gedoteerd).

In uw jaarrekening 2019 valt op, dat het totaal van de baten en lasten ruim € 1,3 miljard is. Hiervan wordt ruim 63% (€ 850 miljoen) verklaard uit dotaties en onttrekkingen aan reserves en overhevelingen tussen reserves. Het volume van daadwerkelijke transacties is € 488 miljoen aan lasten en € 501 miljoen aan baten en geeft naar onze mening een reëler beeld van het activiteitsniveau van uw provincie.

Afgezet tegen de begroting 2019 na wijziging blijven de werkelijke lasten sterk achter. Totaal wordt 81,6% van de begrote lasten gerealiseerd. Op geen van de programma's is sprake van een overschrijding. De onderbestedingen op programma's vormen een jaarlijks terugkerend patroon. De jaarrekening 2019 bevat per programma een toelichting op de achtergrond van de verschillen tussen begroting en realisatie. De gerealiseerde baten liggen ruim boven begroting. Als gevolg hiervan is het omvangrijke begrote tekort “boven de streep” (voor reservemutaties) van € 123,8 miljoen in werkelijkheid een overschot van € 13,2 miljoen.

Uit verantwoordingsoogpunt is sprake van achteraf verklaarbare verschillen. Uit beleidsmatig oogpunt adviseren wij om te onderzoeken hoe dergelijke grote verschillen kunnen worden voorkomen. Zodoende loopt de jaarlijkse verantwoording meer in de pas met de meest actuele begrotingsinzichten.

Tenslotte kan nog een belangrijke indicator worden gevonden in de ontwikkeling van het EMU saldo. Uit deze variant op het kasstroomoverzicht voor overheden blijkt dat de provincie in 2019 € 70 miljoen meer heeft uitgegeven dan ontvangen. Dit hangt vooral samen met een toegenomen investeringsniveau.

Uitkomsten Verbijzonderde Interne Controle

Uw provincie heeft over 2019 opnieuw een grote inspanning geleverd op het gebied van de verbijzonderde interne controle. De interne controle is over 2019 tijdiger en meer gespreid over het jaar uitgevoerd. Daardoor ontstond minder overlap met het jaarrekeningproces. Ook is beter dan in 2018 interne controle uitgevoerd op de volledigheid van de diverse opbrengststromen van uw provincie.

Wij spreken onze waardering uit voor de uitgevoerde verbijzonderde interne controles. De controles worden uitgevoerd met een kritische blik en goed en gestructureerd gedocumenteerd aan ons overgedragen.

Enkele punten van aandacht bestaan ook in 2019:

- Het kost uw interne controlemedewerkers op onderdelen nog veel moeite om van de directies de inkoop-, subsidie- en prestatieleveringsdocumentatie te krijgen die de financiële mutaties onderbouwen.
 - Het was lastig om vast te stellen of een post goed in de administratie is geboekt door de complexe inrichting van de administratie. De conversie per 1 januari 2020 zou hierin verbetering moeten brengen.
-

Verslag van bevindingen 2019

- Het verder in de organisatie beleggen van de (voorbereiding van) de verbijzonderde interne controle heeft niet steeds het gewenste effect opgeleverd. Mede hierdoor is de controle op de personele kosten pas op een laat moment uitgevoerd. Hier zien wij mogelijkheden tot versnelling.

Net als in 2018 wijzen de interne controles op weinig afwijkingen voor getrouwheid en rechtmatigheid. Wij hebben inmiddels over 2020 in overleg met uw medewerkers onze risicoanalyse herijkt. Zo wordt een verantwoorde vermindering van het aantal steekproefposten gerealiseerd. Dit bespaart tijd van uw medewerkers en maakt verdere spreiding van de verbijzonderde interne controle werkzaamheden over het boekjaar 2020 mogelijk.

Uitkomsten jaarrekening- controle

Onze jaarrekeningcontrole gaf aanleiding tot een beperkt aantal correcties. Het aantal en de omvang van de correcties zijn veel beperkter dan de correcties over 2018 en 2017. De controle 2018 heeft geleid tot opschoning van de balans en betekende een duidelijk leereffect voor het jaarrekeningtraject 2019. Hierdoor zijn complexe onderwerpen beter voorbereid en zijn afwijkingen voorkomen.

De doorgevoerde correcties betroffen voorts grotendeels posten, die op het aanvangsmoment van de controle door uw organisatie als onzeker zijn aangemerkt, bijvoorbeeld door ontbrekende informatie van derden en het daarmee samenhangende (in)schattingselement.

De correcties hebben per saldo een positief resultaatteffect van € 22,8 miljoen en houden vooral verband met:

- Vrijval van de voorziening voor de kosten van beëindiging van deelname aan het Goois Natuurreservaat. Door nieuwe ontwikkelingen in het uittredingstraject is de verwachte hoogte van de afkoopsom voor verslaggevingsdoeleinden onvoldoende te schatten. Daardoor staan verslaggevingsregels niet toe om de voorziening te handhaven en is € 6,5 miljoen vrijgevallen ten gunste van het resultaat.
- Vrijval van de verplichting voor de kosten van de verlenging van de N201 (Kaagbaan). Door ontwikkelingen rondom de besluitvorming is niet langer sprake van een verplichting ten opzichte van derden. De verplichting van € 18,6 miljoen is vrijgevallen ten gunste van het resultaat.
- Verlaging van de waardering van de deelneming PDENH. De waardeontwikkeling van de participaties van PDENH leidt tot een afname van de waarde van de investeringen die de provincie in PDENH heeft gedaan. Hierdoor is de voorziening verhoogd met € 2 miljoen ten laste van het resultaat.

Er is over 2019 geen sprake van niet-gecorrigeerde afwijkingen boven de door u vastgestelde rapporteringstolerantie.

SiSa

Met de SiSa-bijlage legt u verantwoording af over de besteding van de middelen die de provincie ontvangt van het Rijk. De SiSa-bijlage van uw provincie is niet complex, maar bevatte een aantal afwijkingen die naar aanleiding van onze controle in de definitieve tabel zijn gecorrigeerd. Omdat een aantal SiSa regelingen naar verwachting in 2020 een hoger lastenniveau kennen dan in 2019, adviseren wij de interne controle op de SiSa-bijlage aan te scherpen. Dit kan bijdragen aan het succesvol afrekenen van subsidies met het Rijk.

Verslag van bevindingen 2019

In 2019 is een gecorrigeerde SiSa-bijlage over de jaren tot en met 2017 opgesteld voor de regeling Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (E11). De gecorrigeerde SiSa-bijlage bleek noodzakelijk in verband met onjuistheden in de jaarrekeningen tot en met 2017. Op basis van de gecorrigeerde SiSa-bijlage en onze rapportage hierbij heeft het Rijk de restanttermijn alsnog toegekend.

Interne beheersing

De managementletter uit november 2019 bevat onze bevindingen en adviezen over de interne beheersing. Onze conclusies:

- Uw verbeterprogramma dekt aandachtspunten goed af, de provincie heeft verbeteracties in 2019 goed opgepakt.
- Ervaringen uit de controle 2018 hebben geleid tot een beter uitgangspunt voor de jaarrekening 2019.
- Wij hebben aandacht gevraagd voor het tempo van de verschillende acties om overbelasting van uw organisatie te voorkomen.
- Zorgvuldige timing (niet te vroeg) van de jaarrekeningcontrole biedt ruimte voor goede voorbereiding. Dit heeft in de praktijk goed uitgepakt.

Uit onze eerstejaarscontrole 2018 volgden veel aandachtspunten. Dit heeft geleid tot uw verbeterprogramma voor de jaarverslaggeving, het financiële beheer en de interne beheersing.

Het verbeterd inzicht van uw organisatie in de verslaggevingseisen en de doorgevoerde correcties in de jaarrekening 2018 zijn goed gebruikt in het jaarrekeningtraject 2019. Daardoor zijn veel vragen en correcties voorkomen.

De verbeteracties zijn veelomvattend, kennen een onderlinge samenhang en afhankelijkheid en raken een groot deel van uw organisatie. Het is duidelijk dat deze verbeteracties niet allemaal in korte tijd kunnen worden uitgevoerd en afgerond. Hiervoor is tijd nodig. Uw provincie bepaalt zelf de ambitie en het gewenste tempo van het verbetertraject. Wij realiseren ons dat de verschillende projecten en het grote aantal actiepunten door medewerkers als zwaar worden ervaren. Dit leidt mogelijk tot verminderd draagvlak voor de te realiseren verbeteringen en kan risico's inhouden voor de realisatie van beoogde verbeteringen.

Wij blijven met uw organisatie in gesprek om samen accenten te leggen die voor de verslaggeving en controle essentieel zijn. Ook tijdens de afgelopen controle hebben wij de afstemming over belangrijke onderwerpen en vraagstukken vanuit uw provincie als proactief en constructief ervaren.

Zoals reeds eerder in dit verslag van bevindingen aangegeven, vestigen wij uw aandacht op de volgende aspecten van interne beheersing:

- de voortgang in verbeteringen op het gebied van ICT-beheermaatregelen, gelet op het belang van een goed beveiligde IT-omgeving voor uw bedrijfsvoering en informatievoorziening, heeft uit oogpunt van continuïteit en betrouwbaarheid een hoge prioriteit
- de functiescheiding in de processen inkopen en memoriaalboekingen wordt niet afgedwongen door het systeem waardoor betrouwbare informatievoorziening in deze processen niet voldoende is geborgd

Onze risicoanalyse en

De controlestandaarden schrijven voor dat wij u informeren over de belangrijkste risico's die wij bij onze controle onderkennen. Onze controle heeft zich gericht op de betrouwbaarheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties. Naast gebruikelijke controlerisico's, zoals de volledigheid van opbrengsten, de juistheid van kosten en het voldoen

Verslag van bevindingen 2019

controlewerkzaamheden

aan verslaggevingsregels, geven wij in het bijzonder aandacht aan de risico's die samenhangen met doorbreking van functiescheiding door de leiding.

Onze risicoanalyse

Wij hebben in oktober 2019 onze risicoanalyse gedeeld met de Rekeningencommissie. Wij hebben met u de belangrijkste risico's besproken die wij onderkennen bij onze controle. Vanuit deze risicoanalyse heeft onze controle zich in het bijzonder gericht op:

- Rechtmatigheid van de aanbestedingen
- Juistheid van inkopen, personele lasten en subsidielasten
- Volledigheid van de baten
- Juistheid van de presentatie en waardering van deelnemingen en gronden
- Doorbreking van interne beheersing door het management
- Voldoen aan de verslaggevingsregels van het BBV
- Juistheid van de WNT-verantwoording

Onze controlewerkzaamheden met betrekking tot fraude

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en opsporen van fraude berust bij degenen die belast zijn met governance en bij de directie. Het is onze verantwoordelijkheid om onze controle te plannen en uit te voeren om redelijke zekerheid te krijgen dat de jaarrekening als geheel geen materiële onjuistheden bevat, of die nu worden veroorzaakt door fraude of door fouten.

Omdat onze controle niet bestond uit een uitvoerige controle van alle transacties, die nodig zou zijn om fouten of fraude aan het licht te brengen, kan het zijn dat bij onze controlewerkzaamheden geen materiële fraude is geconstateerd. Al wordt door effectieve interne beheersingsmaatregelen de kans dat fouten of fraude voorkomen en onopgemerkt blijven, kleiner, die mogelijkheid wordt niet uitgesloten. Daarom kunnen wij niet garanderen dat eventuele fouten of fraude worden ontdekt.

Tegen de achtergrond van het frauderisico werden controlewerkzaamheden uitgevoerd

Zoals overeengekomen in onze controleaanpak omvatten onze werkzaamheden onder meer besprekingen met gedeputeerde staten, provinciesecretaris, directieteam en (concern)control over de interne beheersingsmaatregelen, managementschattingen, bijzondere transacties buiten de normale gang van zaken, de Wet Normering Topinkomens en memoriaal boekingen.

Op basis van onze frauderisicobeoordeling hebben wij de volgende controlewerkzaamheden uitgevoerd:

- Het bespreken van de fraude-risicoanalyse van de provincie met college en Rekeningencommissie
- Het bevragen van medewerkers van de provincie naar frauderisicofactoren en de 'tone at the top'
- Het evalueren van de organisatie- en governance structuur, de interne beheermaatregelen, de informatiesystemen en cultuur en gedrag in relatie tot fraude
- Het aanbrengen van onvoorspelbaarheid in onze controlewerkzaamheden
- Het evalueren van de rationaliteit van belangrijke ongebruikelijke transacties en het beoordelen van schattingen
- Het beoordelen van opzet, bestaan en werking van het aanbestedingsbeleid boven de Europese aanbestedingsgrens en steekproefsgewijs vaststellen dat aan de verantwoorde investeringsbedragen geleverde prestaties ten grondslag liggen.
- Het beoordelen van de aard van journaalposten en overige aanpassingen in de administratie
- Het zorgen voor een professioneel kritische instelling van ons team.

Verslag van bevindingen 2019

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2019 zijn geen aanwijzingen voor fraudeesignaleerd

Frauderisico-analyse

Uw organisatie beschikt niet over een actuele frauderisico-analyse die inzicht geeft in de mogelijke frauderisico's en die de beheersmaatregelen benoemt om de gevolgen van frauderisico's zoveel mogelijk te beperken. Hierdoor is fraude-analyse en fraudepreventie geen zichtbaar onderdeel van uw interne beheersing. Wel merken wij uit gesprekken met uw medewerkers dat belang wordt gehecht aan het vermijden en ontdekken van fraude.

Wij adviseren u om de frauderisico-analyse op te stellen en deze periodiek te agenderen in uw management en college van gedeputeerde staten. Dit draagt bij aan het actueel houden van het inzicht in de kwetsbare plekken in uw organisatie. Mogelijke gespreksonderwerpen zijn de aard, frequentie en diepgang van de uitgevoerde frauderisicoanalyses, de uitkomst daarvan en de manier waarop de organisatie de frauderisico's opvolgt en monitort.

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 € 71,7 miljoen ten opzichte van begroting van € 70,0 miljoen. De overschrijding van € 1,7 miljoen is in beginsel onrechtmatig en houdt mede verband met de huisvestingskosten voor provinciale en gedeputeerde staten. Deze lasten zijn in de begroting op een andere plaats geraamd, maar zijn op grond van een uitspraak van de Commissie BBV als overhead verantwoord. Deze begrotingsonrechtmatigheid heeft geen invloed op ons rechtmatigheidsoordeel.

Begrotingsafwijkingen die in formele zin onrechtmatig zijn maar niet meetellen voor het oordeel over de rechtmatigheid van de accountant moeten worden opgenomen in 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 enige 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.

Verslag van bevindingen 2019

Vanaf 2021

Met ingang van 2021 dient het college van gedeputeerde staten een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. Inmiddels is door de Commissie BBV een modelrechtmatigheidsverantwoording gepubliceerd. De standaardtekst zal door provincies opgenomen moeten worden in de jaarrekening, op het moment dat de wetgeving is aangepast. Uw organisatie moet een proces inrichten waarbij het college van gedeputeerde staten zelf tot een oordeel kan komen over de financiële rechtmatigheid van transacties.

Dit betekent dat:

- Een normenkader wordt vastgesteld
- Gedeputeerde staten toetsen aan het normenkader
- Gedeputeerde staten rapporteren rechtmatigheidsfouten en eventuele onzekerheden
- De accountant de rechtmatigheidsverantwoording van Gedeputeerde staten betreft bij het accountantsoordeel over de jaarrekening
- Provinciale staten met Gedeputeerde staten spreken over de bevindingen ten aanzien van rechtmatigheid.

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft op 20 maart een notitie geschreven, waarin de gevolgen voor de accountantscontrole en de interne beheersing en interne controle bij decentrale overheden op hoofdlijnen worden geschetst. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar deze notitie

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 2019. Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden rapporteren wij over resterende 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 resteren.

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 E12	Regeling specifieke uitkeringen N-wegen	Geen	n.v.t.	n.v.t.
IenW E13	Slimme laadpleinen	Geen	n.v.t.	n.v.t.
IenW E37	Regeling Wilhelminasluis	Geen	n.v.t.	n.v.t.

Verslag van bevindingen 2019

Overige

Verwerking projectsubsidies

Provincies verstrekken veel subsidies met een projectmatig karakter. Daarbij is onderscheid in projecten binnen één boekjaar en projecten die boekjaar overschrijdend zijn. Doorgaans zijn voorwaarden verbonden zoals het doen van inspanningen en/of het leveren van prestaties. De vraag is in welk jaar de last die samenhangt met dergelijke subsidies moet worden genomen. Is dit in één keer in het jaar waarin de meerjarige subsidie wordt toegekend, of worden de lasten toegerekend aan toekomstige jaren waarin de prestaties worden geleverd?

In mei 2020 heeft de Commissie BBV duidelijkheid gegeven over de verwerking van projectsubsidies. De reactie van de Commissie BBV is tot stand gekomen in nauw overleg tussen het IPO, accountants (onder meer ons kantoor), de Commissie BBV en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De uitwerking van het uiteindelijke standpunt heeft vanaf het najaar 2018 geruime tijd gevraagd. De reden hiervoor is dat een eventuele koerswijziging voor provincies ingrijpende gevolgen kan hebben voor de presentatie van het (eigen) vermogen en de jaarresultaten. Ook betekent dit een zware belasting omdat doorlopend inzicht moet bestaan in de voortgang van projecten die in belangrijke mate door derden worden uitgevoerd.

De uitkomst van de reactie van de Commissie BBV is dat op basis van de informatie in de subsidiebeschikking de lasten bij de start van het project worden genomen, tenzij er sprake is van één van de uitzonderingen:

- a. Als er sprake is van een boekjaar- of exploitatiesubsidie waarbij de subsidie wordt verleend voor activiteiten die betrekking hebben op één of meerdere volgende jaren.
- b. Als een door de provincie nader bepaald grensbedrag wordt overschreden én het project boekjaar overschrijdend is.

In het geval van uitzondering (a) worden de lasten genomen in het jaar /de jaren waarin de activiteiten worden uitgevoerd. In geval van uitzondering (b) wordt het eerste deel van de subsidielast niet in een eerder boekjaar verantwoord dan het jaar waarin de gesubsidieerde activiteiten starten.

De Commissie BBV stelt: “De lasten van meerjarige projectsubsidies kunnen tot een door Provinciale staten vast te stellen grensbedrag volledig aan het jaar van beschikken worden toegerekend. Het grensbedrag dient zodanig te worden bepaald dat het totale financiële effect niet dermate materieel is dat het principe van het stelsel van baten en lasten in geding komt. Voorts is het van belang het eventueel toepassen van de optie en de hoogte van het grensbedrag te laten vaststellen door Provinciale staten. Gezien het openbare en raadpleegbare karakter van de financiële verordening leent deze zich hier het beste voor.”

Dit betekent dat Provinciale staten moeten besluiten over de wenselijkheid van het toepassen van de mogelijkheid om lasten van meerjarige project- of exploitatiesubsidies ineens te nemen en over de hoogte van het grensbedrag dat daarvoor geldt.

De commissie BBV noemt nog enkele uitgangspunten waaraan het subsidieproces moet voldoen, zoals:

- De subsidiebeschikking is de uitkomst van een zorgvuldig doorlopen subsidieproces. Daarin wordt op basis van de informatie van de aanvrager vastgesteld wanneer bestedingen in relatie tot inspanningen of prestaties plaats zullen vinden. De provincie beoordeelt of deze informatie betrouwbaar en reëel is.

Verslag van bevindingen 2019

- De aanvrager dient te melden wanneer afwijkingen ontstaan en dient afhankelijk van het subsidiebedrag (tussentijds) verantwoording af te leggen. Bij (majeure) afwijkingen wordt een gewijzigde subsidiebeschikking afgegeven.
- De subsidiebeschikking is leidend voor de verantwoording van de lasten. In de subsidiebeschikking wordt de projectperiode genoemd. De start van het project wordt in de subsidiebeschikking vermeld, zodat duidelijk is wanneer de activiteiten en daarmee de levering van de prestaties start. Voor de start van het project wordt bedoeld op de werkelijke start van de gesubsidieerde activiteiten.

Wij adviseren om het effect van deze uitspraak van de Commissie BBV op uw subsidieproces en op de toerekening van lasten aan jaren te inventariseren.

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 2019 achten wij dit niet materieel en heeft het ontbreken van de informatie geen invloed op ons oordeel.

Beleidsindicatoren

Provincies zijn verplicht om een aantal beleidsindicatoren op te nemen in de jaarstukken. Dit zijn 11 indicatoren op basis van de Regeling beleidsindicatoren provincie. Drie indicatoren ontbreken in uw jaarstukken: de emissie van broeikasgassen, de productie van hernieuwbare energie en de staat van Rijksmonumenten binnen de provincie. Ook bevatten de indicatoren die wel zijn toegelicht niet in alle gevallen recente informatie en niet altijd worden de volgens de regeling genoemde openbare bronnen gebruikt (zoals het CBS voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid). Voor het beeld van de jaarstukken 2019 achten wij dit niet materieel en heeft dit geen invloed op ons oordeel. Wij adviseren u relevante beleidsindicatoren in de jaarstukken te verwerken en aan te vullen en hierin de voorbereiding van uw jaarstukken 2020 rekening mee te houden.

Corona

Rondom Corona bestaat veel onzekerheid. Wel is duidelijk dat de economische en sociale effecten die voortvloeien uit Corona de activiteiten van uw Provincie in 2020 en verder merkbaar zullen beïnvloeden. Samen met uw medewerkers hebben wij een aantal aandachtspunten benoemd die relevant kunnen zijn voor uw risicobeheersing:

- Bewaakt de impact van de economische gevolgen van Corona op de waardering van uw deelnemingen, zoals het Innovatiefonds.
- De provincie betaalt leveranciers die daarvoor in aanmerking komen niet op de G-rekening en de BTW verleggingsregeling wordt niet toegepast. Dit kan leiden tot aansprakelijkheid voor belastingschulden bij faillissement van opdrachtnemers als die hun belastingen en premies niet hebben betaald.
- Besluit rondom het verstrekken van subsidies of bijdragen tijdig over afwijkingen van de uitgangspunten van subsidieverordeningen of het uitvoeringsbesluiten, als bijzondere afspraken ertoe leiden dat bijvoorbeeld de

Verslag van bevindingen 2019

prestatielevering achteraf niet (meer) kan worden vastgesteld. Dit kan invloed hebben op de rechtmatigheid.

- Houd bij de toekenning van (extra) bijdragen rekening met de bijdrage die organisaties mogelijk ook ontvangen uit de NOW en andere Rijkssteunregelingen. Als bijdragen vooruit worden betaald, dan dient dit als vooruitbetaald bedrag te worden geactiveerd. De continuïteit van de ontvangende organisatie is dan van belang bij het vaststellen van de juiste waardering.
- Vooruitbetaling van leveranciers, bijvoorbeeld bij termijnfacturen, zal verscherpte aandacht vragen. Is de continuïteit van de leverancier geborgd zodat de (eind)prestatie kan worden geleverd?

Een scherp toekomstbeeld ontbreekt, maar mogelijk kunnen deze aandachtspunten helpen bij de getrouwe en rechtmatige verantwoording van lasten die samenhangen met de Coronamaatregelen van uw provincie

Tijdbesteding

Eén van de maatregelen van onze beroepsgroep voor verdere verbetering van de kwaliteit van de accountantscontrole is dat de accountant aan het toezichthoudend orgaan van de gecontroleerde rechtspersoon rapporteert hoeveel uren hij verwacht te besteden en daadwerkelijk heeft besteed aan de uitvoering van de jaarrekeningcontrole. In overeenstemming met deze maatregel hebben wij onderstaand de geraamde tijdbesteding weergegeven ten opzichte van de werkelijke tijdbesteding.

Functioniveau	Begrote uren	Werkelijk bestede uren
Registeraccountants	350	409
Senior manager	260	302
Overige medewerkers	300	282
Specialisten	160	138
Totaal	1.070	1.131

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).