

Verslag van bevindingen 2022

Provincie Noord-Holland

17 mei 2023

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

Datum:
17-05-2023

Behandeld door:
drs. M.E. Dubbelman RA

Ons kenmerk:
23018

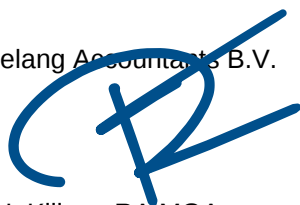
Onderwerp:
Verslag van bevindingen 2022

Geachte leden van Provinciale Staten,

Wij hebben de controle van de jaarrekening 2022 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 2022

Inleiding

U heeft ons met de opdrachtbevestiging van 9 juli 2022 opdracht gegeven voor de jaarrekeningcontrole 2022. U ontvangt de controleverklaring bij de jaarrekening 2022 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. Verbetering van de leesbaarheid door het presenteren van compactere jaarstukken blijft een aandachtspunt.
 - Uw financiële positie is solide en u beschikt over ruimte om financiële tegenvallers en risico's op te vangen. De afgenomen liquiditeitspositie vraagt om het opstellen van een goede liquiditeitsprognose en tussentijdse rapportages.
 - De verbijzonderde interne controles zijn kwalitatief van hoog niveau. De Provincie is goed voorbereid op de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023.
 - De naleving van (Europese) aanbestedingsregels moet worden verbeterd. De Provincie was op dit onderwerp over 2022 (en 2021) niet voldoende "in control". Wij adviseren u het inkoopproces op dit punt aan te scherpen.
 - Door het ontbreken van een primaire registratie van toegezegde bijdragen door derden, bestaat het risico op onvolledige baten.
 - De SiSa-tabel is een zeer tijdsintensief onderdeel van de jaarrekening voor uw medewerkers. De beperkte bezetting maakt de provincie kwetsbaar.
 - U beschikt inmiddels over vastgesteld fraudebeleid en een gedegen frauderisicoanalyse.
-

Het beeld van uw jaarrekening

De jaarrekening sluit met een voordelig resultaat van bijna € 25 miljoen. Tijdens het jaar is € 80 miljoen meer onttrokken aan reserves dan toegevoegd. Zonder deze tussentijdse reservemutaties, is het nadelig resultaat € 55 miljoen. Dit betekent dat 'het vermogen' van de provincie in 2022 met € 55 miljoen is afgenomen.

Afgezet tegen de gewijzigde begroting 2022 blijven de werkelijke lasten iets achter. Totaal wordt circa 95% van de begrote lasten gerealiseerd (2021: 93% en 2020: 91%). De onderbestedingen op programma's is een jaarlijks terugkerend patroon, maar de mate van overschrijding neemt de afgelopen jaren geleidelijk af.

Verslag van bevindingen 2022

De jaarrekening bevat per programma een toelichting op de achtergrond van de verschillen tussen begroting en realisatie. Op geen van de programma's is sprake van een overschrijding van de begrote lasten, waardoor op de programma's geen sprake is van begrotingsonrechtmatigheid.

Uit verantwoordingsoogpunt is sprake van verklaarbare begrotingsonderschrijdingen. Uit beleidsmatig oogpunt adviseren wij om te onderzoeken hoe dergelijke verschillen nog verder kunnen worden teruggebracht. Zodoende loopt de jaarlijkse verantwoording nog beter in de pas met de meest actuele begrotingsinzichten.

Tenslotte kan nog een belangrijke indicator over de financiële positie worden gevonden in de ontwikkeling van het EMU-saldo. Uit deze variant op het kasstroomoverzicht voor overheden blijkt dat de provincie in 2022 € 128 miljoen (2021: € 88 miljoen) meer heeft uitgegeven dan ontvangen. Dit hangt in belangrijke mate samen met het investeringsniveau. Omdat in twee jaar tijd de liquide middelen met € 216 miljoen zijn verminderd, is uw liquiditeitspositie onder druk gekomen. Wij raden aan om uw treasuryfunctie te verstevigen zodat periodiek liquiditeitsprognoses beschikbaar komen waarop uw financieringsbehoefte kan worden afgestemd.

Uitkomsten jaarrekening- controle

Het jaarrekeningproces was goed voorbereid en uw medewerkers hebben onze controle deskundig begeleid. Nieuwe onderwerpen in 2022, zoals de verslaggeving over de Wet open openheid en het opnemen van een voorziening voor opgebouwd spaarverlof door medewerkers van de provincie, zijn op een goede manier in de jaarstukken verwerkt. Door de goede voorbereiding en door de goede verbijzonderde interne controles van uw medewerkers gedurende het jaar, is de jaarrekeningcontrole soepel verlopen.

Onze jaarrekeningcontrole gaf aanleiding tot een beperkt aantal correcties die in de definitieve jaarrekening zijn verwerkt. De jaarrekening voldoet aan verslaggevingsregels en is vrij van materiële afwijkingen of onzekerheden. Er resteren geen ongecorrigeerde afwijkingen boven de door Provinciale Staten vastgestelde rapporteringstolerantie van € 400.000. Wel bestaan enkele onrechtmatigheden waarover wij u in dit verslag informeren.

De omvang van de jaarstukken is de afgelopen jaren toegenomen van 280 pagina's in 2020 naar 364 pagina's in 2022, zonder dat gewijzigde verslaggevingsregels daar aanleiding toe geven. De grote omvang vermindert de leesbaarheid en draagt niet bij aan de informatiewaarde. Ook vragen omvangrijkere jaarstukken meer inspanningen van uw medewerkers om deze samen te stellen en van ons om deze te controleren.

Een belangrijke oorzaak van deze toename is het, naar wij hebben begrepen, op verzoek van Provinciale Staten opnemen van indicatoren. De indicatoren worden vaak onderbouwd met gegevens uit eerdere jaren. Het gevolg is dat delen van het jaarverslag 2022 geen informatie geven over de prestaties in 2022.

Wij geven in overweging om kritisch te kijken naar de jaarstukken 2022 en met organisatie en Provinciale Staten na te gaan welke informatie mogelijk achterwege kan blijven en hoe informatie compacter kan worden gepresenteerd in de jaarstukken 2023. Wij hebben uw medewerkers enkele suggesties gedaan.

Verslag van bevindingen 2022

Interne beheersing

Managementletter 2022

De managementletter uit december 2022 bevat onze bevindingen en adviezen over de interne beheersing.

Vanuit onze tussentijdse controle concludeerden wij, dat de Verbijzonderde interne controle goed op orde is en dat bestuur en management gestructureerd worden geïnformeerd over (de opvolging van) bevindingen uit interne en externe onderzoeken en audits. Verder wordt voortgang geboekt op het beschrijven van de belangrijkste processen, maar de doorlooptijd van het project van procesbeschrijvingen vraagt nog wel aandacht.

Als belangrijk risico signaleerden wij de risico's op onrechtmatigheid van (Europese) aanbestedingen die het goedkeurend oordeel over de jaarrekening kunnen raken. In dit verslag van bevindingen gaan wij hierop verder in.

Vanuit de jaarrekeningcontrole zijn onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersing:

Accounting manual

De provincie heeft de afgelopen jaren gewerkt aan een 'accounting manual' waarin de boekingsgangen worden beschreven die samenhangen met de processen. Gelet op de complexe inrichting van uw administratie is het beschikken over een dergelijk handboek van belang. Inmiddels hebben wij kennis genomen van een vergevorderd concept van het handboek en vastgesteld dat dit van goede kwaliteit is.

Bevoegdheden betaalrekening

U heeft voor uw betaalrekening bij de ABN AMRO een standaardbankverklaring aangevraagd, waaruit onder andere de betalingsbevoegde medewerkers blijken per 31 december 2022. Uit deze verklaring blijkt dat hierop nog medewerkers staan die niet meer in dienst zijn. Overigens zijn geen van deze medewerkers zelfstandig betalingsbevoegd, waardoor het risico op ongeautoriseerde betalingen beperkt is. Wij adviseren u de lijst met betalingsbevoegde personen bij te werken en alleen de personen deze bevoegdheid toe te kennen die dit nodig hebben in het kader van hun functie.

IT-omgeving

De managementletter 2022 bevat onze opmerkingen over de continuïteit en de betrouwbaarheid van uw IT-omgeving. Wij hebben opgemerkt dat uit onze herbeoordeling van de IT-omgeving in 2021 nog enkele aandachtspunten resteerden. Dit betrof: de Configuration Management Database (CMDB), de continuïteitsplannen en het accountbeheer/active directory.

Wij hebben met uw organisatie bij de start van de interim controle 2022 gesproken over een goed moment om de opvolging van de laatste aandachtspunten uit 2021 opnieuw te beoordelen en om vervolgens aanvullend application controls te testen. Uw medewerkers hebben aangegeven dat deze punten in 2023 volledig zijn opgelost. In overleg zullen wij de herbeoordeling in 2023 inplannen. Dit heeft geen gevolgen gehad voor onze controleaanpak in 2022. In samenwerking met uw medewerkers hebben wij de afgelopen jaren een goede en efficiënte gegevensgerichte controleaanpak ontwikkeld, die wij in 2022 hebben gevolgd en ook in 2023 zullen volgen.

Verslag van bevindingen 2022

Naleving aanbestedings-regels

Voor provincies gelden nationale en Europese aanbestedingsregels. U beschikt over inkoop- en aanbestedingsbeleid en een bureau Inkoop waarin expertise rond aanbestedingen is samengebracht. Jaarlijks maakt uw organisatie een meerjarige spendanalyse om per leverancier vast te stellen of de totale inkopen passen binnen de aanbestedingsdrempels. Overschrijding van de drempel kan betekenen dat de lasten onrechtmatig zijn. Onrechtmatigheden betrekken wij in ons rechtmatigheidsoordeel. Vanaf 2023 is deze toets onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording door het college.

Over 2022 omvat de spendanalyse 61 inkooppakketten. Uw medewerkers inkoop hebben aangegeven dat deze rechtmatig zijn aanbesteed. Uit onze controle blijkt dat 16 inkooppakketten met een totale inkoopwaarde van € 5,4 miljoen in 2022 onrechtmatig zijn aanbesteed en dat voor 7 inkooppakketten met een totale inkoopwaarde in 2022 van € 8,0 miljoen onzeker is of deze rechtmatig zijn aanbesteed.

De interne beheersing van het inkoopproces is onvoldoende. De geconstateerde afwijkingen passen binnen de goedkeuringstolerantie voor de jaarrekening, maar zijn groter dan vorig jaar. Vanaf 2023 zal het college bij het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording steunen op de interne beheersing rond dit proces. Om die reden is het belangrijk om de rechtmatigheid van aanbestedingen met voorrang te verbeteren.

Investerings-kredieten

De tabel met investeringskredieten geeft inzicht in de aanwending van de begrote budgetten voor investeringen. In 2022 zijn de investeringskredieten met ongeveer € 1,0 miljoen overschreden. Deze overschrijdingen zijn (begrotings)onrechtmatig. Het is van belang om het kredietbewakingsproces aan te scherpen, zodat kredietoverschrijdingen tijdig worden gesignaleerd. Zo kunt u onrechtmatigheden voorkomen en ontstaat tegelijk een basis voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023.

Wij merken nog op dat de tabellen met investeringskredieten ruim 30 pagina's omvatten. Dat is ongeveer 25% van de jaarrekening. De grote omvang en cijfermatige dichtheid verminderen het inzicht dat de jaarrekening biedt. Wij geven in overweging om de investeringskredieten compacter in de jaarrekening te presenteren, zodat het inzicht dat de jaarrekening biedt toeneemt zonder dat de informatiewaarde afneemt.

Ook valt op dat de kredietstaten van de provinciale land- en vaarwegen (de PMI staat) en de PMO wegen (de PMO staat) verschillende presentatievormen kennen, waardoor deze niet goed onderling vergelijkbaar zijn. Zo geeft de PMI staat geen inzicht in de restantkredieten, waar de PMO-staat dit inzicht wel geeft. Wij raden aan om één tabelindeling te kiezen.

Verplichtingen

Voorafgaand aan het samenstellen van de jaarrekening worden de verplichtingen bepaald die per jaareinde bestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om facturen die de provincie in 2023 verwacht te ontvangen voor in 2022 aan de provincie geleverde prestaties. Ook wordt nagegaan of de opgenomen verplichtingen nog daadwerkelijk tot betalingen zullen leiden.

Deze interne analyses gaven aanleiding tot belangrijke aanpassingen in de administratie voordat de jaarrekening werd gemaakt. Het is goed dat deze aanpassingen door uw medewerkers worden geconstateerd, maar hieruit blijkt ook dat het verplichtingenproces gedurende het jaar door de afdelingen beter kan worden beheerst. Wij hebben aanvullende werkzaamheden verricht om voldoende zekerheid te krijgen over de verplichtingenstand in de jaarrekening.

Verslag van bevindingen 2022

Wij raden aan om het verplichtingenproces zo in te richten dat dit eenvoudiger en effectiever wordt en foutgevoeligheid en bewerkingstijd kunnen afnemen.

Overige opbrengsten en bijdragen werken van derden

De provincie kent veel verschillende inkomsten, zoals de algemene uitkering, de provinciale opcenten, subsidiebaten, 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. Wel zijn verbeteringen doorgevoerd die het risico op onvolledige verantwoording van projectbaten verminderen. 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 te vergelijken met vorig jaar. Hoewel deze maatregelen het risico op gemiste opbrengsten verminderen, adviseren wij u dit proces te verstevigen.

RVO

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert namens de provincie de subsidieregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLB) uit. Deze subsidieregeling wordt gefinancierd door de provincies en de Europese Unie. De bijdrage die de provincie moet doen wordt door RVO ieder kwartaal aan de provincie gefactureerd. In april 2022 is een factuur van € 3,8 miljoen van RVO ontvangen over 2021. De provincie verwachtte op basis van de facturering per kwartaal en de tot dan toe gebruikelijke financieringsverhouding provincies en EU, een factuur van € 2,0 miljoen en heeft die last in de jaarrekening 2021 verwerkt. De hogere lasten van € 1,8 miljoen zijn niet verwerkt in de jaarrekening 2021 en komen ten laste van 2022.

De factuur uit april 2022 pas in oktober 2022 opgenomen in de financiële administratie. De oorzaak hiervoor is volgens uw medewerkers dat facturen van RVO niet via de gebruikelijke weg worden toegestuurd, maar aan uw medewerkers worden gemaild. De betreffende factuur is in de mailbox van de betreffende medewerkers blijven hangen. Wij adviseren om RVO te vragen de facturen via de gebruikelijke weg aan de provincie toe te sturen, zodat deze direct bij binnenkomst worden behandeld via het normale facturenproces.

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.

Net als vorig jaar gaf onze controle van de incidentele baten en lasten aanleiding tot correcties. Hieraan liggen diverse oorzaken ten grondslag, zoals complexe regels die leiden tot onduidelijkheid. 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.

In 2021 gaf dit de twaalf provincies aanleiding om samen een verduidelijkende notitie te schrijven over dit onderwerp. Vorig jaar hebben wij geadviseerd om, met aan de hand van de uitgangspunten van de verschillende notities, in de eigen verslaggeving in 2022 meer aandacht te geven aan het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten. Dit begint al bij de begroting.

Door verschillende oorzaken heeft uw provincie in 2022 de systematiek van 2021 voortgezet. Dit leidt ertoe dat het overzicht van Incidentele baten en lasten in de jaarrekening nog steeds omvangrijk is, en onzeker is of het beeld dat hieruit blijkt voldoende

Verslag van bevindingen 2022

aansluit bij de werkelijkheid. Zo geeft het overzicht aan dat het voordelige saldo van € 25 miljoen in het jaar 2022 voor € 41 miljoen samenhangt met structurele voordelen en voor € 16 miljoen wordt verklaard uit incidentele nadelen. Dit zou betekenen dat de provincie structureel een voordelig saldo behaalt van € 41 miljoen.

Wij zijn van mening dat eventuele afwijkingen geen materiële invloed hebben op de jaarrekening, maar herhalen onze opmerking dat in 2023 hiervoor meer aandacht nodig is. De notities van de commissie BBV en van de gezamenlijke provincies kunnen daarbij helpen.

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 2022 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
- Juiste toerekening van subsidielasten aan jaren volgens de in 2021 gewijzigde regelgeving
- Volledigheid van de baten, in het bijzonder de baten anders dan Uitkering Provinciefonds en Opcenten MRB
- Juistheid van de waardering van deelnemingen
- Juistheid van de waardering en presentatie van gronden
- Doorbreking van interne beheersing door het management
- Voldoen aan de verslaggevingsregels van het BBV, SiSa 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 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.

Verslag van bevindingen 2022

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 2022 hebben wij de prijsvorming bij grondaankopen steekproefsgewijs gecontroleerd.
- 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.

Vanaf boekjaar 2022 zijn wij op basis van gewijzigde beroepsregels verplicht 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 hebben wij in de controleverklaring over 2021 al een aanvullende paragraaf opgenomen.

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2022 zijn geen aanwijzingen voor fraude gesignaleerd.

Frauderisico-analyse

Uw organisatie beschikt vanaf medio 2022 over een actuele en gedegen 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. Hiermee is fraude-analyse en fraudepreventie een meer zichtbaar onderdeel geworden van uw interne beheersing. De analyse bevat naast reguliere frauderisico's ook risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik en weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit.

De frauderisico-analyse is in 2022 besproken in uw directie. Na verwerking van voorstellen tot wijziging wilt u deze frauderisicoanalyse agenderen in het college van gedeputeerde staten. U toont hiermee toenemende aandacht voor het belang van het signaleren van frauderisico's en het treffen van preventieve maatregelen.

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 2022 is geen sprake van begrotingsoverschrijdingen op programma's. Wel is in 2022 een hoger bedrag dan begroot toegevoegd aan de (bestemmings)reserves. Hoewel deze toevoegingen niet zijn verwerkt in de

Verslag van bevindingen 2022

begroting(swijzigingen), is over deze toevoegingen aan reserves wel expliciet besloten als onderdeel van de investeringskredietbesluiten waarmee deze toevoegingen direct samenhangen.

Investeringskredieten

Wij zijn nagegaan of de investeringen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door Provinciale Staten geautoriseerde kredieten. Wij constateerden hierbij in totaal € 973.000 aan kredietoverschrijdingen in 2022. Dit vormt een begrotingsonrechtmatigheid die wij, samen met andere onrechtmatigheden, meewegen in ons accountantsoordeel.

Wij adviseren u om maatregelen te treffen die moeten borgen dat kredieten die dreigen te worden overschreden tijdig(er) gesignaleerd worden, zodat eerder een besluit tot ophoging van de vereiste kredieten kan worden genomen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Vanaf 2023 leggen Gedeputeerde Staten verantwoording af over de rechtmatigheid. De rechtmatigheid betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die derden verstrekken om aan te tonen dat zij voldoen aan voorwaarden. Dit moet misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium) voorkomen en bestrijden.

De commissie BBV adviseert een overkoepelend beleidsstuk M&O te maken. Naast de filosofie, de algemene uitgangspunten en de risicoanalyse omvat het beleidsstuk ook maatregelen ter voorkoming en afdoening.

Gedeputeerde Staten moeten een uitspraak doen in hoeverre het M&O beleid ook feitelijk wordt nageleefd en of de getroffen maatregelen werken. De basis daarvoor ligt in belangrijke mate bij de uitkomsten van de intern al uitgevoerde controles en evaluaties. Als Gedeputeerde Staten concluderen dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat de er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet is nageleefd, dan wordt dat vermeld in de paragraaf bedrijfsvoering. Bekende afwijkingen, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, worden betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording

De provincie beschikt over een fraudebeleid op hoofdlijnen en een goede frauderisico-analyse, waarvan M&O-risico's onderdeel zijn.

Vanaf 2023

Het is de verwachting dat het college van gedeputeerde staten met ingang van 2023 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;
 - Gedeputeerde staten rapporteren rechtmatigheidsfouten en eventuele onzekerheden;
-

Verslag van bevindingen 2022

- 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 2023.

Continuïteit

Gebruikers van jaarrekeningen vragen zich al langere tijd af welke werkzaamheden accountants uitvoeren op het gebied van continuïteit bij de controle van jaarrekeningen. Door aanpassing van de controlestandaarden dienen accountants vanaf 2022 voor decentrale overheden in hun controleverklaringen bij jaarrekeningen te rapporteren over de veronderstellingen over de financiële risico's in relatie tot de financiële positie.

Bij het opstellen en presenteren van de financiële overzichten moet het college inzicht geven in gebeurtenissen of omstandigheden die gerede twijfel kunnen doen ontstaan over de financiële positie (het vermogen van de provincie om de financiële risico's vanuit de reguliere exploitatie en onverwachte tegenvallers financieel op te vangen). De financiële positie is het vermogen van de provincie in relatie tot de exploitatie en met in achtneming van de risico's. De financiële positie is een breder begrip dan het (weerstand)vermogen. Het weerstandsvermogen richt zich op de mogelijkheden tot het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de reguliere exploitatie. In de praktijk komt het gevraagde inzicht in de financiële positie vooral tot uitdrukking in de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag.

Onze werkzaamheden ten aanzien van de door het college gehanteerde en onderbouwde veronderstellingen voor het opvangen van financiële risico's in relatie tot de financiële positie betreffen:

- Het uitvoeren van een risicoanalyse gericht op het risico dat er gerede twijfel bestaat over de mogelijkheden om de financiële risico's vanuit de reguliere exploitatie en onverwachte tegenvallers financieel op te vangen.
- Het kennisnemen van de analyse in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Mede gericht op de vraag of deze paragraaf alle relevante informatie bevat, gegeven de kennis die wij hebben vanuit de controle van de jaarrekening.
- Het kennisnemen van de meerjarenbegroting.
- Het kennisnemen van het oordeel van de financieel toezichthouder (het Ministerie van BZK) of de begroting van de provincie structureel en reëel in evenwicht is.
- Het vaststellen dat de volgens het BBV verplichte financiële kengetallen in lijn liggen met de gangbare normen.
- Het evalueren of voldoende en geschikte controle-informatie is verkregen voor de conclusie en veronderstellingen van het college, voor het opvangen van financiële risico's in relatie tot de financiële positie.

Uit de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing blijkt, dat uw provincie goed in staat is om financiële risico's op te vangen. Vanuit de voorgeschreven financiële kengetallen blijken een stabiele en toereikende solvabiliteit, structurele exploitatieruimte en onbenutte belastingcapaciteit. Doordat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd en een omvangrijk bedrag is uitgeleend, beschikt uw provincie wel over minder liquiditeiten waardoor de komende jaren een financieringsbehoefte ontstaat.

Onze werkzaamheden leiden niet tot bevindingen waaruit gerede twijfel over uw financiële positie zou kunnen blijken.

Verslag van bevindingen 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. Sinds 2020 is sprake van een forse toename van 4 naar 29 regelingen die onder de SiSa-verantwoording zijn gebracht. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren verder toeneemt, waardoor het belang van een goede SiSa-verantwoording onverminderd groot blijft.

De provincie heeft een aanpak ontwikkeld waarbij de vakspecialisten van de directies de SiSa-verantwoording invullen voor de regelingen die horen tot hun aandachtsgebied. Twee medewerkers van de provincie beschikken over diepgaande kennis van de SiSa-regelingen en van de eisen die het Rijk stelt aan de verantwoording. Deze medewerkers onderzoeken de door de vakspecialisten verzamelde informatie en gaan voor alle regelingen na of de bestedingen passen binnen de eisen van de regelingen en of de SiSa-verantwoordingen volgens de Invulwijzer van het Rijk zijn opgesteld. De uitkomsten van hun onderzoek zijn vastgelegd in goede controledossiers, die wij gebruiken bij onze controle.

Door de veelheid aan regelingen, de diversiteit daarvan, de complexe eisen die worden gesteld aan de declaratie van de bestedingen en door de gedetailleerde verslaggevingseisen, is de SiSa-tabel een zeer tijdsintensief onderdeel van de jaarrekening voor uw medewerkers. Daarbij komt dat de twee SiSa-deskundigen vaak nadere onderbouwing moeten opvragen bij de vakafdelingen en dat regelmatig aanpassing van de SiSa-tabel nodig is die door de afdelingen. De beperkte bezetting van twee SiSa-deskundigen maakt de provincie kwetsbaar.

Naast deze procesmatige overwegingen, leidt onze controle van de SiSa-bijlage tot enkele inhoudelijke aandachtspunten:

- Uit gesprekken met uw medewerkers begrijpen wij dat de afdeling financiën regelmatig wordt geconfronteerd met een bankontvangst van SiSa-middelen, zonder dat bij de afdeling financiën bekend was dat elders in de organisatie een aanvraag was gedaan. Op dat moment wordt onderzocht wat de achtergrond is van de ontvangst en worden de relevante stukken opgevraagd om de bedragen goed in de administratie te kunnen verwerken. Onze suggestie uit eerdere jaren om centraal zicht te houden op het recht op subsidiebaton kan helpen om beter zicht op SiSa-vorderingen en ontvangsten te krijgen.
- Diverse regelingen voert de provincie niet (geheel) zelf uit. In die gevallen betaalt de provincie het geld door aan andere partijen. Het is van belang dat de provincie aan deze partijen dezelfde eisen stelt over de besteding, die het Rijk aan de provincie stelt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de periode waarbinnen de bestedingen moeten plaatsvinden. Dit voorkomt dat de provincie geen volledige aanspraak kan maken op vergoeding bij het Rijk.
- Door de grote diversiteit aan SiSa-regelingen ontstaan BTW-vraagstukken. Soms is sprake van compensabele BTW en in andere gevallen mag geen BTW worden verrekend. Wij raden aan om uw eigen fiscalisten bij de start van iedere omvangrijkere SiSa-regeling (bijvoorbeeld boven € 500.000) advies te laten geven over de fiscale behandeling. Dit voorkomt risico's op terugvordering van BTW en optimaliseert de compensatie van BTW.
- Incidenteel geeft het Rijk een onjuiste beschikking af, waardoor de provincie minder middelen krijgt toegekend dan waarop recht bestaat. Dit deed zich voor bij de Bermmaatregelen. De provincie heeft dit via e-mail gemeld aan het Rijk. Omdat geen formeel bezwaar is ingediend, is € 1,25 miljoen subsidie gemist.

Verslag van bevindingen 2022

Sommige regelingen bieden de mogelijkheid om de kosten van inzet van uw eigen medewerkers te declareren. Om succesvol aanspraak te maken op vergoeding is een toereikende onderbouwing van bestede tijd nodig. Omdat de provincie geen werkelijk bestede tijd registreert, bestaat het risico dat subsidie moet worden terugbetaald. Dit gaat overigens niet om zeer substantiële bedragen.

Met de hierna volgende tabel 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 C210	Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw tweede tranche	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 C81	Regeling specifieke uitkering ten behoeve van het opstellen en uitvoeren van woondeals	geen	0	
BZK C86	Specifieke uitkering ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed tweede tranche	geen	0	
IenW E10	Regeling specifieke uitkering snelfietsroutes	geen	0	
IenW E12	Regeling specifieke uitkering N-wegen	geen	0	
IenW E15	Regeling Specifieke uitkering Regionale Aanpak Laadinfrastructuur 2020 – 2023	geen	0	
IenW E20	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020-2021	geen	0	
IenW E34	Incidentele specifieke uitkering iDiensten Mobiliteit	geen	0	
IenW E37	Regeling Wilhelminasluis	geen	0	
IenW E38	Tijdelijke stimuleringsregeling doelmatig, duurzaam en veilig gebruik verkeersinfrastructuur 2020	geen	0	
IenW E43	Incidentele specifieke uitkering Energiehaven IJmond	geen	0	
IenW E52	Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies 2021	geen	0	
IenW E53	Regeling specifieke uitkering Schone Lucht Akkoord	geen	0	
IenW E58	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem overbruggingsjaar 2021	geen	0	
IenW E83	Tijdelijke regeling specifieke uitkering bodem 2022	geen	0	
IenW E84	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023	geen	0	
IenW E94	Incidentele specifieke uitkering (Water)Bodemverontreiniging	geen	0	

Verslag van bevindingen 2022

EZK F12	Eenmalige specifieke uitkering voor de uitvoering van regionale MIT-regeling 2018-2023	geen	0
EZK F14	Regeling specifieke uitkering MIT 2021	geen	0
EZK F25	MIT-regeling	geen	0
LNV L7	Regeling specifieke uitkering IBP-Vitaal Platteland	geen	0
LNV L10	Impuls Veenweiden, Veenplan 1e fase	geen	0
LNV L16	Programma Natuur	geen	0
LNV L24	Regeling specifieke uitkering voorbereidingskosten landelijk gebied, versnellingsvoorstellen en PAS-melders	geen	0
LNV L25	Regeling specifieke uitkering provinciale versnellingsvoorstellen transitie landelijk gebied	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.

Functioniveau	Begrote uren	Werkelijk bestede uren *)
Registeraccountants	415	458
Senior manager	330	363
Overige medewerkers	300	285
Specialisten	155	132
Totaal	1.200	1.238

*) Onze werkelijke tijdbesteding ligt goed in lijn met de begrote uren. 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).