

Verslag van bevindingen 2021

Provincie Noord-Holland

31 mei 2022

Aan Provinciale Staten van de Provincie Noord-Holland
Postbus 3007
2001 DA HAARLEM

Datum:
31-05-2022

Behandeld door:
drs. M.E. Dubbelman RA

Ons kenmerk:
22021

Onderwerp:
Verslag van bevindingen 2021

Geachte leden van Provinciale Staten,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2021 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 2021

Inleiding

U heeft ons met de opdrachtbevestiging van 9 juli 2021 opdracht gegeven voor de jaarrekeningcontrole 2021. U ontvangt de controleverklaring bij de jaarrekening 2021 afzonderlijk. Op grond van de wet bevat dit verslag onze bevindingen over de inrichting van uw financiële beheer en financiële organisatie en de mate waarin deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Wij informeren u over (eventuele) afwijkingen en onrechtmatigheden in de jaarrekening en geven adviezen die bijdragen aan het uitvoeren van uw toezichthoudende taak. Voor de rapportage van bevindingen heeft u de ondergrens op € 400.000 gesteld.

In het kort

- Het jaarrekeningproces was goed voorbereid en uw medewerkers hebben onze controle deskundig begeleid. De jaarrekeningcontrole is soepel verlopen.
 - De jaarrekening voldoet aan verslaggevingsregels en is vrij van materiële afwijkingen of onzekerheden. Compactere jaarstukken kunnen de leesbaarheid vergroten.
 - De verbijzonderde interne controles zijn kwalitatief van hoog niveau. De Provincie is goed voorbereid op de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2022.
 - De naleving van (Europese) aanbestedingsregels vraagt aandacht. De Provincie was op dit onderwerp over 2021 niet voldoende "in control". Door in 2022 met voorrang inkoopanalyses uit te voeren kunnen materiële onrechtmatigheden worden voorkomen
 - Door het ontbreken van een primaire registratie van toegezegde bijdragen door derden, bestaat het risico op onvolledige baten.
 - De betrouwbaarheid van de IT-omgeving is belangrijk verbeterd. Autorisatiebeheer is nog niet volledig geborgd en de maatregelen voor ransomware-robustheid bij uw IT-dienstverlener zijn niet duidelijk.
-

Onze conclusie

Uw organisatie werkt doorlopend en gestructureerd aan het verbeteren van de administratie, de interne beheersing en de financiële verslaggeving. De resultaten hiervan zijn duidelijk zichtbaar in het jaarrekeningproces en bij de verbijzonderde interne controle.

De controle 2021 gaf aanleiding tot een aantal wijzigingen van beperkte omvang in de concept-jaarstukken.

Wat gaat goed?

- Over 2021 is uw organisatie er opnieuw goed in geslaagd het proces van jaarverantwoording en interne controle op schema af te werken. De interne controle op de concept-jaarrekening leidt tot een kwalitatief goed document.
 - De samenwerking tussen uw medewerkers en ons controleteam is evenals vorig jaar zeer goed. Uw medewerkers hebben het jaarrekeningproces goed voorbereid en hebben onze controle deskundig begeleid. De jaarrekeningcontrole is met een mix van fysiek en video-overleg uitgevoerd en kende een soepel verloop. Ondanks de complexiteit en omvang van uw
-

Verslag van bevindingen 2021

organisatie en de moeilijke omstandigheden waaronder ook in 2021 werd gewerkt is dit proces op orde.

- De verbijzonderde interne controles van bijvoorbeeld de baten, de inkopen, de inkomende en uitgaande subsidies, de personele kosten en de betalingen zijn gefaseerd over het jaar uitgevoerd en gedocumenteerd en van een kwalitatief hoog niveau. Uw organisatie pakt aandachtspunten vanuit eerdere controles, zoals SiSa, op waardoor knelpunten in het proces worden voorkomen. U bent daarmee voorbereid op de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording, die vanaf 2022 van toepassing wordt.
- Het aantal subsidieregelingen dat met de SiSa-tabel aan het Rijk wordt verantwoord is opnieuw sterk toegenomen. Voor een goede verantwoording is gedetailleerde kennis van uiteenlopende regelingen nodig, zodat uw Provincie de toegekende middelen daadwerkelijk kan afrekenen. Deze kennis is bij enkele medewerkers aanwezig. De centrale coördinatie van de SiSa-verantwoording is in 2021 sterk verbeterd.
- Hoewel over de definitieve inhoud en invoering van de rechtmatigheidsverantwoording 2022 nog enige onduidelijkheid bestaat, bent u door de goede verbijzonderde interne controle hierop al voorbereid.
- De Provincie past de nieuwe verantwoordingsvoorschriften voor verwerking van subsidielasten goed toe.
- De ICT die relevant is voor financiële processen biedt inmiddels een goede basis om te kunnen vertrouwen op geautomatiseerde beheersmaatregelen en ondersteunt daardoor een meer procesmatige inrichting van de interne beheersing en biedt mogelijkheden tot meer inzet van data-analyse bij de interne en externe controle. Vrijwel alle verbeteradviezen naar aanleiding van onze vorige controles zijn opgevolgd.

Wat vraagt uw aandacht?

- De interne controle op de naleving van (EU)-aanbestedingsregels was over 2021 minder goed geborgd dan voorheen. Ook de analyse achteraf op de totale bestedingen per leverancier was kwalitatief niet voldoende uitgevoerd, waardoor pas kort voor afronding van onze controle zicht bestond op de mate van naleving van de aanbestedingsregels.
- De interne beheersing van de volledigheid van baten kan beter. Het risico op onvolledige baten bestaat door het ontbreken van een primaire registratie van toegezegde bijdragen door derden.
- In onze managementletter hebben wij aandacht gevraagd voor de voortgang bij het beschrijven en de inhoudelijke kwaliteit van de procesbeschrijvingen en de daaraan ten grondslag liggende frauderisicoanalyse. De hierop genomen actie betrekken wij in onze tussentijdse controle 2022.
- De jaarrekening voldoet aan verslaggevingsregels en is vrij van materiële afwijkingen of onzekerheden. De jaarstukken zijn ten opzichte van 2020 met bijna 50 pagina's toegenomen. Wij adviseren voor behoud van leesbaarheid en informatiekwaliteit te onderzoeken of de jaarstukken compacter en meer op hoofdlijnen kunnen worden opgesteld. Wij zijn

Verslag van bevindingen 2021

graag bereid hierover met uw medewerkers mee te denken.

- Autorisatiebeheer is nog niet volledig geborgd en de maatregelen voor ransomware-robustheid voor de back-up bij Fujitsu zijn niet duidelijk. Het risico bestaat dat onbevoegden toegang krijgen tot uw netwerk.
-

Het beeld van uw jaarrekening

De jaarrekening sluit met een voordelig resultaat van € 17,9 miljoen. Tijdens het jaar is € 32,0 miljoen meer onttrokken aan reserves dan toegevoegd. Zonder deze tussentijdse reservemutaties, is het nadelig resultaat € 14,1 miljoen. Dit betekent dat 'het vermogen' van de provincie in 2021 met € 14,1 miljoen is afgenomen.

Afgezet tegen de gewijzigde begroting 2021 blijven de werkelijke lasten achter. Totaal wordt circa 92,7% van de begrote lasten gerealiseerd (2020: 91,5%). De onderbestedingen op programma's is een jaarlijks terugkerend patroon, maar de mate van onderschrijding neemt de afgelopen jaren wel geleidelijk af. De jaarrekening bevat per programma een toelichting op de achtergrond van de verschillen tussen begroting en realisatie. Uitsluitend op het programma 5 Groen is sprake van een overschrijding van de begrote lasten. Omdat deze hogere lasten passen binnen het bestaande beleid van uw provincie, heeft deze overschrijding geen invloed op ons oordeel over de rechtmatigheid.

Uit verantwoordingsoogpunt is sprake van verklaarbare begrotingsonderschrijdingen. Uit beleidsmatig oogpunt adviseren wij om te onderzoeken hoe dergelijke 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 2021 € 87,7 miljoen meer heeft besteed dan ontvangen. Dit hangt in belangrijke mate samen met het investeringsniveau.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Onze jaarrekeningcontrole gaf aanleiding tot een beperkt aantal correcties. De doorgevoerde correcties betroffen overigens deels 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 jaarrekening is informatief, voldoet aan verslaggevingsregels en is vrij van materiele afwijkingen of onzekerheden.

Eén ongecorrigeerde afwijking is groter dan de door u vastgestelde rapporteringstolerantie van € 400.000. Deze houdt verband met inkoopfacturen die nog niet zijn goedgekeurd in de workflowmodule, waardoor deze niet als last zijn verantwoord in 2021. Hierdoor zijn de lasten 2021 mogelijk € 420.000 te laag verantwoord en worden de lasten 2022 te hoog verantwoord. Door tijdig de workflow van nog niet goedgekeurde facturen te beoordelen op kosten voor het boekjaar kan dit bij de overgang van 2022 naar 2023 worden voorkomen.

Eén onzekerheid is groter dan de rapporteringstolerantie. Dat betreft een post van € 1,25 miljoen die in de jaarrekening is verantwoord als materieel vast actief. Dit houdt verband met (meer)kosten die de provincie op grond van een vaststellingsovereenkomst betaalt aan een aannemer voor de aanleg van infrastructuur. Op basis van verslaggevingsregels is niet geheel duidelijk of deze kosten voldoen aan de criteria voor investeringen of dat deze als lasten van het jaar 2021 verantwoord

Verlag van bevindingen 2021

moeten worden.

Interne beheersing

De managementletter uit december 2021 bevat onze bevindingen en adviezen over de interne beheersing. Onze conclusies waren:

- Verbijzonderde interne controle (VIC) wordt goed op schema uitgevoerd en de kwaliteit van de uitgevoerde controles is al enige jaren op hoog niveau. De interne controles wijzen nauwelijks op afwijkingen voor getrouwheid en rechtmatigheid.
- Er is voortgang bij het beschrijven van processen, maar de inhoudelijke kwaliteit van de procesbeschrijvingen en doorlooptijd van het project vragen aandacht.
- De nieuwe regels voor juiste toerekening van subsidieasten aan het boekjaar 2021 worden goed toegepast. Het grensbedrag is door uw provincie vastgesteld op € 1,5 miljoen.
- Ook tijdens de afgelopen controle hebben wij met elkaar belangrijke onderwerpen afgestemd zoals de verantwoording van provinciale bijdragen voor het Zuidasdok en de afkoopsom N247. Wij ervaren deze afstemming over belangrijke onderwerpen en vraagstukken als proactief en constructief.
- Bevindingen uit verschillende onderzoeken en audits, waaronder onze controlebevindingen, worden gestructureerd bijgehouden en over de voortgang wordt inzichtelijk gerapporteerd aan bestuur en aan management.
- Uw organisatie bereidt zich goed voor op de rechtmatigheidsverantwoording door het college vanaf 2022, maar uw provincie beschikt nog niet over specifiek beleid en een verslag voor Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O).

De belangrijkste aandachtspunten voor de interne beheersing vanuit onze tussentijdse controle zijn:

- Wij hebben de procesbeschrijvingen die relevant zijn voor uw financiële verslaggeving en onze controle en die afgerond waren doorgenomen. Wij constateerden dat de voortgang van het project een aandachtspunt was en dat de inhoudelijke kwaliteit van de processen nog sterk verschilde. Wij zullen de voortgang op dit onderwerp in onze volgende interim-controle betrekken en u informeren over onze bevindingen.
 - Naast het opstellen van procesbeschrijvingen is de provincie bezig om een 'accounting manual' samen te stellen waarin de boekingsgangen worden beschreven die samenhangen met de processen. Het is de bedoeling om de procesbeschrijvingen met deze data uit het accounting manual aan te vullen.
 - Voor de frauderisicoanalyse is een inventarisatie gemaakt, die de komende maanden verder wordt uitgewerkt. Wij zullen het resultaat van dit proces betrekken in onze interimcontrole 2022.
 - De interne beheersing van de volledigheid van baten kan beter. Het risico op onvolledige baten bestaat door het ontbreken van een primaire registratie van toegezegde bijdragen door derden.
-

Verlag van bevindingen 2021

- In enkele processen (inkopen en memoriaalboekingen) dwingt de administratie geen functiescheiding af. Buiten het administratieve systeem om zijn maatregelen getroffen die zorgen voor functiescheiding bij het maken van memoriaalboekingen.
-

IT-omgeving

In het najaar van 2021 hebben onze IT-auditors de betrouwbaarheid en de continuïteit van de IT-omgeving onderzocht voor zover deze relevant is in het kader van de jaarrekening. De managementletter 2021 bevat een toelichting op de bevindingen en de verbeteringen die in 2021 zijn gerealiseerd.

Fujitsu is verantwoordelijk voor de continuïteit van de dienstverlening, het monitoren van de service performance en het reageren op afwijkingen. Met Fujitsu zijn alleen specifieke beschikbaarheidsafspraken gemaakt voor continuïteit van de applicatie Verseon, die wordt gebruikt voor documentbeheer en de opslag van belangrijke e-mails. De Provincie geeft aan niet te beschikken over afspraken met Fujitsu voor het borgen van de continuïteit van de volledige IT-dienstverlening, met uitzondering van de afspraken rondom Verseon. Het contract met Fujitsu loopt af in oktober 2023. Er wordt momenteel gewerkt aan een strategie voor 'maximaal Cloud', waarbij het aspect continuïteit de aandacht krijgt in het Programma van Eisen.

Rondom accountbeheer en de Active Directory bestonden nog enkele aandachtspunten die relatief eenvoudig zijn op te lossen.

Als dat is gebeurd is 'de basis op orde'. Dan kunnen de opzet en de werking worden onderzocht van de controlemaatregelen binnen SAP (en eventuele andere applicaties) die de betrouwbaarheid van informatie waarborgen. De eerste stap is het beschrijven van deze zogenaamde application controls. Over het algemeen gaat het om een beperkt aantal relevante application controls per proces.

Daarna worden de application controls door de IT-auditors getoetst op goede werking. Bij een positieve uitkomst is op onderdelen een meer efficiënte systeemgerichte controleaanpak mogelijk. Belangrijker is echter dat goede application controls een preventieve werking hebben, waardoor eventuele afwijkingen vroeg in het proces worden onderkend en niet door controles achteraf.

Met uw medewerkers zullen wij voor de start van de interimcontrole 2022 bespreken of en in welke mate het gewenst is om application controls te testen. Indien wordt besloten om het onderzoek daarnaar niet of op een later moment uit te voeren, heeft dat geen gevolgen voor onze controleaanpak. In samenwerking met uw VIC-medewerkers hebben wij de afgelopen jaren een goede en efficiënte gegevensgerichte controleaanpak ontwikkeld, die wij dan blijven volgen.

Data-analyse

Uw VIC-medewerkers en wij passen al enkele jaren data-analyse toe bij de controle van de salarissen. Het onderzoek van memoriaalboekingen en juridische kosten in relatie tot risico's en claims wordt ook met data-analyse uitgevoerd.

De in de vorige paragraaf beschreven verbetering van de betrouwbaarheid van de IT-omgeving maakt verdergaande data-analyse mogelijk. De afgelopen periode hebben wij data-extracties gekregen uit de financiële administratie en uit uw bankapplicatie. Met onze data-analysetool kunnen wij (op het eerste oog) opmerkelijke boekingsgangen en mutaties onderkennen, die mogelijk aanleiding geven tot nader onderzoek.

Verslag van bevindingen 2021

Naast het signaleren van opmerkelijke boekingen kan data-analyse bijdragen aan een efficiëntere administratievoering. Dit kan bijvoorbeeld door in te zoomen op aard en omvang van correctieboekingen. Met gerichte oorzaaksanalyse kan worden nagedacht over oplossingen om correctieboekingen te verminderen.

Ook uw medewerkers verkennen de mogelijkheden van data-analyse. Wij hebben afgesproken om hierin samen op te trekken. De uitkomsten van onze data-analyses zullen wij met uw medewerkers delen.

Volgens afspraak starten wij de pilot van de data-analyse na afloop van de jaarrekeningcontrole. Dit voorkomt dat data-analyse de doorlooptijd van de jaarrekeningcontrole 2021 negatief beïnvloedt. Het doel is om voor de start van de zomervakanties in samenwerking te komen tot een effectieve data-analyse, die waardevol is voor uw interne en onze externe controle en waarbij dubbel werk wordt voorkomen.

Naleving aanbestedingsregels

Voor uw provincie gelden nationale en Europese aanbestedingsregels. U beschikt over inkoop- en aanbestedingsbeleid en een bureau Inkoop waar expertise rond aanbestedingen in is samengebracht. Jaarlijks stelt uw organisatie een meerjarige analyse op om per leverancier vast te stellen of de totale inkoop boven de toepasselijke aanbestedingsdrempels uitstijgt. Indien de juiste aanbestedingsprocedure is toegepast, dan zijn de inkoopkosten rechtmatig. Als dat niet het geval is, dan zijn de lasten als onrechtmatig en betrekken wij deze afwijkingen in ons oordeel over de rechtmatigheid. Vanaf 2022 is deze toets onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

Tijdens onze jaarrekeningcontrole bleek uit uw interne analyse een groot aantal (236) dossiers die als (mogelijk) onrechtmatig zijn aangemerkt tot een bedrag van totaal bijna € 9 miljoen. Wij hebben samen met uw medewerkers van inkoop en VIC op basis van een risicoinschatting 30 dossiers nader onderzocht.

Hieruit blijkt een bedrag van € 1,6 miljoen niet rechtmatig aanbesteed. Op grond van extrapolatie kan worden verondersteld dat de niet door ons onderzochte massa waarschijnlijk onrechtmatigheden bevat tot een bedrag van eveneens ruim € 1,6 miljoen. Een meer complex contract kon niet meer in detail worden onderzocht, maar wij hebben vastgesteld dat de mogelijke onrechtmatigheden in dit contract de goedkeuringstolerantie niet kunnen overschrijden.

Om het risico op onrechtmatige aanbestedingen eerder te signaleren en te voorkomen, adviseren wij het volgende.

- De analyse wordt nu één keer per jaar uitgevoerd, kort voor de start van de jaarrekeningcontrole. Door de analyse meer verspreid over het jaar uit te voeren worden aanbestedingsrisico's eerder gesignaleerd en zijn (herstel)maatregelen mogelijk, zoals het opnieuw aanbesteden van een contract.
 - Bij lopende opdrachten die nog onder een Europees aanbesteed contract vallen is het risico beperkt, tenzij sprake is van een wezenlijke wijziging van de opdracht. Van een wezenlijke wijziging kan sprake zijn als de opdrachtsom meer dan 10% toeneemt bij leveringen en diensten (werken: 15%), of groter is dan de aanbestedingsdrempel. Bij de dossiers met significant hogere uitgaven dan de oorspronkelijke opdrachtsom ontbreekt vaak de analyse of sprake is van een wezenlijke
-

Verlag van bevindingen 2021

wijziging. Door de dossiers waarbij dit risico speelt gedurende het jaar te monitoren, kunnen op tijd maatregelen worden getroffen als een wezenlijke wijziging optreedt.

- Bij kleinere opdrachten is het niet verplicht om deze meervoudig onderhands of Europees aan te besteden. Bij het plaatsen van diverse kleinere opdrachten bij dezelfde leverancier kan wel sprake zijn van een aanbestedingsplicht. Dat doet zich voor als opdrachten als één type opdracht gelden. Om een goed onderscheid te maken is het nodig om de opdracht naar 'CPV-code' (Common Procurement Vocabulary) te rangschikken. Volgens de CPV-Verordening zijn decentrale overheden verplicht bij Europese aanbestedingen om het CPV-classificatiesysteem toe te passen. U gebruikt dit systeem bij Europese aanbestedingen. Bij leveranciers waarbij diverse opdrachten onderhands worden verstrekt is dat niet verplicht, maar kan dit systeem wel helpen om vast te stellen of opdrachten die samen boven de Europese aanbestedingsdrempel komen als afzonderlijke opdrachten mogen worden gezien.

De verantwoordelijkheid om opdrachten conform de aanbestedingsregels uit te zetten ligt in de lijn. Bureau Inkoop heeft hierin een adviserende en toetsende rol. Om afwijkingen van (Europese) aanbestedingsregels te voorkomen is het belangrijk om nauwer samen te werken.

Door met voorrang in 2022 de risicodossiers te bespreken tussen lijnmanagement en Bureau Inkoop, kunnen materiële onrechtmatigheden in 2022 worden voorkomen.

Wij merken nog op dat de nationale aanbestedingsregels, waaronder de eisen uit de Gids Proportionaliteit, onvoldoende worden gevolgd. Dit heeft in overeenstemming met de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV geen invloed op ons accountantsoordeel over de jaarrekening, maar moeten wij wel aan u rapporteren.

Overige opbrengsten en bijdragen werken van derden

De provincie kent veel verschillende inkomsten, zoals de algemene uitkering, de provinciale opcenten, subsidiebaton, bijdragen van andere overheden in investeringen, heffingen, leges, verkopen van grond en overige inkomsten. Voor de grootste opbrengstenstromen is het relatief eenvoudig om zicht te houden op de volledigheid. Bij andere opbrengsten is dit lastiger, omdat dit van jaar tot jaar kan verschillen. Momenteel ontbreekt een centrale primaire registratie waarmee de volledigheid van opbrengsten en bijdragen van derden kan worden bewaakt. Voor de jaarrekeningcontrole heeft uw provincie op alternatieve wijze de volledigheid onderbouwd, onder andere door de gerealiseerde opbrengsten af te stemmen met de begroting en door deze te vergelijken met vorig jaar. Hoewel deze maatregelen het risico op gemiste opbrengsten verminderen, adviseren wij u dit proces te verstevigen.

Verwerking van projectsubsidies

Provincies verstrekken veel subsidies met een projectmatig karakter. Daarbij bestaat onderscheid tussen projecten binnen één boekjaar en projecten die boekjaar overschrijdend zijn. Doorgaans zijn aan de subsidie 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 2020 heeft de Commissie BBV duidelijkheid gegeven over de verwerking van projectsubsidies. De last wordt verantwoord in het jaar waarin de subsidieontvanger start met de uitvoering van de activiteiten op basis van de startdatum van de projectperiode in de

Verslag van bevindingen 2021

subsidieverleningsbeschikking, tenzij:

- De verstrekte subsidie een boekjaar/exploitatiesubsidie betreft en uit de subsidiebeschikking blijkt onomstotelijk dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zal plaatsvinden. In dit geval worden de lasten genomen in het jaar /de jaren waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
- De verstrekte subsidie een projectsubsidie betreft die boekjaar overschrijdend is en het individuele subsidiebedrag het gedefinieerde grensbedrag overschrijdt. In dit geval wordt bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking op basis van het bestedingsritme van de begrote jaarlijkse kosten zoals opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking, toegerekend aan de betreffende boekjaren.

De Commissie BBV stelt verder: “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. 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.”

De Commissie BBV heeft het grensbedrag gemaximeerd op 0,25% van het totaal van de lasten in het jaar, inclusief toevoegingen aan bestemmingsreserves. Op deze manier is volgens de Commissie BBV het totale financiële effect niet dermate materieel is dat het principe van het stelsel van baten en lasten in geding komt. De Commissie adviseert om dit grensbedrag op te nemen in de financiële verordening. Uw organisatie heeft het grensbedrag bepaald op € 1,5 miljoen en heeft dit vastgelegd in de financiële verordening. Dit grensbedrag past binnen de regels van de Commissie BBV en zorgt ervoor dat de administratieve lasten voor uw provincie niet onnodig toenemen. Voorts hebben wij vastgesteld dat de provincie de nieuwe uitspraak van de Commissie BBV voor het verantwoorden van subsidielasten in 2021 juist heeft toegepast.

Overige bevindingen

Incidentele en structurele baten en lasten

Een goed onderscheid in incidentele en structurele baten en lasten komt tegemoet aan verslaggevingsregels en draagt bij aan inzicht in het structurele en reële evenwicht van uw exploitatie. Dit inzicht is vooral voor uw eigen bedrijfsvoering van belang, maar ook Provinciale Staten (horizontaal toezicht) en het Ministerie van BZK (verticaal toezicht) gebruiken deze informatie bij het uitvoeren van hun taken.

Hoewel de Commissie BBV meerdere notities heeft geschreven over dit onderwerp, blijft het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten in de praktijk diffuus. De provincies ervaren dit eveneens bij hun toezicht op de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Dit gaf de provincies aanleiding om in 2021 samen een verduidelijkende notitie te schrijven over dit onderwerp met handzame voorbeelden voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

Onze controle 2021 van de incidentele baten en lasten gaf aanleiding tot veel en omvangrijke correcties. Incidentele baten en lasten waren ten onrechte als zodanig aangemerkt en dat gold ook voor structurele baten en lasten. Hieraan liggen diverse oorzaken ten grondslag, zoals complexe regels die leiden tot onduidelijkheid, onjuiste labelling van mutaties door de provincie vooraf en onjuiste interpretatie van mutaties in relatie tot regelgeving gedurende het jaar.

Verslag van bevindingen 2021

Meer gedetailleerd onderzoek naar de in de jaarrekening 2021 vermelde incidentele en structurele mutaties zal waarschijnlijk wijzen op meer afwijkingen. Wij zijn van mening dat deze afwijkingen geen materiële invloed op het beeld van de jaarrekening kunnen hebben, maar in 2022 is meer aandacht nodig voor dit onderwerp. De notities van de commissie BBV en van de gezamenlijke provincies kunnen daarbij helpen.

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. Ook moet worden aangegeven welke beleidsuitgangspunten 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 2021 achten wij dit niet materieel en heeft het ontbreken van de informatie geen invloed op ons oordeel. Wij adviseren om deze informatie wel op te nemen in de jaarstukken van volgend jaar.

Onze risicoanalyse en controlewerkzaamheden

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 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 augustus 2021 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, in het bijzonder gerelateerd aan verstrekkingen tegen de achtergrond van de Corona-crisis
- Juiste toerekening van subsidielasten aan jaren volgens de in 2021 gewijzigde regelgeving
- Volledigheid van de baten
- Juistheid van de presentatie en waardering van deelnemingen en van gronden
- Doorbreking van interne beheersing door het management
- Voldoen aan de verslaggevingsregels van het BBV en de 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

Verslag van bevindingen 2021

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:

- Navragen of sprake is van bekende fraudesignalen of fraudegevallen bij management en college.
- 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: over 2021 hebben wij de mogelijke risico's van nevenfuncties van bestuurders en directie in onze controle betrokken.
- Het evalueren van de rationaliteit van eventuele belangrijke ongebruikelijke transacties en het beoordelen van schattingen.
- Het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden op de naleving van de Europese aanbestedingsregels en steekproefsgewijs vaststellen dat aan de verantwoorde investeringsbedragen geleverde prestaties ten grondslag liggen.
- Het beoordelen van de aard van hoger-risicojournaalposten en overige aanpassingen in de administratie en het evalueren van de belangrijkste oordeelsvormingen en veronderstellingen voor een mogelijke tendentie door provincie Noord-Holland. Bij identificatie van onverwachte journaalposten hebben wij aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd. Deze werkzaamheden omvatten ook het testen van transacties op basis van brondocumenten.
- Het zorgen voor een professioneel kritische instelling van ons team.

Onze beroepsorganisatie heeft de Tweede Kamer toegezegd om accountantskantoren binnenkort te verplichten om in de controleverklaring aan te geven welke werkzaamheden zijn verricht in het kader van frauderisico's en de eventuele bevindingen. Bij wijze van pilot is ons gevraagd om deze toelichting in de controleverklaring op te nemen. Om die reden bevat de controleverklaring over 2021 een aanvullende paragraaf.

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2021 zijn geen aanwijzingen voor fraude gesignaleerd.

Frauderisico-analyse

Uw organisatie beschikt momenteel over een eerste inventarisatie, maar nog 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 en dat inmiddels een eerste opzet voor een frauderisicoanalyse is opgesteld.

Wij adviseren u om de frauderisico-analyse verder uit te werken 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

Verslag van bevindingen 2021

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.

Begrotingsoverschrijdingen

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. Over 2021 is sprake van 1 begrotingsoverschrijding op programma 5 Groen. Omdat deze hogere lasten passen binnen het bestaande beleid van uw provincie, heeft deze overschrijding geen invloed op ons oordeel over de rechtmatigheid.

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. Uw provincie gaat in het fraudebeleidsplan in algemene zin in op misbruik en oneigenlijk gebruik, maar beschikt niet over specifiek provinciaal beleid.

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.

Vanaf 2022

Het is de verwachting dat het college van gedeputeerde staten met ingang van 2022 een rechtmatigheidsverantwoording zal afgeven. De Commissie BBV heeft hiervoor een modelrechtmatigheidsverantwoording gepubliceerd. De modeltekst zal door de provincie 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;
-

Verlag van bevindingen 2021

- 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.

Uw provincie is goed voorbereid op het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring in 2022.

SiSa-bijlage

Met de SiSa-bijlage in de jaarrekening legt u verantwoording af over de besteding van de middelen die de provincie ontvangt van het Rijk. In 2020 was sprake van een forse toename van 4 naar 17 regelingen die onder de SiSa-verantwoording zijn gebracht. In 2021 is dit verder uitgebreid tot 25 regelingen.

De controle over 2020 gaf aanleiding tot veel aanpassingen in de SiSa-tabel en de controle liep uit in de tijd. Wij adviseerden om de verantwoordelijkheid voor de SiSa-bijlage centraal in de lijn te beleggen. Dit is in 2021 gebeurd. De provincie heeft een aanpak ontwikkeld die de vakspecialisten in staat stelt om de SiSa-verantwoording goed in te vullen en te onderbouwen. Enkele medewerkers beschikken over kennis van de SiSa-regelingen en van de eisen die het Rijk stelt aan de verantwoording. Met die kennis heeft de VIC de door de vakspecialisten verzamelde informatie voor alle regelingen onderzocht. De uitkomsten zijn vastgelegd in goede controledossiers, die wij gebruiken bij ons onderzoek.

Hierdoor is de SiSa-controle 2021 aanmerkelijk soepeler verlopen. Slechts enkele correcties bleken nodig, die veelal samenhangen met onduidelijkheid over de invulinstructies van het Rijk. De aanpak van 2021 is ook goed toepasbaar in 2022 en zal bijdragen aan een succesvolle afrekening van de SiSa-bijdragen met het Rijk.

Hierna informeren wij over de uitkomsten van onze controle. Deze tabel is door het Rijk voorgeschreven en moet ook worden opgenomen als geen fouten of onzekerheden zijn geconstateerd.

Strekking controleverklaring rechtmatigheid: goedkeurend

Strekking controleverklaring getrouwheid: goedkeurend

Nr.	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
BZK C13	Regeling specifieke uitkering ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed	geen	0	
BZK C26	Culturele voorzieningen provincies (tranche 1+2)	geen	0	
BZK C41	Specifieke uitkering Regeling flexibele inzet woningbouw	geen	0	
BZK C59	Kwalitatief hoogwaardige en duurzame woon- en leefomgeving in NOVI-gebieden	geen	0	
BZK C99	Verzameluitkering BZK	geen	0	

Verlag van bevindingen 2021

lenW E1	Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-bedrijven 2020	geen	0
lenW E10	Regeling specifieke uitkering snelfietsroutes	geen	0
lenW E12	Regeling specifieke uitkeringen N-wegen	geen	0
lenW E13	Slimme laadpleinen	geen	0
lenW E15	Regeling Specifieke uitkering Regionale Aanpak Laadinfrastructuur 2020-2023	geen	0
lenW E20	Regeling stimulering verkeersmaatregelen 2020-2021	geen	0
lenW E34	Incidentele specifieke uitkering iDiensten Mobiliteit	geen	0
lenW E37	Regeling Wilhelminasluis	geen	0
lenW E38	Tijdelijke stimuleringsregeling veilig, doelmatig en duurzaam gebruik verkeersinfrastructuur	geen	0
lenW E43	Energiehaven IJmond	geen	0
lenW E52	Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies 2021	geen	0
lenW E56	Regeling specifieke uitkering doelmatig en duurzaam gebruik verkeersinfrastructuur 2021	geen	0
lenW E58	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem overbruggingsjaar 2021	geen	0
EZK F12	Enmalige specifieke uitkering voor de uitvoering van regionale MIT-regeling 2018-2023	geen	0
EZK F14	Regeling specifieke uitkering MIT 2021	geen	0
LNv L1	Jong Leren Eten-uitkeringen	geen	0
LNv L7	Regeling specifieke uitkering IBP-Vitaal Platteland	geen	0
LNv L8	Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden	geen	0
LNv L10	Regeling specifieke uitkering Impuls Veenweiden	geen	0
LNv L16	Enmalige specifieke uitkering Provinciaal Uitvoeringsprogramma natuur	geen	0

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.

Verslag van bevindingen 2021

Functieniveau	Begrote uren	Werkelijk bestede uren *)
Registeraccountants	445	558
Senior manager	331	386
Overige medewerkers	300	245
Specialisten	255	220
Totaal	1.331	1.409

*) Het verschil tussen de werkelijk bestede uren en de begrote uren houdt voor 46,5 uur verband met onvoorziene aanvullende controles op aanbestedingen. Wij rekenen uitsluitend de bedragen af die wij vooraf met u overeengekomen zijn.

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).