

Reactie Gedeputeerde Staten op het accountantsverslag

De jaarrekening 2016 van de provincie Overijssel is gecontroleerd door de door u aangestelde accountant. Onderstaand zijn de belangrijkste bevindingen van de accountant opgenomen en waar nodig voorzien van onze reactie.

1.1 Algemeen oordeel

Het accountantsrapport bevat een positieve toon. De controle heeft geen majeure bevindingen opgeleverd.

De accountant concludeert dat de gehanteerde waarderingsgrondslagen, met uitzondering van de gehanteerde grondslagen voor verwerking van het disagio op obligaties, aanvaardbaar en consistent zijn toegepast met betrekking tot de significante jaarrekeningposten en bijzondere transacties. Dit geldt tevens voor het tijdstip waarop die transacties hebben plaatsgevonden, de periode waarin zij zijn verantwoord en de desbetreffende toelichtingen in de jaarrekening. Op de verwerking van het disagio gaan wij onder "1.2 Bevindingen" verder in.

1.2 Bevindingen

Gerealiseerd resultaat 2016 (pagina 6 accountantsrapport)

Tekst accountantsrapport:

Het gerealiseerd resultaat van €61,9 miljoen voordelig betreft 4,8% van het begrotingstotaal (€1.281,5 miljoen). Hoewel het gerealiseerd resultaat ten opzichte van het begrotingstotaal is afgenomen ten opzichte van voorgaand jaar (2015: voordelig resultaat van €109,9 miljoen, zijnde 7,7% van het begrotingstotaal ad €1.418,9 miljoen), blijft de afwijking aan de hoge kant. Naar onze mening is een afwijking van maximaal 3% acceptabel. Wij adviseren de provincie dan ook een nadere analyse te maken van de afwijkingen in de jaarrekeningen 2015 en 2016 en op basis hiervan maatregelen te nemen de afwijkingen in de komende jaren te verminderen.

Hierbij dient overigens wel opgemerkt te worden dat een deel van deze afwijkingen wel vooraf is gemeld in de Monitor I en II, maar dat deze niet in de begroting zijn verwerkt.

Reactie GS:

Een deel van de begrotingsafwijking is via de eerste en tweede monitor 2016 reeds geconstateerd, maar heeft conform het begrotingswijzigingenbeleid niet geleid tot aanpassing van de begroting. Bovendien constateert de accountant zelf al dat de begrotingsafwijking kleiner is dan in voorgaand begrotingsjaar (2015: 7,7%) en dat een deel van de afwijkingen het gevolg is van ontwikkelingen die moeilijk in te schatten zijn.

Niettemin blijft de begrotingsafwijking een punt van aandacht. Ook vanuit oogpunt van beheersing van het EMU-saldo en de behoefte aan een adequate liquiditeitsplanning. Met behulp van de ingezette systematiek van vereiste investeringsvoorstellen voor toelating van budgetten tot de begroting, en een stringente monitoring van de voortgang van budgetbestedingen streven wij naar een verdere aanscherping van de begroting en het daarmee verder terugdringen van begrotingsafwijkingen.

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing (pagina 8 accountantsrapport)

Tekst accountantsrapport:

Wij zijn van mening dat de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een goed inzicht geeft in het beleid van de provincie Overijssel ten aanzien van het weerstandsvermogen, de risico's waar uw provincie mee kan worden geconfronteerd en hoe deze worden beheerst en de beschikbare middelen (beschikbare weerstandscapaciteit) om de risico's af te dekken.

Waardering obligatieportefeuille (pagina 12 accountantsrapport)

Tekst accountantsrapport:

De provincie Overijssel hanteert als grondslag voor de verwerking van het disagio op de aangehouden obligaties dat disagio pas wordt gerealiseerd bij verkoop van een obligatie. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dient disagio over de looptijd van de obligatie te worden afgeschreven. Ultimo 2016 bedraagt het ten onrechte nog niet verwerkte (c.q. gerealiseerde) (en in voorgaande jaren opgebouwde) disagio €1,6 miljoen.

Dit bedrag is in voorgaande jaren opgebouwd en zou op grond van het BBV vrij moeten vallen ten gunste van het resultaat. Het disagio is (als negatieve post) opgenomen onder de post immateriële vaste activa in de jaarrekening. Dit betekent dat deze post feitelijk voor een bedrag van €1,6 miljoen te laag wordt verantwoord en dat het vermogen van de provincie Overijssel voor hetzelfde bedrag te laag wordt verantwoord. Wij hebben het ten onrechte nog niet verwerkte disagio van in totaal €1,6 miljoen meegenomen in ons overzicht met niet-gecorrigeerde

controleverschillen.

Reactie GS:

Deze constatering heeft de accountant ook in eerdere accountantsrapporten opgenomen. Wij hebben steeds vastgehouden aan onze wijze van verwerking van disagio in de jaarrekening. Daarbij kozen wij ervoor om uit oogpunt van voorzichtigheid niet af te schrijven op disagio. In plaats daarvan verwerkten wij dit voordeel pas op het moment van verkoop of aflossing van de obligaties.

Door verstrekking van een tweede hybride lening aan de BNG in 2016 wijzigt deze situatie. Ook bij deze lening is sprake van disagio. Deze lening is echter voor onbepaalde tijd. Omdat disagio slechts voor bepaalde tijd op de balans mag worden opgenomen behoort verwerking in de vorm van disagio op de balans hier niet tot de mogelijkheden.

Wij zullen daarom in 2017 een stelselwijziging doorvoeren. In de treasurycommissie van december 2016 is hiertoe reeds besloten. Deze stelselwijziging dient eerst zijn beslag te krijgen in de financiële verordening alvorens deze mag worden doorgevoerd. Een voorstel tot aanpassing van de financiële verordening leggen wij u daartoe in de loop van 2017 voor.

Met de aanpassing van de stelselwijziging en de daaruit voortvloeiende verwerking van het disagio voldoen wij vanaf 2017 aan de eisen die de accountant vanuit financiële regelgeving stelt. Bij de jaarrekening 2017 vormt dit dan ook geen punt van bevinding meer.

Verbonden partijen (pagina 11 en 14 accountantsrapport)

Tekst accountantsverslag:

Conform voorgaand jaar zijn in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening 2016 veelal de cijfers van het boekjaar 2015 aangehouden.

Op grond van de verslaggevingsvoorschriften dient in de paragraaf verbonden partijen onder meer de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar (2016) te worden opgenomen, alsmede de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Wij hebben van de provincie begrepen dat ten tijde van het opstellen van de jaarrekening (half februari), van de meeste verbonden partijen de cijfers over 2016 nog niet beschikbaar zijn. Om deze reden heeft de provincie Overijssel ervoor gekozen om bij het opstellen van de paragraaf verbonden partijen niet de cijfers over 2016 op te nemen, maar de cijfers over 2015 aan te houden. Gegeven het feit dat deze cijfers voorsnog niet beschikbaar zijn, achten wij dit wel aanvaardbaar. Wij adviseren het college om voor volgend jaar na te gaan of de verbonden partijen voor het opstellen van de jaarrekening 2017 de (concept) cijfers over 2017 kunnen aanleveren, zodat deze kunnen worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening 2017.

Reactie GS:

In de paragraaf Verbonden partijen zijn van de 100% deelnemingen en de gemeenschappelijke regelingen ADT en RBT de voorlopige cijfers over 2016 opgenomen. Dit zijn voor de provincie de meest risicovolle verbonden partijen. Voor de overige verbonden partijen, waar wij een minderheidsbelang in hebben, zijn de cijfers uit de jaarrekening 2015 opgenomen.

Dit is conform de afspraak die wij met de accountant hebben gemaakt bij de voorbereiding van de opstelling van het jaarverslag 2016. Deze afspraak is mede ingegeven door onderstaande factoren:

- Uit onze risicoanalyse van onze verbonden partijen blijkt dat de provincie op de 100% deelnemingen en onze gemeenschappelijke regelingen het meeste risico loopt. Op basis van de (voorlopige) cijfers 2016 van deze verbonden partijen is een risicovoorziening gevormd voor het verschil tussen de waardering per eind 2016 en de waardering op de provinciale balans van deze verbonden partijen.
- Voor de verbonden partijen waarin de provincie een meerderheidsbelang heeft, zijn in de statuten en regelingen van deze verbonden partijen afspraken gemaakt over tijdige oplevering, in casu met de 100% deelnemingen HFO, HMO en EFO.
- De verbonden partijen RBT en ADT zijn gemeenschappelijke regelingen die als zodanig onder het BBV regime vallen en onder de werking van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen waarbij wettelijke aanlevertermijnen gelden ten aanzien van de concept jaarrekening (15 april aan Raden en Staten).
- In de overige verbonden partijen heeft de provincie geen meerderheidsbelang noch overwegende zeggenschap.

Voorziening natuurbeleidsplan (pagina 12 accountantsrapport)

Tekst accountantsverslag:

In de jaarrekening 2016 is de voorziening natuurbeleidsplan opgenomen voor een bedrag van €1,6 miljoen. Jaarlijks stort de provincie de jaarlijkse rijksbijdrage (geïntegreerd in de uitkering uit het Provinciefonds) in de voorziening (2016: €1,6 miljoen) en betaald de provincie de jaarlijks te betalen bijdrage aan het Groenfonds uit de voorziening (2016: €1,7 miljoen). Omdat ontvangen bijdragen uit het Provinciefonds naar hun aard vrij besteedbaar zijn, mag op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geen voorziening worden gevormd. Een dergelijke voorziening mag alleen worden gevormd indien sprake is van vooruit ontvangen middelen van derden met een specifiek bestedingsdoel, waarbij de middelen moeten worden terugbetaald aan de derde indien deze niet conform het overeengekomen doel worden besteedt. Wij hebben de ultimo 2016 opgenomen voorziening ad €1,6 miljoen derhalve meegenomen in ons overzicht met niet-gecorrigeerde controleverschillen.

Reactie GS:

Deze bevinding heeft de accountant ook in eerdere rapporten opgenomen.

Over de inzet van de convenantsmiddelen is een uitvoeringsovereenkomst gesloten tussen het toenmalige ministerie van LNV, het IPO en Stichting Groenfonds. Deze overeenkomst is laatst gewijzigd op 30 september 2002. Op basis van deze overeenkomst trekt Stichting Groenfonds leningen aan ter financiering van provinciale subsidies aan TBO's voor grondaankopen. Provincies stellen de door het rijk aan het provinciefonds toegevoegde convenantsmiddelen beschikbaar aan Stichting Groenfonds, ter financiering van de aflossings- en renteverplichtingen die Stichting Groenfonds heeft. De mate waarin de convenantsmiddelen de aflossings en renteverplichtingen afdekken is afhankelijk van de voorwaarden waaronder Stichting Groenfonds haar leningen heeft aangetrokken. Bovendien is overeengekomen dat de staat en de provincies de kosten voor hun rekening nemen die het Groenfonds niet kan dekken uit de door haar gegenereerde inkomsten. Bovengenoemde factoren maken de omvang van de uiteindelijke verplichting aan Stichting Groenfonds onzeker. De artikelen 5.2, 12.6 en 14.2 van de uitvoeringsovereenkomst handelen over deze factoren en de garantstelling van de provincie daaromtrent. Gezien de onzekerheid over de omvang van de toekomstige verplichting hebben wij er voor gekozen, overeenkomstig artikel 44 -1a van het BBV, de geldstromen met betrekking tot de convenantsmiddelen via een voorziening te laten lopen. De omvang van de voorziening (€ 1,5 miljoen) achten wij in overeenstemming met een redelijke inschatting van de omvang van de toekomstige verplichtingen aan Stichting Groenfonds.

Rechtmatigheid (pagina 19 accountantsrapport)

Tekst accountantsverslag:

Wij zijn nagegaan of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting. Wij constateren de volgende overschrijdingen op lastenniveau ten opzichte van de gewijzigde begroting: kerntaak 8 Gebiedsontwikkelingen € 1.709.000 (2,4%). Deze onrechtmatigheid telt niet mee in het oordeel.

Reactie GS:

In de toelichting op de staat van baten en lasten hebben wij een analyse van de overschrijdingen opgenomen. Deze overschrijdingen zijn ook toegelicht in de financiële toelichtingen op de afzonderlijke prestaties in kerntaak 8.

De accountant constateert in haar rapport dan ook dat de overschrijdingen toereikend zijn toegelicht en passen binnen het bestaande beleid of worden gecompenseerd door hogere baten binnen de kerntaak. Conform het bestaande beleid vragen wij u dan ook genoemde overschrijdingen te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2016.

Aandachtspunten van Provinciale Staten (pagina 22 e.v. accountantsrapport)

Reactie GS:

Provinciale Staten heeft de accountant drie aandachtspunten meegegeven voor de controle:

- Informatiebeveiliging en cybersecurity;
- Beheersing van het proces subsidieverstrekking;
- Beheersing en governance van verbonden partijen en revolverende fondsen van provincie Overijssel.

De controle heeft geen andere bevindingen opgeleverd, dan de bevindingen die de accountant al in de Boardletter heeft opgenomen. Korthedshalve verwijzen wij dan ook naar onze reactie op de Boardletter.