

**Onderwerp**

Tussentijds inzicht inkooprechtmatigheid

Kern mededeling:

Tijdens de Statencommissie jaarstukken d.d. 14-06-2023 heeft PS verzocht om tussentijds inzicht in de voortgang op de inkooprechtmatigheid en mogelijke overschrijding. In deze mededeling wordt enerzijds nader ingegaan op de mitigerende maatregelen ter beperking van overschrijding en anderzijds op de status en uitnutting van lopende contracten en de wijze waarop PS hier inzicht in kan worden geven.

Mededeling:

Tijdens de Statencommissie jaarstukken d.d. 14-06-2023 heeft PS verzocht om tussentijds inzicht in de voortgang op de inkooprechtmatigheid en mogelijke overschrijding. In deze mededeling wordt enerzijds nader ingegaan op de mitigerende maatregelen ter beperking van overschrijding en anderzijds op de status en uitnutting van lopende contracten.

In aanvulling op de Bestuurlijke reactie op het accountantsverslag van 25 mei 2023 (eDocsnummer 3049789) wordt onderstaand ingegaan op het verzoek van PS.

1. Mitigerende maatregelen beperken overschrijding

Om de kans op overschrijding te beperken zijn de volgende maatregelen genomen:

1. Verbetering contractmanagement
2. Periodieke accountgesprekken

Ad 1.

Om te kunnen sturen op bestedingen en wederzijdse nakoming van de afspraken uit overeenkomsten wordt het contractmanagement(proces) verbeterd. Hiertoe heeft in 2022 een verkenning contractmanagement plaatsgevonden, hetgeen onder andere geleid heeft tot vaststelling van contractmanagementfuncties en een contractbeheerfunctie. Bij contracten wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan contractmanagement. Zo wordt tijdens de intake voorafgaand aan de aanbesteding van een contract onder andere de contractmanager vastgelegd.

Ad 2.

Accountgesprekken met de vertegenwoordigers van de eenheden en afdelingen worden voor het gehele jaar vooraf ingepland met een duidelijke agenda en verslaglegging. Aan de bestaande accountgesprekken wordt afhankelijk van de besprekpunten de benodigde disciplines toegevoegd, zoals bijvoorbeeld een medewerker Verbijzonderde interne Controle en/of een aanbestedingsjurist. Hierdoor wordt kennis en deskundigheid samengebracht om pro-actief te kunnen sturen op het voorkomen c.q. beperken van overschrijdingen en onrechtmatigheid. Desgewenst worden direct mitigerende maatregelen getroffen.

2. Status en uitnutting van lopende contracten waarop onrechtmatigheid is vastgesteld

Onderstaand wordt nader aangegeven wat de actuele status is van de omvang van de onrechtmatigheid van de contracten waarop in het accountantsverslag van 2022 onrechtmatigheid is vastgesteld. De uitnutting per categorie tot 15 juni 2023 wordt nader gekwantificeerd in de Bijlage bij deze mededeling.

Registratienummer

3134049

Datum

20 juni 2023

Afdeling/Bureau

CZ

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Gaal, G. van****Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3134049

Externe inhuur van personeel

Op de raamovereenkomst Flexibele arbeidskrachten is financiële onrechtmatigheid vastgesteld vanwege overschrijding van de vooraf bekendgemaakte omvang. Omdat voorafgaand aan deze vaststelling al opdrachten waren verstrekt voor 2023 loopt de onrechtmatigheid ook door in 2023. Voor nieuwe opdrachten is initieel gebruik gemaakt van meervoudig onderhandse aanbestedingen. Vanwege de aanzienlijk omvang van de opdrachten en gebrek aan overzicht is de regie op dit proces centraal belegd. In dat kader is intern afgesproken dat tijdelijk gebruik wordt gemaakt van het Dynamisch Aankoop Systeem van de provincie Flevoland. Parallel wordt een nieuwe Europese aanbesteding doorlopen met als beoogd resultaat een rechtmatige raamovereenkomst Flexibele arbeidskrachten per 1 september 2023.

Voor de twee andere dossiers waarop eerder (voor 2022) onrechtmatigheid is vastgesteld, geldt dat er op één dossier geen nieuwe opdracht meer is verstrekt in 2023 en dat het andere dossier doorloopt.

Licenties IT-applicaties

Op een tweetal IT-systemen is door de accountant in 2020 onrechtmatigheid vastgesteld. Voor het HRM systeem is de verwachting dat er, door de onrechtmatigheid van 2023 in 2022 reeds mee te nemen in de accountantscontrole, over 2023 geen sprake meer zal zijn van financiële onrechtmatigheid. Hiervoor wordt gestuurd op go live per 1 januari 2024. Mocht dat niet worden gehaald dan zal er ook in 2024 sprake zijn van onrechtmatigheid.

Voor het Documentmanagementsysteem geldt dat zo spoedig mogelijk een nieuwe aanbestedingsprocedure wordt gestart.

Voor de vigerende raamovereenkomst voor de doorlevering van softwarelicenties is op dit moment geen sprake van overschrijding van de maximale (opdracht)waarde. De uitgaven met betrekking tot deze raamovereenkomst worden actief gemonitord middels contractmanagement om een eventuele overschrijding tijdig te signaleren en de benodigde actie te ondernemen.

Inkoop overige (leveringen en diensten)

De raamovereenkomst voor trafficmanagement is in 2022 opnieuw aanbesteed en is inmiddels volledig geïmplementeerd. Op deze raamovereenkomst is op dit moment geen sprake van overschrijding van de maximale (opdracht)waarde. De uitgaven met betrekking tot deze raamovereenkomst worden actief gemonitord middels contractmanagement om een eventuele overschrijding tijdig te signaleren en de benodigde actie te ondernemen.

Voor de overeenkomst Connectiviteit loopt in 2023 de implementatie nog door. De (abbonementen voor de) glasvezelverbindingen zijn hier inmiddels in ondergebracht.

Opdrachten die buiten scope waren van de overeenkomst Connectiviteit hebben in 2023 tot heden geleid tot uitgaven die nader zijn toegelicht in de bijlage bij deze mededeling. Er vinden gesprekken plaats met de betreffende eenheid om te bepalen hoe hiermee in de toekomst moet worden omgegaan.

De overeenkomst voor de periodieke levering van verkeersborden wordt in 2023 aanbesteed. Wel is er sprake van uitgaven in 2023 vooruitlopend op het oordeel van de accountant over deze overeenkomst. De uitgaven zijn nader toegelicht in de bijlage bij deze mededeling.

Met betrekking tot de raamovereenkomst voor preventief en correctief onderhoud van verkeersregelinstallaties wordt onderzocht op welke wijze deze behoefte in de toekomst kan worden aanbesteed. Wel is er sprake van uitgaven in 2023 vooruitlopend op het oordeel van de accountant over deze raamovereenkomst. De uitgaven zijn nader toegelicht in de bijlage bij deze mededeling.

Mededeling

Bladnummer

3

Registratienummer

3134049

3. Inzicht in uitnutting en status van lopende contracten

Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop PS inzicht kan worden gegeven over de actuele uitnutting en status van overeenkomsten. Voorgaand overzicht biedt inzicht in de status van die contracten waarop in 2022 onrechtmatigheid is vastgesteld. Deze dossiers worden actief gemonitord en zijn onderhevig aan diverse acties, zoals hierboven omschreven, om de onrechtmatigheid te beperken.

Daarnaast is door PS verzocht om inzicht te verschaffen in lopende contracten en de status en uitnutting daarvan middels een voortgangsrapportage. Onderdeel van de jaarlijkse Verbijzonderde Interne Controle (VIC)-cyclus is een controle op de uitgaven van de provinciale organisatie. Indien deze controle aanleiding geeft om te vermoeden dat er sprake kan zijn van een onrechtmatigheid wordt het betreffende dossier beoordeeld in samenwerking met de interne aanbestedingsjurist. Deze controle vindt halfjaarlijks plaats, eerst na 30 juni 2023. Voorgesteld wordt om in september van 2023 de resultaten van deze controle te delen met PS. Benadrukt wordt dat deze resultaten enkel zien op de lopende contracten en de uitnutting daarvan voorafgaand aan 1 juli van het lopende jaar.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Overzicht onrechtmatigheid en doorlooptijden	3135294	
Bestuurlijke reactie op Accountantsverslag 2022	3049789	

Geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten:

Categorie	2022	2023*
1 Software	€ 1.235.549	€ 322.100
2 Inhuur	€ 960.275	€ 388.300
3 Overig	€ 645.454	€ 104.000
Totaal	€ 2.841.278	€ 814.400

* Spend t/m 15 juni 2023



Provinciale Staten van Provincie Flevoland

Verzenddatum
25 MEI 2023

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3049789

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op Accountantsverslag 2022

Geachte Statenleden,

U heeft aan Ernst & Young Accountants LLP (hierna: 'EY') de opdracht verstrekt tot het controleren van de Jaarrekening 2022. Door middel van het Accountantsverslag 2022 heeft de accountant gerapporteerd over de uitkomsten van deze controle. In zijn verslag doet de accountant een aantal aanbevelingen. Met deze brief ontvangt u een reactie op hoofdlijnen op de rapportage van de accountant.

Oordeel met beperking ten aanzien van de rechtmatigheid, informatiewaarde van het jaarverslag is (blijvend) goed

De accountant heeft een controleverklaring met beperking ten aanzien van de rechtmatigheid afgegeven bij de Jaarrekening 2022. De omvang van de geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten (€ 2,8 miljoen) met betrekking tot inkoop en aanbestedingen is hoger dan de goedkeuringstolerantie van € 2,5 miljoen. Ten aanzien van de getrouwheid heeft de accountant een goedkeurende controleverklaring afgegeven.

De accountant constateert dat de informatiewaarde en leesbaarheid van het jaarverslag (inclusief paragrafen) goed en van goede kwaliteit is. Het jaarverslag bevat een evenwichtige en uitvoerige analyse van de financiële situatie op de verslagdatum, ontwikkelingen tijdens het boekjaar en inkomsten, alsmede een beschrijving van de risico's en onzekerheden.

Naleving van de Europese aanbestedingsregels

Tijdens de uitgevoerde controlewerkzaamheden heeft EY geconstateerd dat elf opdrachten zijn verstrekt in afwijking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De contractwaarde van deze opdrachten in 2022 en volgende jaren bedraagt cumulatief € 2,8 miljoen. Dit betreffen:

- vóór 2022 geconstateerde afwijkingen van € 1,8 miljoen (doorlopfouten), en
- in 2022 geconstateerde afwijkingen van € 1,0 miljoen.

EY heeft zich ook in het derde controlejaar niet alleen gericht op de gebeurtenissen in jaarschijf 2022, maar ook op de inkooptrajecten in de jaren daarvoor die hebben geleid tot een last in 2022 en later. De in 2022 geconstateerde afwijkingen hebben daarom grotendeels hun oorsprong van voor 2022. In 2022 zijn geen nieuwe contracten afgesloten waarop rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd.

Externe inhuur van personeel

Met betrekking tot externe inhuur is er sprake van twee dossiers waarop al eerder onrechtmatigheden waren vastgesteld. De betreffende contracten - en daarmee de reeds ontstane onrechtmatigheid - liepen in 2022 door. Daarnaast is er sprake van een overschrijding op de raamovereenkomst voor Flexibele arbeidskrachten in 2022 met een nader te bepalen doorloop naar 2023.

Licenties IT-applicaties

Voor een tweetal IT- systemen, waarvoor in 2020 al onrechtmatigheid was vastgesteld, is sprake van een verlenging en is een aanvullende opdracht verstrekt in verband met een, voor de continuering van de bedrijfsvoering, noodzakelijke upgrade. Ook zijn in 2022 nog licenties besteld onder de raamovereenkomst, waarvoor in 2021 was vastgesteld dat de maximale totale waarde was overschreden.

Als reactie op de geconstateerde onrechtmatigheid hebben wij de volgende acties ondernomen:

- Voor één van de IT-systemen (HRM) heeft de provincie begin 2023 een aanbesteding afgerond, waardoor na succesvolle implementatie naar verwachting vanaf 2023 er geen sprake meer is van een doorlooptijd. Voor het tweede IT-systeem (Documentmanagementsysteem) zullen wij zo spoedig mogelijk een nieuwe aanbestedingsprocedure starten.
- Na ontdekking van de overschrijding van de raamovereenkomst voor de doorlevering van softwarelicenties is de raamovereenkomst zo snel mogelijk opnieuw Europees aanbesteed. Inmiddels is er sinds mei 2022 weer een rechtmatig - Europees aanbesteed - contract voor de doorlevering van softwarelicenties.

Inkoop overige leveringen en diensten

Dit betreffen contracten voor het opmaken van communicatiemiddelen (trafficmanagement), netwerkbeheer en security, verkeersborden en onderhoud van verkeersinstallaties. Op de geconstateerde onrechtmatigheden zijn de volgende acties ondernomen:

- Bij de raamovereenkomst voor trafficmanagement is een overschrijding van de vooraf bekendgemaakte maximale waarde vastgesteld over de jaarschijf 2021. Na ontdekking van de overschrijding is direct actie ondernomen om zo snel mogelijk een heraanbesteding op te starten. Deze aanbesteding is in 2022 doorlopen en medio 2022 afgerond, maar heeft - conform verwachting en zoals in 2022 aangekondigd - geleid tot onrechtmatigheid tot het moment dat de nieuwe overeenkomst volledig was geïmplementeerd in de organisatie.
- Op zowel de overeenkomsten voor netwerkbeheer en security als glasvezel is in 2021 onrechtmatigheid vastgesteld. Wij hebben een nieuw contract aanbesteed voor Connectiviteit, waarin een groot deel van beide overeenkomsten is opgenomen. Dit heeft geleid tot een overeenkomst per eind 2022. Dit betekent dat op de bestaande overeenkomsten waarop over jaarschijf 2021 onrechtmatigheid was vastgesteld nog wel noodzakelijke bestellingen hebben plaatsgevonden waardoor er sprake is van een doorlooptijd in 2022. Niet valt uit te sluiten er in 2023 ook sprake zal zijn van een doorlooptijd, vanwege de benodigde implementatie. Tevens zijn in 2023 nog opdrachten verstrekt die buiten de scope van Connectiviteit vallen. In 2023 wordt onderzocht of er nog behoefte is aan deze dienstverlening. Als die behoefte zich voordoet, wordt in 2023 opnieuw aanbesteed.
- Voor de periodieke levering van verkeersborden is vastgesteld dat er onterecht geen Europese aanbesteding is doorlopen. De aanbestedingsprocedure zal dit jaar worden gestart.
- Ten slotte is op een raamovereenkomst voor preventief en correctief onderhoud van verkeersregelininstallaties een overschrijding van de eerder geraamde (maximale) waarde vastgesteld. De betreffende opdrachten hadden betrekking op de jaren 2021 en 2022. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre in 2023 en verder aan deze dienstverlening behoefte is. Als die behoefte zich voordoet, wordt in 2023 opnieuw aanbesteed.

Interne beheersing inkoop- en aanbestedingsproces

Uiteraard zullen wij het advies van de accountant ter harte nemen en maatregelen blijven nemen die de rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen preventief waarborgen. Dat proces is reeds in gang gezet in 2021, waarbij continu sprake is van intensief en constructief overleg met de accountant. Daarbij zullen wij, in nauw overleg, in 2023 de nadruk nog meer leggen op beheersmaatregelen vooraf - en bij voorkeur integraal - op basis van de in 2021 en 2022 ingerichte of voorbereide processen, in plaats van het controleren achteraf.

Om het risico op inkoop- en aanbestedingsonrechtmatigheden in de toekomst proactief verder te verlagen, blijven wij werken aan de continue verbetering van het inkoopinstrumentarium in de volle breedte. Dit leidt tot de volgende (reeds ingezette) acties:

- In 2022 is meer aandacht geweest voor schriftelijk vastgelegde raming van de opdracht en wordt de aanbestedingsstrategie vastgelegd bij grote aanbestedingen;
- Ook is in 2022 gebruik gemaakt van het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS) op basis van 'comply or explain';
- Onze focus ligt bovendien op verbetering van het contractmanagement om te kunnen sturen op bestedingen en wederzijdse nakoming van de afspraken uit overeenkomsten. Hiertoe heeft in 2022 een verkenning contractmanagement plaatsgevonden, hetgeen onder andere geleid heeft tot vaststelling van contractmanagementfuncties binnen Concernzaken en een contractbeheerfunctie binnen de eenheid JZIB. In 2023 wordt deze verkenning afgerond met de beoogde keuze van een contractmanagementsysteem;
- In 2023 gaan wij verder met de ontwikkeling van beleid en procedures inzake de kwalificatie van inkoopopdrachten en subsidies, alsmede het sturen op actievare samenwerking tussen eenheden op dit punt.

Met bovenstaande acties dragen we ook in 2023 zorg voor een deugdelijke onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording.

Doorwerking in 2023:

Zoals hiervoor beschreven is sprake van een aantal dossiers die begin 2023 opnieuw zijn of worden aanbesteed. Omdat de aanbestedingen niet bij aanvang van boekjaar 2023 zijn afgerond zal derhalve de onrechtmatigheid (deels) ook nog dit jaar bestaan. Deze onrechtmatigheden zullen dus ook (deels) over het boekjaar 2023 worden betrokken in de foutenevaluatie van zowel de organisatie als de accountant. De exacte omvang van de doorwerking in 2023 is op dit moment nog niet te bepalen.

Activering voorbereidingskosten Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland (MSNF)

De voorbereidingskosten voor de realisatie van MSNF zijn in 2022 ten laste van de exploitatie gebracht. De accountant kan zich verenigen in dit standpunt en de verwerking in de jaarrekening 2022. Wel adviseert de accountant om de verwerkingwijze van voorbereidingskosten te blijven monitoren.

In de lijn van het advies zullen wij deze voorbereidingskosten blijven monitoren. Indien de aanlegfase voor MSNF aanvangt, zullen de kosten die conform de regelgeving toerekenbaar zijn, worden doorbelast aan het krediet.

Onderbouwing en interne beheersing ten aanzien van materiële vaste activa

De accountant geeft in het accountantsverslag aan de controle van de materiële vaste activa als intensief te hebben ervaren. EY adviseert het management om de in het rapport opgenomen aandachtspunten mee te nemen bij de implementatie van het nieuwe financiële systeem per 1 januari 2024.

Vanaf 2020 is binnen de provincie een proces opgestart voor de selectie en implementatie van een nieuw financieel systeem. De activamodule en daarnaast de projectadministratie maken onderdeel

uit van de selectiecriteria van een nieuw financieel systeem. De implementatie hiervan zal naar verwachting leiden tot een betere interne beheersing en hogere efficiëntie. De ambitie is om dit uiterlijk 1 januari 2024 te implementeren. Zolang er nog geen nieuw financieel systeem is, zullen extra interne controles worden toegepast om de betrouwbaarheid van de staat van activa en de verdeling van meerjarig onderhoud te waarborgen.

Observaties financieel afsluitproces

De accountant heeft geconstateerd dat de organisatie druk is met diverse op handen zijnde interne en externe ontwikkelingen, bijvoorbeeld de toename van het aantal SiSa-regelingen en de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van natuur. Deze vereisen extra aandacht van de organisatie. Dit heeft impact op de kwaliteit en tijdigheid van het financieel afsluitproces. De accountant vraagt van het college voldoende aandacht voor de kwaliteit en capaciteit van de financiële functie.

Wij zijn van mening dat de kwaliteit van de aangeleverde (controle-) documentatie juist is toegenomen ten opzichte van voorgaand jaar. Wij zijn ons bewust van de toegenomen regeldruk en de impact hiervan op het financiële afsluitproces en zullen dit betrekken in onze (jaarlijkse) evaluatie.

Activering stikstofemissieruimte

De accountant kan instemmen met de verwerkingswijze van de aangekochte stikstofemissieruimte in de jaarrekening 2022 en adviseert het college om de verwerkingswijze van aangekochte stikstofemissieruimte blijvend te monitoren en daarbij per casus te evalueren of de aangekochte ruimte geactiveerd moet worden. Het college neemt dit advies over.

Pilot rechtmatigheidsverantwoording

De accountant concludeert dat de organisatie zich heeft ontwikkeld in de doorgroei naar de rechtmatigheidsverantwoording. Er is een goede basis aanwezig voor de totstandkoming en de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. EY constateert daarbij wel dat de kwaliteit en diepgang van de vastlegging van detailcontroles verbeterd kan worden, bijvoorbeeld bij de controle van de inkoop- en aanbestedingsrechtmatigheid. Betere vastlegging kan ook in de toekomst helpen om meer efficiënt de controles uit te kunnen voeren, daarbij gebruik makend van eerder uitgevoerde controlewerkzaamheden.

De organisatie heeft de controlewerkzaamheden in het kader van de aanbestedingsrechtmatigheid conform de aanbeveling uit het Accountantsverslag 2021 voortgezet. Deze aanbeveling past in de ontwikkeling die wij onszelf hadden voorgesteld.

Tot slot

Wij hebben ervaren dat dit jaarrekeningtraject over en weer intensief is geweest en merken op dat de controle helaas een langere doorlooptijd heeft gekend dan voorgaand jaar. Op basis van de met de accountant opgestelde planning waren de jaarstukken ultimo maart gereed. De langere doorlooptijd van de accountantscontrole was voornamelijk het gevolg van een uitgebreidere controle op enkele specifieke (complexere) dossiers, zoals de inkooprechtmatigheid, MSNF en stikstof.

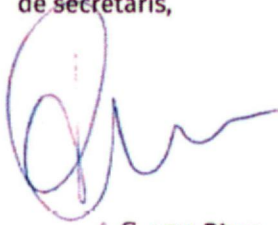
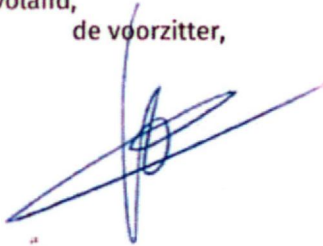
Het eindresultaat van de accountantscontrole is een controleverklaring met beperking ten aanzien van de rechtmatigheid en een goedkeurende controleverklaring op getrouwheid bij de Jaarstukken 2022.

Wij vertrouwen erop dat u door deze reactie voldoende bent geïnformeerd over de door de accountant gerapporteerde aanbevelingen en de wijze waarop de organisatie hier opvolging aan geeft.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'G' with a long horizontal stroke extending to the right.

A.C. van Rhee - G. van Gaal