

Bijlage 5 - Proef-Rechtmatigheidsverantwoording

Inleiding

Op weg naar de rechtmatigheidsverantwoording

In het afgelopen jaar heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wet versterking decentrale rekenkamers. Met deze wet is ook de invoering van de zogenaamde rechtmatigheidsverantwoording (RMV) een feit. Dit betekent dat wij ons voor het eerst in de jaarrekening 2023 gaan verantwoorden over de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties. Daarmee heeft de interne toetsing een wettelijke status gekregen.

Over 2022 is er conform interne ambitie en op advies van de accountant een proef RMV opgesteld. Hiermee krijgt u inzicht hoe de invoering van de RMV doorwerkt in de verantwoording en kunnen wij oefenen met het opstellen van de verantwoording.

Deze proef RMV bestaat uit:

- Het ingevulde door de commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) voorgeschreven format van de rechtmatigheidsverantwoording (inclusief verwijzingen naar toelichtingen in de programma's voor wat betreft de begrotingsonrechtmatigheden).
- Toelichtingen van afwijkingen boven de verantwoordingsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering;
- Toelichtingen van afwijkingen boven de rapportagegrens.
- Het vastgestelde normenkader voor rechtmatigheid; dit wordt nader toegelicht in de waarderingsgrondslagen.

De grensbedragen moeten nog worden vastgesteld voor 2023. Daarom gebruiken we voor de proef RMV de tolerantiegrenzen die met de accountant zijn afgesproken voor de accountantscontrole. Voor de verantwoordingsgrens is dat € 6,59 miljoen (1% van de lasten inclusief dotaties aan de reserves) en voor de rapportagegrens € 329.000. Dit laatste betekent dat onrechtmatigheden vanaf € 329.000 worden gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering. De invoering van de RMV heeft gevolgen voor een aantal spelregels zoals deze zijn opgenomen in de huidige financiële verordening van onze provincie. In het jaar 2023 zullen wij u voorstellen om deze verordening aan te passen. Leidraad daarvoor zullen de modelverordeningen van de VNG zijn. Bovendien is het van belang dat de spelregels voor de begrotingsrechtmatigheid worden aangepast. Hieruit moet duidelijk blijken in welke situatie sprake is van een onrechtmatige besteding (baten en lasten, investeringskredieten en mutaties in reserves). Ook moet duidelijk zijn hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht. Ook de rol van de accountant verandert, omdat die vanaf het boekjaar 2023 geen oordeel meer geeft over de rechtmatigheid, maar alleen nog over de getrouwheid van de verantwoording. De accountant stelt wel de getrouwheid vast van de RMV zoals opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor dient de controleverordening te worden aangepast. Voor de verantwoording over de rechtmatigheid dient een verantwoordingsgrens en rapportagegrens te worden vastgesteld. Dit bepaalt onder andere de omvang en diepgang van de controlewerkzaamheden en boven welke omvang afwijkingen worden vermeld in de RMV. Hiervoor zal de financiële verordening worden aangepast.

Voorgeschreven Format BBV Rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid Provinciale Staten (PS) en college van Gedeputeerde Staten (GS)

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht GS toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door PS vastgestelde kaders zoals de begroting en provinciale verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de PS op 16-11-2022 vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht. Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Voor deze grens sluiten we voor deze proef-rechtmatigheidsverantwoording over boekjaar 2022 aan bij de grens van de accountant. Deze bedraagt: € 6,59 miljoen.

Bevindingen

We hebben gedurende 2022 geen onrechtmatigheden vastgesteld boven de grens van € 6,59 miljoen die opgenomen dienen te worden in deze proef-rechtmatigheidsverantwoording voor wat betreft het voorwaarden- en M&O criterium. Daarnaast hebben we tevens over 2022 geen onduidelijkheden vastgesteld.

Voor wat betreft de begrotingsonrechtmatigheden hebben we een totaal aan afwijkingen van: € 16,75 miljoen. Dit totale bedrag is getoetst aan de Kadernota Rechtmatigheid 2018. Hiervoor is de tabel bij paragraaf 4.2.3 (p. 22-23 van de kadernota rechtmatigheid 2018) gebruikt die tevens is opgenomen in paragraaf 4.11 van de jaarrekening. Uit de beoordeling is voortgekomen dat de afwijkingen niet meetellen voor het oordeel

van de accountant. Dit is ook afgestemd met de accountant. Alle begrotingsonrechtmatigheden worden toegelicht bij de programma's en in paragraaf 4.11 begrotingsrechtmatigheid van de jaarrekening.

In de hiernavolgende toelichting (die vanaf 2023 onderdeel zal uitmaken van de paragraaf bedrijfsvoering) zijn de afwijkingen voor begrotingsrechtmatigheid onder de € 6,59 miljoen opgenomen (m.u.v. de € 7,3 miljoen die voor de volledigheid wel is meegenomen) en zijn de afwijkingen omtrent voorwaarden criterium opgenomen boven de rapportagegrens van € 329.000 (rapportagegrens PWC).

Naast het benoemen van de afwijkingen is tevens aangegeven welke acties het college gaat ondernemen om de vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Toelichting op de afwijkingen in paragraaf Bedrijfsvoering

Conclusie totale afwijkingen

Zoals u verder in deze bijlage kunt lezen, komen de onrechtmatigheden voort uit het voorwaardencriterium namelijk het niet voldoen aan de EU-aanbestedingsregels en begrotingsrechtmatigheid. Deze eerste categorie is niet meer te herstellen. De tweede categorie, de begrotingsonrechtmatigheid die zullen bij de vaststelling van de jaarrekening 2022 alsnog door u achteraf geautoriseerd worden waardoor ze dan alsnog rechtmatig worden.

Samenvatting Bevindingen:

In de RMV licht het college alle afwijkingen toe voor zover die leiden tot een overschrijding van de verantwoordingsgrens van 1%. Afwijkingen kunnen op meerdere manieren aan het licht komen. Al deze afwijkingen worden bijgehouden in de centrale afwijkingenadministratie. De meest significante bevindingen kwamen in boekjaar 2022 met name voort uit onrechtmatigheden ten aanzien van EU-aanbestedingen en begrotingsonrechtmatigheden. Dit ligt in lijn met voorgaande jaren en met andere provincies. Vanuit de andere processen zijn wel onrechtmatigheden voortgekomen. Echter deze vallen in 2022 onder de tolerantiegrenzen. Voor de vastgestelde bedragen en toelichtingen zie hieronder bij "Totale onrechtmatigheden".

Totale onrechtmatigheden

In het overzicht hieronder wordt een toelichting gegeven op alle afwijkingen die uitkomen boven de rapportagegrens. Afwijkingen boven de rapportagegrens betreffen alle geconstateerde onrechtmatigheden in 2022 groter dan € 329.000 per individueel dossier.

Afwijkingen administratie	Fout – rechtmatigheid
a. EU aanbesteding-onrechtmatigheden	€ 1,3 miljoen
b. Deelwaarneming VIC 2022	Geen individuele dossiers in 2022 met een rechtmatigheidsfout > € 329.000.
Totaal	€ 1,3 miljoen

Tabel 1: overzicht met alle geconstateerde onrechtmatigheden in 2022 verdeeld in daadwerkelijke fouten.

- Onderdeel A betreft de onrechtmatighedenadministratie waarbij aanbestedingsdossiers zijn gecontroleerd. Fouten hoger dan de rapportagegrens: € 1,3 miljoen. De cumulatieve onrechtmatigheden van individuele dossiers lager dan de rapporteringstolerantie bedraagt: € 318.021. Als je deze bij de € 1,3 miljoen optelt kom je op een totaal van € 1,6 miljoen aan fouten voor EU aanbestedingsonrechtmatigheden.

- Onderdeel B betreft de fouten vanuit de verbijzonderde interne controle.

Fouten hoger dan de rapporteringstolerantie: € -.

De cumulatieve onrechtmatigheden van individuele dossiers lager dan de rapportagegrens: € 34.800.

Begrotingsrechtmatigheid

Zie voor de uitsplitsing en toelichting op de afwijkingen als gevolg van de begrotingsoverschrijdingen onderstaand overzicht:

Programma/krediet	Lasten werkelijk	Overschrijding t.o.v.	Telt overschrij-	Toelichting
--------------------------	-------------------------	------------------------------	-------------------------	--------------------

Programma	(x 1.000)	bijgestelde begroting / totaal bruto krediet	ding mee voor het oordeel?	
1. Ruimtelijke ontwikkeling	12.158	2.800	nee	Betreft een budgetoverschrijding die geheel of grotendeels gecompenseerd wordt door direct gerelateerde opbrengsten (een specifieke uitkering). Hiermee telt deze overschrijding niet mee in het oordeel. Binnen beleidsdoel 1.3 Passende woonruimte die aansluit bij de woningbehoefte, zijn de lasten en baten van een specifieke uitkering van het rijk ad € 2.800.000 niet begroot.
2. Landelijk gebied	12.860	1.612	nee	Betreft budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, die niet meer in de slotwijziging meegenomen konden worden ter autorisatie. Hiermee telt deze overschrijding niet mee in het oordeel. Het betreft hier o.a. aankoop van polder Mijnden (€ 1,1 miljoen) en Schoonrewoerd (€ 0,6 miljoen).
2. Landelijk gebied	39.219	7.355	nee	Betreft een budgetoverschrijding die geheel of grotendeels gecompenseerd wordt door direct gerelateerde opbrengsten (een specifieke uitkering). Hiermee telt deze overschrijding niet mee in het oordeel. Binnen beleidsdoel 2.2 Kwaliteit van natuur is goed/divers, zijn de lasten en baten van een specifieke uitkering van het rijk ad € 7.355.000 niet begroot.
4. Energietransitie	9.995	2.784	nee	Betreft een budgetoverschrijding die past binnen het bestaand beleid. Er zijn isolatievouchers in 2022 uitgereikt terwijl bij het opstellen van de slotwijziging verwacht werd dat deze pas in 2023 zouden worden uitgereikt. Hiermee telt deze overschrijding niet mee in het oordeel. De overschrijding wordt gedekt uit de reserve energietransitie.
10. Overzicht overhead	16.351	1.187	nee	Betreft kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid doordat in de toekomst begrote lasten al in 2022 zijn gerealiseerd. Binnen beleidsdoel 10.1 De basisorganisatie voor financiën en bedrijfsvoering is sterk, is sprake van een kostenoverschrijding van € 1.187.000 in 2022 i.v.m. complexe aanbestedingen en implementatie van nieuwe systemen. Het budget

				voor deze lasten was deels begroot in de toekomstige jaren. Door een complexe aanbesteding met maar één inschrijver werd pas bij het opstellen van de jaarrekening een budgetverschuiving tussen jaarschijven én een budgetoverschrijding zichtbaar, die niet eerder kon worden gemeld aan de Staten. Dit leidt voor 2022 tot een overschrijding die niet meetelt in het oordeel. Voor toekomstige jaren zal de begroting worden aangepast.
10. Overzicht overhead	43.493	1.013	nee	Betreft kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid. Binnen beleidsdoel 10.2 De provinciale organisatie is krachtig, wendbaar en duurzaam, is sprake van een kostenoverschrijding van € 931.000 i.v.m. de inzet van extern personeel en verduurzaming eigen vastgoed. Deze overschrijdingen werden pas bekend na het opstellen en aanleveren van de informatie m.b.t. de slotwijziging en tellen daarmee niet mee in het oordeel.

Conclusie:

De totaalconclusie bij begrotingsrechtmatigheid is dat de afwijkingen op de begroting adequaat zijn toegelicht in de jaarrekening en deze met de vaststelling van de jaarrekening als rechtmatig worden beschouwd. De afwijkingen tellen derhalve niet mee in het oordeel van de accountant en hebben geen effect op de te verstrekken controleverklaring.

a. Totale omvang van fouten en onzekerheden ultimo 2022 (v.w.b. onrechtmatigheden administratie)
Uitsplitsing rechtmatigheidsfouten

In het overzicht hieronder is een uitsplitsing opgenomen van alle geconstateerde afwijkingen over 2022 die individueel uitkomen boven de rapporteringstolerantie v.w.b. de onrechtmatighedenadministratie vanuit team IJS, waarbij aanbestedingsdossiers zijn gecontroleerd.

Dossier	Rechtmatigheids-criterium	Fout – rechtmatigheid 2022	Omvang resterende contracttermijn	Totaal
1. IT-software	Voorwaardencriterium	€ 0,4 miljoen	€ 0,5 miljoen	€ 0,9 miljoen
2. Meubels thuiswerken	Voorwaardencriterium	€ 0,4 miljoen	€ -	€ 0,4 miljoen
Totaal		€ 0,8 miljoen	€ 0,5 miljoen	€ 1,3 miljoen

Tabel 2: uitsplitsing onrechtmatighedenadministratie v.w.b. aanbestedingsdossiers

Toelichting onrechtmatigheden per individueel dossier

- IT-software: de in de markt gezette opdracht en de overeenkomst zijn wezenlijk gewijzigd en daarmee zowel uit aanbestedingsrechtelijk als financieel onrechtmatig. Dit heeft tot gevolg dat de financiële uitgaven die zijn gedaan, onrechtmatig zijn, maar ook de financiële uitgaven op alle contracten die voortbouwen op deze overeenkomst (waaronder, maar niet uitsluitend, meerwerkovereenkomsten) onrechtmatig zijn. De kosten over 2022 bedragen € 0,4 miljoen en de verwachte kosten op basis van de resterende contracttermijn tot en met 1 april 2024 bedragen nog circa € 0,5 miljoen. We hebben ervoor gekozen om de resterende lasten tevens als onrechtmatig te verantwoorden in 2022. Met eventueel meer of-minderwerk zal in 2023 en 2024 wel rekening worden gehouden.
- Meubels thuiswerken: de aanvullende leveringen voor de thuiswerkplekmeubelen onder de leverings- en dienstverlenings-overeenkomst circulair onderhoud en circulaire aanvulling kantoorinrichting zijn aan te merken

als een ontoelaatbare wezenlijke wijziging (uitbreiding) van de huidige overeenkomst. Derhalve is ervoor gekozen om met terugwerkende kracht deze fout alsnog te herstellen, door het afsluiten van een losse overeenkomst voor toekomstige uitgaven. De reeds gemaakte kosten over 2022 bedragen € 0,4 miljoen en zijn niet te herstellen. Toekomstige uitgaven zullen onder de nieuwe overeenkomst komen te vallen, waarbij er geen resterende onrechtmatige kosten zullen voortvloeien uit deze overeenkomst.

Conclusies VIC:

Hieronder hebben wij de belangrijkste conclusies opgenomen met betrekking tot de VIC werkzaamheden 2022.

(EU) Aanbestedingen

Het EU-aanbestedingsproces bevat conform voorgaand jaar de meeste bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheid. Het contractmanagement is decentraal belegd. De oorzaken van de onrechtmatigheden zijn divers maar liggen met name in het hebben van adequate kennis over het (EU)aanbestedingsproces/-recht, wijzigen van contracten maar ook in het inschatten van de opdrachtwaarde bij de start van de aanbesteding. De organisatie dient hierin extra te investeren om het risico op onrechtmatigheden vanuit EU-aanbestedingen te mitigeren.

Inkopen/crediteuren

Conclusie: in het licht van het toewerken naar de Rechtmatigheidsverantwoording (RMV) over 2023, laten de uitkomsten van de VIC over 2022 zien:

- 1.) dat de opzet van het inkoopproces nog niet op alle onderdelen adequaat is ingericht en
- 2.) dat de werking van de risicobeheersingsmaatregelen in dit proces op dit moment (ultimo Q4-2022) nog onvoldoende is.

N.B. de geconstateerde bevindingen in dit proces (fouten en onderhanden) hebben hoofdzakelijk betrekking op getrouwheid en niet op rechtmatigheid.

Subsidies en personeel

Conclusie: in het licht van het toewerken naar de Rechtmatigheidsverantwoording (RMV) over 2023, laten de uitkomsten van de VIC over 2022 zien:

- 1.) dat de opzet van beide processen adequaat is ingericht
- 2.) dat het bestaan van de risicobeheersingsmaatregelen over boekjaar 2022 is vastgesteld en 3.) dat de gegevensgerichte dossiercontroles geen significante tekortkomingen laten zien.

Overige in scope genomen processen

De inkopen (inclusief aanbestedingen), subsidies en personeel zijn in financiële omvang de grootste processen van de provincie. In scope van de VIC zitten ook kwantitatief kleinere processen waar tevens risico's in zitten zoals bijvoorbeeld het inkomende subsidieproces en de grondexploitaties(grexen). Deze processen zijn nog in ontwikkeling. Daarom hebben hier in 2022 beperkte dan wel geen werkzaamheden op plaatsgevonden. Voor 2023 is de verwachting dat hier wel werkzaamheden op uitgevoerd gaan worden. Het effect op de RMV is hierin beperkt omdat de risico's in deze processen met name betrekking hebben op de getrouwheid en niet rechtmatigheid.

Reactie ambtelijk verantwoordelijken

Inkoop heeft over 2022 in totaal 15 dossiers die waren geplaatst op de onduidelijkhedenlijst aan een nadere juridische controle onderworpen. Dossiers worden geplaatst op deze onduidelijkhedenlijst wanneer er een vermoeden bestaat dat er sprake zou kunnen zijn van onrechtmatigheid. Uiteindelijk is in 7 dossiers onrechtmatigheid vastgesteld. De oorzaak is divers. In vier van deze dossiers speelt, al dan niet mede, het leerstuk van wezenlijke wijziging (waar gedurende het contract de werkzaamheden anders worden dan overeengekomen in het contract), in twee dossiers is met goedkeuring van GS uit de hand gegund in het kader van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, in een dossier is verzuimd een volmacht te verstrekken aan een andere overheid om mede namens de provincie Utrecht een aanbesteding te organiseren.

Het zwaartepunt van de onrechtmatigheid ligt daarmee in de sfeer van het op niet toegestane wijze aanpassen van (Europees aanbestede) overeenkomsten.

Het contractmanagement is decentraal georganiseerd in de organisatie. Inkoop zal komend jaar inzetten op het vergroten van de kennis over het wijzigen van contracten binnen de organisatie.

Waarderingsgrondslagen

Toelichting normenkader

Om te kunnen bepalen of de provincie financieel rechtmatig handelt, hebben PS een normenkader rechtmatigheid vastgesteld. In het normenkader is alle voor de financiële rechtmatigheid van belang zijnde externe en interne wet- en regelgeving opgenomen. De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheers handelingen.

Hierbij gaat het zowel om Europese regelgeving, wettelijke bepalingen als eigen regelgeving, zoals verordeningen vastgesteld door PS. In dit kader zijn bij de wettelijke bepalingen alleen de financiële beheers handelingen van belang, zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Wettelijke bepalingen rond bijvoorbeeld naleving van privacyregels vallen hier bijvoorbeeld niet onder. Uiteraard moet de provincie deze regels ook naleven, maar bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording spelen deze geen rol. Voor verordeningen geldt dat alle provinciale verordeningen voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheers handelingen onderdeel uitmaken van het normenkader. Ook andere besluiten van PS met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheers handelingen, zijn een verplicht onderdeel van het normenkader (begroting, PS besluiten over investeringsvoorstellen, beleidsnota's).

Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld. Hier verderop zal ingegaan worden op de 3 rechtmatigheidscriteria waarover verantwoording moet worden afgelegd in de RMV.

De accountant hanteert voor de toets op de rechtmatigheid de richtlijnen zoals opgenomen in de "kadernota rechtmatigheid". Deze kadernota is opgesteld door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV). In deze toelichting gaan we nader in op de begrotingsrechtmatigheid, voorwaardencriterium en het Misbruik en Oneigenlijk (M&O) gebruik criterium. Begrotingsrechtmatigheid: het begrotingskader ligt vast in de programmabegroting (plus begrotingswijzigingen). Binnen dit kader is het College van gedeputeerde staten bevoegd verplichtingen aan te gaan, respectievelijk uitgaven te doen. De begrotingsrechtmatigheid werd beoordeeld aan de hand van de richtlijnen zoals opgenomen in de kadernota rechtmatigheid 2018. Echter vanaf de kadernota rechtmatigheid 2023 is het aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten om te bepalen hoe zij hiermee omgaan. Hierover zal in 2023 nog een Statenvoorstel worden geschreven omdat hierdoor ook de Financiële/controle verordening aangepast moet(en) worden op dit punt.

Voorwaardencriterium: bij het voorwaardencriterium gaat het erom in hoeverre de provincie de bepalingen in de wet- en regelgeving heeft nageleefd. Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole bevat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en de provincie zelf. In zijn algemeenheid geldt dat kaderstellende collegebesluiten slechts onder de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole van de accountant vallen voor zover de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of PS-besluiten c.q. verordeningen. Hierdoor valt bijvoorbeeld het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid, voor zover het geen Europese aanbestedingen betreft, buiten het normenkader van de rechtmatigheidscontrole.

Een nog belangrijk te vermelden punt betreft het M&O criterium wat ook onder rechtmatigheid en de RMV valt. Hiervoor is in 2022 door Provinciale Staten een beleidsnota vastgesteld. Deze zal door de ambtelijk verantwoordelijken als kapstok gehanteerd moeten worden om binnen het eigen domein de risico's hieromtrent te signaleren en te mitigeren.

Bijlage 6 - Meerjarig beeld reserves