

Aan Provinciale Staten

DATUM	9-11-2021	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
EENHEID	Concerncontrol	COMMISSIE	Commissie
STELLER	J.H.M. Luiks	TELEFOONNUMMER	0651385474
NUMMER	82376E23	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp Statenbrief:

Ontwikkelingen rondom onrechtmatigheden van uitgaven

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie/ samenvatting

In de Zomernota 2021 (pag. 26) hebben wij gemeld dat er tijdens controles een aantal onrechtmatigheden aan het licht is gekomen en hebben we toegezegd u hierover actief te informeren. Deze toezegging is recent bij de behandeling van de Zomernota in de commissie FAC door ons herbevestigd, mede gezien het feit dat dit mogelijk de strekking van de controleverklaring van de accountant ten aanzien van het aspect rechtmatigheid zou kunnen gaan raken. Deze statenbrief informeert u over de ontwikkelingen ten aanzien van de onrechtmatigheden van de uitgaven.

Inleiding

In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de door de provincie uitgegeven middelen aan het personeel, onze inkopen en investeringen, onze inhuur, de door ons verstrekte subsidies etc. Deze uitgaven dienen doelmatig én rechtmatig te zijn. Om daarvoor te zorgen hebben we een grote set aan interne preventieve- en repressieve beheersingsmaatregelen getroffen. Deze beheersingsmaatregelen zijn eerder, mede naar aanleiding van signalen in de organisatie en door de kwalitatieve- en kwantitatieve versterking van inkoopfunctie, aangescherpt. Onderdeel daarvan is dat er meer en diepgaander onderzoek gedaan is naar de onder de inkopen liggende contracten en overeenkomsten. Dit heeft, naast het verkrijgen van meer kennis en inzicht, ook geleid tot meer bevindingen van (mogelijke) onrechtmatigheden.

Er is inmiddels een groot besef in de organisatie dat er nog meer aandacht moet komen voor kwesties rondom onrechtmatigheid en medewerkers zijn zich hier verder aan in het bekwamen. Dat leidt in deze periode tot vele interne gesprekken over deze nieuw ontdekte onrechtmatigheden en de ontstaansgeschiedenis daarvan. In enkele gevallen zijn zaken voor meerdere uitleg vatbaar en wordt er onderling gediscussieerd over – en onderzoek gedaan naar - de interpretatie van de contracten en regelgeving. Zo ontstaat er al meer bewustzijn en worden er daarnaast maatregelen genomen om nog meer voorlichting en uitleg te geven om te komen tot een situatie dat de organisatie uiteindelijk als 'bewust bekwaam' kan worden getypeerd.

Gedurende het jaar wordt in de organisatie onderzoek gedaan naar de gedane uitgaven. Deze worden als rechtmatig, onrechtmatig of onzeker gekwalificeerd. Dit onderzoek wordt weliswaar uitgevoerd met een juridische insteek, maar er wordt per onderzoek tevens een standpunt ingenomen over de financiële interpretatie van de onrechtmatigheid. Een definitief oordeel daarover wordt geveld door de accountant tijdens de controle. Bij die controle steunt de accountant op de dossiers die door de organisatie zijn aangedragen en wordt door de accountant eigenstandig aanvullend onderzoek verricht.

Als de accountant tijdens het onderzoek constateert dat meer dan 1% van de uitgaven onrechtmatig is, dan heeft dit consequenties voor de strekking van de controleverklaring (voorzichtig geschat op € 5,5 miljoen (1% van de totale lasten, € 550 miljoen). Verder gaat de accountant in het accountantsrapport inhoudelijk verder in op de geconstateerde onrechtmatigheden en doen zij aanbevelingen.

Uit het tussentijdse onderzoek van de organisatie zelf is inmiddels een aantal uitgaven als onrechtmatig gekwalificeerd en een aantal andere uitgaven als onzeker. Daarom is in de zomernota, in het kader van de actieve informatievoorziening, melding gemaakt van deze bevindingen uit dit eigen onderzoek.

Waar staan we nu?

De (potentiële) onrechtmatigheden die wij op dit moment op het netvlies hebben kunnen in drie categorieën worden ingedeeld:

1. Uitgaven die reeds door de accountant onrechtmatig zijn verklaard (in 2020) maar die nog doorwerken in boekjaar 2021;
2. Uitgaven die door onze organisatie zelf als onrechtmatig zijn gekwalificeerd;
3. Uitgaven in dossiers die aangemerkt zijn als onzeker en op dit moment nog verder onderzocht worden.

In de periode tussen deze statenbrief en het afsluiten van het boekjaar kunnen nog nieuwe onrechtmatigheden aan het licht komen. En bovendien kan de accountant tot het oordeel komen dat andere uitgaven – die door de organisatie niet zijn onderzocht - eveneens onrechtmatig zijn. Wij hopen echter dat dit, als gevolg van de uitgebreide set van controlemaatregelen die nu in de organisatie worden toegepast, niet of slechts beperkt zal gebeuren.

De recente inschatting is dat de onrechtmatigheden € 1,2 miljoen bedragen en dat een aantal posten onzeker zijn. Dit was aanleiding om u hierover te informeren. De geconstateerde onrechtmatigheden zijn zeer verschillend van aard. Zo zijn er bijvoorbeeld inkopen waarbij is geconstateerd dat is afgeweken van de afspraken uit het contract (wezenlijke wijziging), zijn inhuurcontracten te vaak verlengd en zijn er samenwerkingsverbanden waarbij inhuur over en weer niet rechtmatig plaatsvindt.

Sommige posten zijn inmiddels nader onderzocht en blijken uiteindelijk toch rechtmatig. Tegelijkertijd blijken posten die eerst nog onzeker waren, uiteindelijk toch gekwalificeerd te worden als onrechtmatig. Ook blijkt het in enkele gevallen nog mogelijk om maatregelen te treffen die daarmee de eerder geconstateerde onrechtmatigheden kunnen opheffen. We hebben waardering voor alle acties die intern worden getroffen, er wordt hard gewerkt om grip te krijgen op de onrechtmatigheden.

Naast de reguliere controle naar de rechtmatigheid van uitgaven, wordt er dit jaar ook specifiek gekeken naar samenwerkingsovereenkomsten met andere overheden. Gebleken is namelijk dat sommige van deze overeenkomsten niet voldoen aan de vereisten voor het rechtmatig doen van betalingen aan andere overheden of aan de vereisten met betrekking tot de informatieveiligheid en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Om die reden is de provincie gestart met een uitgebreid onderzoek naar deze 'publieke' samenwerkingen, en zullen op basis van de uitkomsten hiervan verbeter- en beheersmaatregelen worden voorgesteld. Ook hier geldt uiteraard dat dieper en omvangrijker controleren mogelijk kan leiden tot een toename van de onrechtmatig bevonden uitgaven.

Welke maatregelen nemen we om te voorkomen dat inkopen onrechtmatig zijn/worden?

De afgelopen jaren zijn vele maatregelen getroffen ter zake van het inkoopproces en is de controle op de rechtmatigheid versterkt, waardoor ook meer onrechtmatigheid wordt geconstateerd. Het inkoopproces maakt onderdeel uit van het programma dat dient ter versterking van de gehele bedrijfsvoering (BV Beter). In dat programma zijn onder andere verdere verbetermaatregelen rond het inkoopproces opgenomen. Periodiek wordt u over de implementatie van de maatregelen geïnformeerd.

Omdat de genomen maatregelen niet meteen effect hebben zal het enige tijd duren voordat het aantal geconstateerde onrechtmatigheden zal afnemen. Uiteraard zullen extra maatregelen worden overwogen ingeval de ingezette maatregelen onvoldoende resultaat gaan opleveren. Het is echter nog te vroeg daarover uitspraken te doen.

Op dit moment worden de volgende maatregelen genomen:

- De informatievoorziening over het inkoop- en aanbestedingsbeleid verbeteren;
- Workshops verzorgen over bepaalde types contracten zoals samenwerkings- en inhuurovereenkomsten;
- Betere spelregels afspreken en implementeren zodat we geen risico's lopen bij het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten;
- Rapportages over de omvang en aard van de verschillende inkopen ontwikkelen, zodat hier beter op gestuurd kan worden;
- Een rechtmatigheidsadministratie op te zetten (mede in aanloop naar de rechtmatigheidsverantwoording door het College);
- Rollen en verantwoordelijkheden tussen de eerste lijn (team inkoop), de tweede lijn (team AO/IC) en de derde lijn (concerncontrol) aanscherpen;
- Het (interne) inkoop- en aanbestedingsbeleid herzien.

Verder is de accountant geïnformeerd over de ontwikkelingen en zijn er afspraken gemaakt om een aantal uitgaven, die mogelijk onrechtmatig zijn, al tijdens de interim-controle door te nemen om alvast het definitieve accountantsstandpunt te vernemen over de door de organisatie aangegeven kwalificaties.

Standpunt ten aanzien van onrechtmatigheden

Ten aanzien van door de organisatie bij ons gemelde geconstateerde onrechtmatigheden is ons standpunt dat wij zeer hechten aan rechtmatigheid van de bestedingen van overheidsgeld. De binnen de organisatie geconstateerde onrechtmatigheden die ook bij ons zijn gemeld, dienen en worden ook in het kader van de actieve informatieplicht gemeld bij Provinciale Staten en de accountant.

In bijzondere gevallen kunnen we echter, na een belangenafweging tussen doelmatigheid en rechtmatigheid, besluiten om een (aanbestedingsrechtelijk) onrechtmatige overeenkomst toch aan te gaan of in een onrechtmatige overeenkomst opties te lichten en/of meerwerk op te dragen teneinde het bedoelde resultaat te bereiken of af te ronden. Ten overvloede wordt hier vermeld dat wij weliswaar bevoegd zijn om tot voornoemde rechtshandelingen te besluiten, maar dat de onrechtmatigheid van de hiermee gemoeide betalingen onverlet laat. De bedragen die bij met deze overeenkomsten gemoeid zijn worden ook bij de accountant gemeld.

Vooruitblik naar de rechtmatigheidsverantwoording

In 2022 zal de voorgenomen wetwijziging rond de rechtmatigheid van de verantwoording van kracht worden. Dit betekent dat het wij in de jaarrekening zelf zullen verantwoorden welke uitgaven onrechtmatig zijn geweest in plaats van de huidige werkwijze, waarbij de accountant vaststelt en in de jaarstukken rapporteert welke uitgaven onrechtmatig waren. Onze rechtmatigheidsverantwoording wordt getoetst op getrouwheid door de accountant, net zoals overigens de rest van onze jaarrekening. Wij zullen u over deze ontwikkeling binnenkort informeren.

We zien 2021 als een proefjaar waarin we met deze werkwijze oefenen. De organisatie is daarbij verantwoordelijk voor het onderbouwen van de rechtmatigheidsverantwoording door het uitvoeren van een aantal (al bestaande-) controlemaatregelen gericht op het opsporen van onrechtmatigheden en het inrichten van een administratie van de onrechtmatigheden in lijn met eisen die accountant en regelgeving ons opleggen.

Vervolgprocedure/ voortgang

Door middel van de rapportages van de accountant zult u verder worden geïnformeerd over dit onderwerp. In de Boardletter zal de accountant onder andere haar bevindingen rond de controle van opzet, bestaan en werking van het inkoopproces met u delen. In het accountantsrapport zal de accountant melden hoe groot de omvang is van de financiële onrechtmatigheden. Mocht dit consequenties hebben voor het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid, dan zult u dit in de controleverklaring van de accountant aantreffen.

Verder rapporteren wij u periodiek over de verbetering van de bedrijfsvoering processen (BV Beter), waarvan ook het inkoopproces deel uitmaakt.

Bijlagen

Geen

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen