



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Uw specifieke onderwerpen



Bijlagen

Boardletter 2018 en 2019 “Basis op orde krijgen” Provincie Utrecht

mei 2020



Deze rapportage is interactief en gemaakt om te bekijken op:





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Uw specifieke onderwerpen



Bijlagen

Provincie Utrecht
Aan de Provinciale Staten van Provincie Utrecht
Postbus 80300
3508 TH UTRECHT

11 mei 2020

Geachte leden van de Provinciale Staten,

Hierbij ontvangt u onze eerste boardletter. Een boardletter in een bijzonder traject, waarin wij zowel de boekjaren 2018 en 2019 controleren. Deze boardletter gaat derhalve ook over de interne beheersing over beide jaren. We hebben onze werkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met ons auditplan 2018 & 2019 en de startnotitie 2018 & 2019. Onze zienswijzen, bevindingen en aanbevelingen zijn open en constructief besproken met de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder financiën.

In overeenstemming met ons auditplan staat de inrichting van projectmanagement en de samenwerking centraal. Essentiele onderdelen in het bijzondere traject van deze jaarrekeningcontroles. De organisatie is in beweging en werkt aan de versterking van de financiële functie en de bedrijfsvoering.

In deze boardletter geven wij een reflectie op de interne beheersing van de provincie Utrecht. Aan de ene kant om de bevindingen in het kader van jaarrekeningcontrole te adresseren, aan de andere kant om concrete adviezen mee te geven om de bedrijfsvoering te verbeteren.

Het rapport bestaat uit drie delen. Deel 1 geeft onze visie op uw interne beheersing en onze bevindingen. Deel 2 beschrijft de ontwikkelingen voor uw organisatie en uw status van voorbereiding op deze ontwikkelingen. Deel 3 blikt vooruit op de jaareindecontrole en behandelt de meest relevante aandachtsgebieden. Deze boardletter bevat de hoofdlijnen samengevat uit de rapportage interim bevindingen zoals uitgebracht aan het college. Deze boardletter wordt op 13 mei toegelicht aan de Financiële Audit Commissie.

Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen. Wij zijn uiteraard graag bereid om de inhoud van deze rapportage nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

drs. Martine J.A. Koedijk RA RE
Partner



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Onze belangrijkste boodschappen (1 van 2)

1. Dit is ons eerste jaar als accountant van provincie Utrecht. Na een moeilijke start door de uitloop van het jaarrekeningtraject 2017 zijn wij nu druk doende met de controle van de jaarrekeningen 2018 en 2019. Wij zien hierbij een [organisatie in beweging](#). Met veel veranderingen in de ambtelijke top, een nieuw college, nieuwe Statenleden (en in 2020 ook veel personele wisselingen). Ook een organisatie die diverse initiatieven is gestart om tot structurele verbetering van de bedrijfsvoering te komen. Ons eerste beeld hierbij is dat dit ook echt nodig is, er zijn veel bevindingen geconstateerd in o.a. de primaire processen. Samen met Provincie Utrecht willen wij graag het groeipad aan gaan om de basis op orde te krijgen.
2. Wij hebben de interne beheersing langs de lijnen van het 3 lines of defence model beoordeeld. Hieruit blijken belangrijke bevindingen in [de 1^e lijn](#) (de primaire processen), zien we [een 2^e lijn](#) (o.a. bedrijfsvoering, financial -en businesscontrol) die zoekende is naar structurele kwaliteit, rol en invulling. Daarnaast zien wij [een 3^e lijn](#) (verbijzonderde interne controle) in opbouw, waar in 2019 is gestart met eerste oriëntatie en in 2020 een belangrijk vervolg wordt gegeven. Overall zien wij belangrijke tekortkomingen in de interne beheersing.
3. Wij zien daarbij ook een organisatie die vooruit wil en echt structurele verbeteringen wil gaan doorvoeren. Hiertoe zijn diverse initiatieven gestart. Zo is het [verbeterprogramma](#) van de versterking financiële functie opgestart en wordt ook een actielijst met aandachtspunten en bevindingen uit diverse audits opgepakt. Hierbij wordt (zowel intern als richting college en FAC) actief gemonitord en gerapporteerd over de status van de acties. Gekozen is om actiegericht bezig te gaan en hier prioriteit te stellen bij het opvolgen van bevindingen.

Wij bevelen aan om een provinciale visie en ambitie op de bedrijfsvoering op te stellen, zodat alle acties die ingezet worden ook direct vanuit het juiste perspectief en met de juiste ambitie worden ingesteld. Met deze visie en ambitie kan met gerichte programma's en acties worden toegewerkt naar de gewenste bedrijfsvoering. Dit vraagt ook investeringen in cultuur en gedrag, opleiding, IT-ondersteuning, digitalisering en een kwalitatief goede invulling van de diverse functies. De reeds gestarte initiatieven kunnen hierbij worden geïntegreerd. Het college betreft dit in de reeds ingezette uitwerking van een programma op bedrijfsvoering. Het doel is om dit voor de zomer gereed te hebben

4. Uit de beoordeling van uw [IT-omgeving](#) blijken diverse bevindingen, o.a. op het gebied van IT-governance, toegangsbeheer, wijzigingsbeheer en continuïteit, informatiebeveiliging en privacy. Het is belangrijk dat het college voor de versterking van de provinciale bedrijfsvoering en de financiële functie vanuit een goede IT-governance acties inzet om tot structurele verbetering te komen. Voor onze controle betekent dit dat wij een gegevensgerichte controle moeten uitvoeren (inclusief gerichte werkzaamheden op de aandachtspunten, zoals beoordelen of mutaties zijn verricht met bepaalde accounts).

5. Wij vragen aandacht voor [de inrichting van het financiële systeem en de financiële administratie](#). De huidige inrichting is complex, niet gebruikersvriendelijk en het kost veel moeite om juiste informatie beschikbaar te krijgen. Hier lopen we ook tegen aan in de jaarrekeningcontrole. Wij bevelen aan om de huidige inrichting van de administratie te heroverwegen/ vereenvoudigen en te komen tot een goed ingericht management informatie systeem waarmee financiële informatie betrouwbaar en meer real-time kan worden ontsloten uit het financieel systeem. Dit maakt ook onderdeel uit van het verbeterprogramma versterking financiële functie.



Belangrijkste boodschappen

Onze belangrijkste boodschappen (2 van 2)



Ons eerste beeld

6. Uit de beoordeling van de [opzet van de verschillende provinciale processen](#) blijken verschillende tekortkomingen.. Het doorvoeren van functiescheidingen, het meer zichtbaar uitvoeren van interne controles en het nemen van maatregelen rondom gebruikte IT-systemen zijn hierbij belangrijke verbetermogelijkheden. Wij adviseren het college deze te betrekken in de doorontwikkeling van de processen die in 2020 reeds is ingezet.

Aan de andere kant zien we ook dat eigenaarschap van processen, interne communicatie en onderlinge verbinding en het duidelijk escaleren van de status van de jaarrekeningcontrole naar ons gevoel aandachtspunten zijn.



Evaluatie van uw interne beheersing

7. Uit het jaarrekeningproces tot en met heden blijken diverse belangrijke aandachtspunten ten aanzien van het [afsluitingsproces](#). Er dient kwalitatief te worden geïnvesteerd in dit proces. Wij vragen o.a. aandacht voor projectmanagement, het vergroten van de kennis van het BBV, het opstellen van een handboek voor de financiële afsluiting en archivering van documenten. Het is belangrijk dat op basis van het jaarrekeningtraject 2018/2019 specifieke acties worden ingezet om tot verbetering te komen. In het programma versterking financiële functie zijn reeds diverse onderdelen opgenomen. In 2020 zal hier verder invulling aan worden gegeven.

9. Ten opzichte van het door ons uitgebrachte auditplan hebben wij een [beperkte wijziging](#) doorgevoerd. Hierbij is het verhoogde risico ten aanzien van de verwerking van voorzieningen teruggebracht naar een normaal risico.



Ontwikkelingen

10. Gezien de toenemende maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. cybercrime, frequente fraudegevallen, belangenverstremgeling) adviseren wij om een organisatie brede [frauderisicoanalyse](#) uit te voeren om te kijken waar de organisatie kwetsbaar is en waar mogelijk maatregelen genomen moeten worden in processen. Het creëren van bewustwording in de organisatie is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. De organisatie is inmiddels gestart met het uitvoeren van een risicoanalyse.



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole

8. In de gesprekken met medewerkers in de organisatie en tijdens onze controle zien wij ook bepaalde waarnemingen over zaken die opvallen. Niet altijd feiten, maar bijvoorbeeld wel onze waarnemingen over cultuur en gedrag. Wij delen deze graag in het kader van '[zeggen wat je ziet](#)'. Wij zien hierbij gedreven medewerkers die willen leren en nieuwsgierig zijn.



Bijlagen



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Bouwen aan de provincie Utrecht

Bouwen aan de provincie Utrecht: dit is de titel van onze offerte voor de jaarrekeningcontrole 2019 voor de provincie Utrecht. Na een zeer intensief jaarrekeningtraject voor 2017, zijn wij als uw nieuwe accountant samen met u een bijzonder traject aangegaan voor het jaarrekeningcontrole voor de boekjaren 2018 en 2019. In deze boardletter willen wij u onze reflecties geven van onze eerste beelden uit de tussentijdse controles en onze waarnemingen tot nu toe. Samen willen wij bouwen aan provincie Utrecht en de basisbeheersing op orde krijgen. Wij zien dit controlejaar als de start van een gezamenlijk groeipad voor de komende jaren.

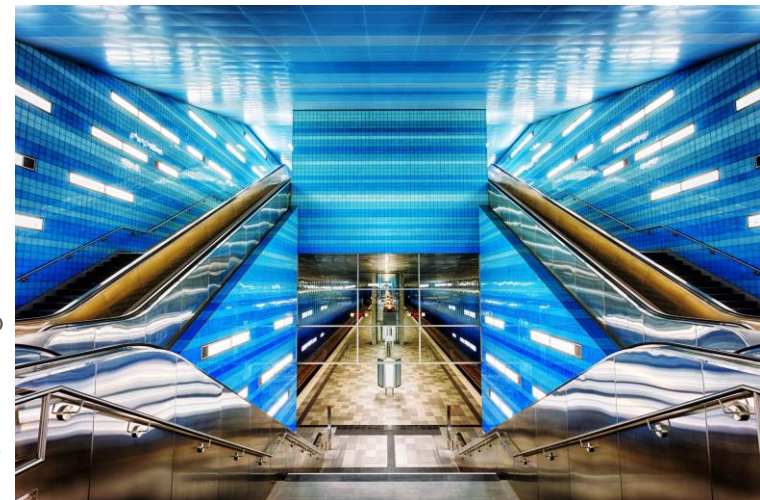
Organisatie is in beweging

De organisatie is in beweging, in 2018 en 2019 hebben er mutaties in de ambtelijke top plaatsgevonden en na de verkiezingen in maart 2019 is een nieuw college aangetreden, zijn nieuwe Statenleden geïnstalleerd en kent ook de Financiële Auditcommissie nieuwe leden. Daarnaast vinden ook in 2020 nog diverse personele wisselingen plaats.

Na een zeer intensief en moeizaam jaarrekeningtraject is de organisatie druk doende om diverse verbeteringen door te voeren. Het college en de organisatie onderkennen hierbij dat de financiële beheersing beter moet en dat structurele maatregelen getroffen moeten worden. Hierbij gaat het niet alleen om de domein bedrijfsvoering of de financiële teams, maar moet provinciebreed geïnvesteerd worden om de basis op orde te krijgen (ook de primaire processen). In de organisatie zijn diverse initiatieven gestart om te komen tot verbetermaatregelen (het verbeterprogramma versterking financiële functie, centrale opvolging van alle bevindingen uit de accountantscontrole en audits uit afgelopen jaren). In de gesprekken met medewerkers in de organisatie zien wij een duidelijke wil om te bewegen, om de stap vooruit te zetten.

Het jaarrekeningtraject 2018 en 2019 is hierbij een traject dat de nodige druk met zich meebrengt op de organisatie. Door het ministerie van BZK is 15 juli 2020 als deadline gesteld voor de vaststelling van beide jaarrekeningen. Met man en macht wordt gewerkt om dit te realiseren. Af en toe met vallen en opstaan, soms zoekende naar de manier waarop. Er wordt prioriteit gegeven aan dit traject. Hierdoor is het besluit genomen om medewerkers van het verbeterprogramma versterking financiële functie in te zetten om het jaarrekeningproces vlot te trekken. Naar onze mening voor de korte termijn noodgedwongen de juiste prioriteit. Dit traject levert namelijk ook veel leerpunten en inzichten op die structureel opgepakt moeten worden.

Wel is het essentieel om snel tot structurele verbetering te komen van de bedrijfsvoering. Zoals ook uit deze managementletter blijkt, kent de bedrijfsvoering van provincie Utrecht belangrijke aandachtspunten.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen



Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Bewuste keuze om snel verbeteracties te realiseren, advies om acties te koppelen aan overkoepelende visie en ambitie

Vanuit de wens om de financiële functie van provincie Utrecht te versterken zijn vanaf 2016 verschillende onderzoeken uitgevoerd en adviezen uitgebracht. Het jaarrekeningtraject 2017, rekenkameronderzoeken en de bevindingen uit het Integris-rapport hebben hierbij ook veel aanbevelingen opgeleverd voor de organisatie. Om deze adviezen en bevindingen snel om te zetten in actie is de bewuste keuze gemaakt om een actielijst op te stellen en gericht in de organisatie te werken aan het wegwerken van acties. Concerncontrol stuurt hierbij op de voortgang. Vanuit het idee dat het beter is om acties daadwerkelijk door te voeren in plaats van veel tijd te besteden aan het maken van plannen, lijkt dit een logische keuze.

Wij bevelen aan om overkoepelend een provincie brede visie en ambitie op te stellen over de gewenste kwaliteit van de bedrijfsvoering. Waar wil Utrecht naar toe qua bedrijfsvoering? Wat is de ambitie voor de bedrijfsvoering over 3 jaar? Gaat de organisatie voor de korte termijn snelle acties of wordt juist gekozen om nu bijvoorbeeld ingrijpend te digitaliseren? Juist door vanuit een gezamenlijke gedragen visie en ambities acties in te zetten is de ervaring dat maatregelen meer draagvlak kennen, gezamenlijk worden geïmplementeerd, maar ook dat soms tot meer ingrijpende keuzes wordt gekomen. Wordt bijvoorbeeld gekozen om traditionele controls in te richten of om meteen intensief te digitaliseren (incl. digitale controls)? Door de verschillende initiatieven in de organisatie te koppelen aan de gezamenlijke visie en ambitie kan hiermee ook de samenhang van de verschillende verbeterinitiatieven worden bewaakt. Het college betreft dit in de reeds ingezette uitwerking van een programma op bedrijfsvoering. Het doel is om dit voor de zomer gereed te hebben.

Verbeterplan versterking financiële functie

Provincie Utrecht werkt aan het versterken van de financiële functie met als doelstelling om te komen tot een adequate en betrouwbare planning & control cyclus. Het verbeterprogramma is mede ingericht op basis van onderzoeken uit het verleden en de aanbevelingen en bevindingen bij de jaarrekening 2017. Om de aanbevelingen te kunnen borgen in de organisatie heeft het college besloten dit programmatisch aan te pakken op basis van het verbeterprogramma dat in januari 2020 is gepresenteerd. In maart 2020 zijn de Staten met een voortgangsrapportage op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen in het versterken van de financiële functie. In de tussentijd gaat ook veel tijd en aandacht uit naar de jaarrekeningtrajecten voor 2018 en 2019, waardoor voor onderdelen van het verbeterprogramma een pas op de plaats moet worden gemaakt.

In het verbeterprogramma wordt langs vijf pijlers invulling gegeven aan verbetermaatregelen (structuur, processen en interne controle, applicaties en methoden, personeel, cultuur en managementstijl). Hierbij is ook onderscheid gemaakt in een aantal urgente projecten en de projecten die langer gaan duren. De urgente projecten zijn hierbij met name gericht op het opzetten van interne controles, verbeteren van de kwaliteit van de data en het vergroten van de basiskennis. Daarnaast is het vereenvoudigen van de processen in SAP (financiële applicatie) een belangrijk project. Naar onze mening is de ingezette lijn positief. Hierbij herkennen wij ook de urgente projecten. Overkoepelend zijn hierbij o.a. cultuur en gedrag, eigenaarschap en het intern creëren van een opbouwend kritische houding naar elkaar belangrijke elementen.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Doorontwikkeling interne beheersing in gang gezet

Onderdeel van het versterken van de financiële positie is het opnieuw inrichten van de primaire processen in de provinciale organisatie. Om tot deze inrichting te komen werken de eenheid concern control en het domein bedrijfsvoering samen aan een blauwdruk voor de inrichting van de 1^e lijn (primaire processen), 2^e lijn (businesscontrol/financiën) en de 3^e lijn (verbijzonderde interne controle) volgens het line of defence model. Het doel is om elkaar in de processen te versterken en de verantwoordelijkheden per proces helder vast te leggen. Naar onze mening een positieve en noodzakelijke stap om de interne bedrijfsvoering naar een hoger niveau te brengen. Ook gezien de geconstateerde bevindingen in de verschillende lijnen.

In januari 2020 heeft de eenheid concerncontrol een nulmeting uitgevoerd voor de processen inkoop, subsidies en salarissen. De waarnemingen uit deze nulmeting worden gebruikt voor de herinrichting.

De geplande vervolgstap voor de inrichting van de primaire processen is om de risico's per proces te koppelen aan beheersmaatregelen.

De eenheid concern control gaat vanaf het tweede kwartaal 2020 verbijzonderde interne controles uitvoeren om vast te stellen of de afgesproken beheersmaatregelen hebben gewerkt en aan de andere kant gegevensgericht de kwaliteit van de dossiervorming te toetsen. Dit zien wij als een belangrijk element in het verbetertraject omdat door de uitkomsten van de verbijzonderde interne controles je kunt meten of de kwaliteit toeneemt.

In dit rapport brengen wij ook vanuit ons perspectief belangrijke bevindingen en aandachtspunten in de 3 lijnen onder uw aandacht. Het is belangrijk om deze aspecten ook te betrekken in de verdere doorontwikkeling.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



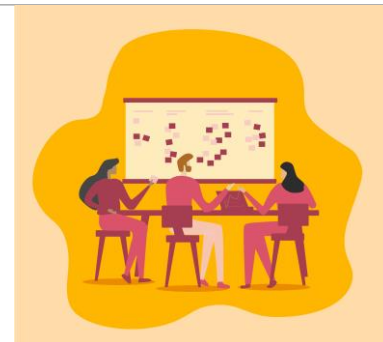
Bijlagen

Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Inzicht in de financiële administratie ontbreekt

Zoals benoemd in het verbeterplan versterking financiële functie ontbreekt het duidelijk inzicht in de financiële administratie. Doordat het inzicht ontbreekt is het moeilijk om betrouwbare prognoses op te stellen en ontbreekt een goede real-time informatie voorziening. Wij herkennen dit beeld vanuit de voorbereiding van de jaarrekeningcontrole. Een aantal waarnemingen (verdere details zijn opgenomen in de volgende [pagina](#)):

- Boekingen in de financiële administratie zijn op basis van de in het financiële systeem ingerichte administratieve structuur moeilijk terug te herleiden naar de bron. Hierdoor is het zeer lastig om inzicht te krijgen in subadministraties of samenstelling van baten en lasten (bijvoorbeeld subsidieasten of inkooplasten).
- De kennis om data uit de systemen te krijgen is beperkt aanwezig. De provincie heeft voor het jaarrekeningtraject externe capaciteit ingehuurd om de juiste data uit de systemen te kunnen krijgen. Dit maakt de financiële functie erg kwetsbaar en hiermee ontbreekt ook een goede basis om tussentijdse rapportages op te stellen dan wel tot een goede jaarrekening te komen. De provincie werkt niet met periodieke financiële afsluitingen, omdat de basis niet op orde is. Hierdoor dient voor het opstellen van de jaarrekening jaarlijks een complexe exercitie te worden uitgevoerd om tot de juiste indeling van baten, lasten en balansmutaties te komen.
- Het inzicht in gemaakte boekingen en de achtergrond van boekingen in de administratie is beperkt. Dit lijkt ook te worden veroorzaakt door de complexe inrichting van de financiële administratie.



Adviezen

1. Het is belangrijk om te onderzoeken of het financiële systeem anders ingericht kan worden. Versimpeling, structuur en goede ontsluitingsmogelijkheden zijn hierbij prioriteiten. De inrichting van de boekingenstructuur is hierbij van belang.
2. Het inrichten van een management informatie systeem, zodat tussentijds en voor de jaarrekening op een goede gestructureerde wijze inzicht kan worden verkregen in de baten, de lasten en de balansmutaties (inclusief de juiste verdiepingsmogelijkheden naar boekingen op detailniveau). Dit helpt ook in de financiële sturing in de organisatie.
3. Een ander belangrijk element in het verbeteren van de kwaliteit van de financiële administratie is het beoordelen van de boekingsrechten. In de huidige situatie kunnen beleidsmedewerkers financiële boekingen doorvoeren. Het is belangrijk dat de medewerkers die financiële boekingen doorvoeren ook begrijpen wat het effect van de boeking op de financiële administratie is. Wij adviseren om hierbij een onderscheid te maken enerzijds het aanleveren van informatie om te boeking te maken en anderzijds het verwerken van de boekingen door medewerkers met diepgaande kennis van het financiële systeem en de inrichting van de financiële administratie.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Zeggen wat je ziet!

Één van de thema's waar wij als accountants meer mee bezig zijn, is het delen van waarnemingen over de organisatie. Niet direct feiten of zaken die direct de jaarrekening raken. Wel zaken die opvallen en die wij graag met u delen. Dit met als doel dat de provincie kan bepalen of dit overeenkomt met haar eigen beeld en in hoeverre dit zaken zijn waar de provincie concreet mee aan de slag wil gaan. In sommige situaties kan het zijn dat wij onze controleaanpak op basis van deze waarnemingen aanpassen door hier specifieke gegevensgerichte werkzaamheden aan te koppelen. Onderstaand zijn onze waarnemingen opgenomen:

- Wij zijn nu bijna 1 jaar uw accountant. Lopen inmiddels ook al diverse maanden rond in uw organisatie. We zien hierbij een organisatie die in beweging is. Waarin nieuwe medewerkers zijn begonnen, een nieuw management is gestart, met ook een nieuw college. Dit brengt nieuwe energie en een nieuwe dynamiek.
- Wij zien ook een organisatie waar het jaarrekeningtraject 2017 behoorlijk haar sporen heeft achtergelaten. Op sommige plekken zitten nog behoorlijke frustraties over dit traject, maar ook de onzekerheid wat het traject 2018/2019 gaat brengen.
- In de gesprekken met medewerkers in het jaarrekeningproces proeven wij dat veel medewerkers er op gebrand zijn om zaken te verbeteren. Veel medewerkers willen leren, stellen zich open voor adviezen en zijn nieuwsgierig naar een andere aanpak.
- Voor het jaarrekeningtraject maakt de organisatie veel gebruik van inhuur. Dit is ook noodzakelijk om het traject op een kwalitatief goede wijze uit te voeren. Voor een structurele borging en kwaliteitsslag lijkt het aanbrengen van stabiliteit noodzakelijk. De organisatie is hier ook druk mee bezig, ook gezien de vele uitstaande vacatures.

- Medewerkers en domeinen weten elkaar nog niet goed genoeg te vinden. In het proces van de financiële beheersing en het jaarrekeningtraject is het belangrijk om met de verschillende domeinen en teams een gezamenlijk traject neer te zetten. Nu zien we dat in dit traject bepaalde teams beperkt met elkaar communiceren. Soms voelt het alsof wij als accountant de verbindende factor zijn tussen teams.
- We voelen een gebrek aan eigenaarschap over provinciale processen. Wie is er nu verantwoordelijk voor de inhoudelijke als financiële beheersing van bepaalde processen (zoals een inkoopproces of subsidieproces)? In onze controle duurt het soms erg lang om de juiste medewerkers aan tafel te krijgen met kennis en verantwoordelijkheid voor processen.
- Medewerkers lijken naar elkaar en naar ons niet te willen of durven aangeven dat iets niet duidelijk is, dat een proces niet goed loopt of dat hulp nodig is. We merken bij interne escalaties in de organisatie dat er vaak ruis op de lijn is of boodschappen politiek worden verpakt.
- Beleid en financiën lijken af en toe gescheiden werelden in de organisatie. Het aanbrengen van meer verbinding lijkt noodzakelijk. De businesscontrollers in de 2^e lijn hebben hier naar verwachting een belangrijke rol in.
- Gezien het jaarrekeningtraject 2017 en het bijzondere traject 2018 en 2019 zien wij de verschillende gremia zoeken naar de eigen rol in het jaarrekeningproces. Wij zien een betrokken gedeputeerde die nadrukkelijk in het proces betrokken is en zaken wil veranderen. Wij zien daarbij een FAC die een balans zoekt tussen details en de hoofdlijn, maar ook tussen loslaten en regie zoeken. Wij hebben graag het gesprek hierover met u, om alle gremia goed in positie te brengen.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Ons eerste beeld van Provincie Utrecht

Centrale regiefunctie IT ontbreekt en onvoldoende volwassen IT-beheerprocessen.

In de periode januari tot en met maart 2020 hebben wij de opzet en bestaan van uw IT-governance en -omgeving en de algemene IT-beheersmaatregelen voor de systemen in scope van de jaarrekeningcontrole in kaart gebracht. In de [volgende paragrafen](#) hebben wij de belangrijkste uitkomsten in hooflijnen toegelicht. De detail IT-bevindingen zijn gedeeld en afgestemd met uw manager Informatievoorziening. De uitkomsten van de IT audit werkzaamheden bepalen de [mate](#) waarin wij in de jaarrekeningcontrole gebruik kunnen maken van uw systemen en data.

IT governance verdient aandacht

Naar aanleiding van de gesprekken die we bij de Provincie hebben gevoerd en documenten die we ingezien constateren wij dat een centrale regiefunctie ten aanzien van IT in de organisatie ontbreekt. Zo is het team I&A verantwoordelijk voor ondersteuning van bedrijfsvoering, maar is onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijk is voor de andere domeinen, is een integraal I&A beleidsplan niet aanwezig en is systeemeigenaarschap niet dan wel onvoldoende duidelijk in de organisatie belegd.

In 2020 eindigt het sourcingsprogramma “vervanging en vernieuwing ICT infrastructuur Provincie Utrecht” (VIPU) en rondt I&A de inrichting van de regieorganisatie naar haar IT leveranciers af. Het in 2020 vast te stellen provinciale sourcingsbeleid geeft de basis voor verdere invulling van de regieorganisatie in de domeinen. Hiernaast hebben wij een aantal aandachtspunten weergegeven die hierbij van belang zijn.

Functioneel beheer decentraal in de organisatie belegd

In de primaire processen zien we dat decentraal in de organisatie invulling wordt gegeven aan functioneel applicatiebeheer. Wij zien daarmee dat uitgebreide rechten in een aantal applicaties zijn belegd bij medewerkers uit de gebruikersorganisatie, waaronder P8, Grexmanager en ADP. Het risico bestaat hiermee dat functiescheidingen worden doorbroken en functioneel beheer niet conform procedures en benodigde standaarden plaatsvindt. We adviseren de provincie functioneel beheer functies onafhankelijk van eerstelijnsfuncties in te richten. We hebben begrepen dat momenteel mogelijkheden worden verkend voor een centrale inrichting van een aantal (functionele) beheerstaken.

Adviezen voor inrichting IT-governance in organisatie

In het kader van de inrichting van de governance (inclusief regie) ten aanzien van de IT-omgeving adviseren wij aandacht te besteden aan de volgende punten:

- Opstellen van een integraal IT/ I&A beleidsplan en vertaling hiervan naar tactisch en operationeel niveau;
- Het evalueren en bepalen van IT-verantwoordelijken, rapportage- en verantwoordingslijnen en het inrichten van escalatiepaden;
- Het opstellen van organisatiebrede beleidsstukken en procedures rondom toegangsbeheer, wijzigingsbeheer, incidentmanagement en continuïteit en controle op naleving;
- Het definiëren van een ambitieniveau inzake uw interne IT-beheersing en monitoring op de voortgang hiervan;
- Het inrichten van systeemeigenaarschap;
- Het inrichten van leveranciers- en contractmanagement voor IT;
- Het monitoren van de kwaliteit van IT- diensten en getroffen maatregelen bij derde partijen;
- Bepalen inrichting functioneel applicatiebeheer in de organisatie (centraal versus decentraal).



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Ons beeld van uw 3 lines of defence: 1^e lijn

Wij hebben uw interne beheersing beoordeeld langs de lijnen van het [3 lines of defence model](#). Onderstaand hebben wij onze belangrijkste algemene waarnemingen per lijn weergegeven.

Eerste line of defence: focus op kwaliteit in de primaire processen noodzakelijk

In de eerste lijn zien wij de primaire verantwoordelijkheid voor de getrouwheid en rechtmatigheid van transacties binnen de eigen processen. Belangrijke vraag hierbij is of binnen het primaire proces de belangrijkste risico's worden afgedekt. Financieel zijn de belangrijkste processen voor uw provincie het lonen en salarissen proces, het inkoopproces en het proces van subsidieverstrekingen.

Een startpunt voor het beoordelen van de kwaliteit van de interne processen is het beoordelen van de interne procesbeschrijvingen. Bij de beoordeling van uw procesbeschrijvingen valt het volgende op:

- De koppeling met de risico's voor de jaarrekening en de financiën ontbreekt;
- Taken en bevoegdheden zijn niet duidelijk verdeeld;
- De procesbeschrijvingen zijn qua aard en opbouw meer werkinstructies.

Om de procesbeschrijvingen risicogericht op te gaan stellen plant de eenheid concerncontrol risicosessies per proces. Dit zien wij als goede start om de primaire processen te verbeteren. Vervolgstep daarbij is dat per proces RASCI modellen (matrix met rollen en verantwoordelijkheden) worden ingericht om de taken en verantwoordelijkheden voor de risico's en gekoppelde beheersmaatregelen duidelijk vast te leggen. Het is een positieve ontwikkeling dat de business controllers en de financial controllers hier ook bij betrokken worden.

Wij hebben de [bevindingen per proces](#) in dit rapport weergegeven. Hierbij constateren wij dat er veel bevindingen in de primaire processen zijn. Algemene aandachtspunten zijn dat de verantwoordelijkheden in de processen vaak niet duidelijk zijn. Daarnaast wordt gesteund op geautomatiseerde controles in SAP, waar het gezien de bevindingen in de IT omgeving niet zeker is dat ze werken. Ten aanzien van de betrouwbaarheid hiervan worden geen aanvullende werkzaamheden uitgevoerd.

De organisatie is al druk doende om de verantwoordelijkheden meer duidelijk te maken. Wij bevelen ook aan om naast gerichte verbetermaatregelen in de IT-beheersing, ook te kijken hoe buiten de IT-systemen om maatregelen getroffen kunnen worden (bijv. het inrichten van interne controles).





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



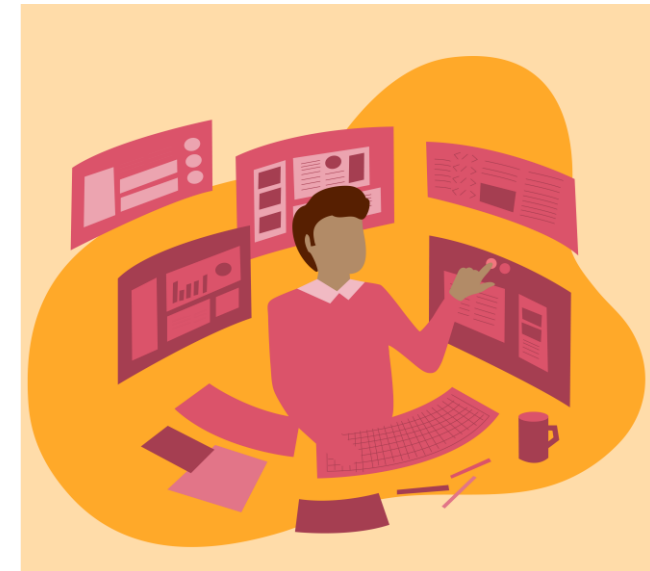
Bijlagen

Ons beeld van uw 3 lines of defence: 2^e lijn

Tweede line of defence: zoekende naar de rol; investering noodzakelijk om de rol te versterken

In de tweede line of defence zijn de afgelopen jaren wisselingen in de structuur en het team financiën doorgevoerd. Voor de invulling van de tweedelijns controles zijn met name ook de businesscontrollers en financial controllers van belang. De invulling van control is hierbij verschillend. Soms meer financieel gericht, soms meer gericht op de beleidskant. De uitdaging voor het invullen van goede 2^e lijns control is het leggen van verbinding tussen beleid en financiën, het af en toe pakken van een onafhankelijke rol ("luis in de pels"), het kijken naar kansen en risico's en gericht zorgen voor de uitvoering van controles (bijv. af en toe steekproef doen op een bepaald thema). Wij zien dat de financial -en businesscontrollers bij provincie Utrecht nog zoekende zijn naar de rol. Dit mede ook door wijzigingen die zijn doorgevoerd in de afgelopen jaren. Zo is de rol in het jaarrekeningproces niet altijd duidelijk. Soms leidend in de oplevering van documentatie, soms zeer volgend in het signaleren van risico's voor de jaarrekening.

Belangrijk in de uitwerking daarbij is de rol van de tweede line of defence in het uitvoeren van interne controles. Wordt verwacht van de tweede lijn dat zij interne controles uitvoeren en vaststellen of beheersmaatregelen hebben gewerkt of is de taak gericht op het zelf uitvoeren van checks & balances richting de financial controller (waarbij de financial controller de interne controles uitvoert)? Een ander voorbeeld is het uitwerken van de vaktechnische onderwerpen naar de financiële verwerking in de jaarrekening conform BBV. In de voorbereiding van de jaarrekeningcontrole merken wij dat er onduidelijkheid is waar de verantwoordelijkheid ligt: bij de financial controller of de business controller. Wij adviseren hier een duidelijke lijn voor uit te zetten. Voor komende jaren is het belangrijk om te investeren in de rol en kennis t.a.v. van o.a. het BBV en IT (bijv. data-analyse) door gerichte opleidingen voor o.a. de financial –en businesscontrollers.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



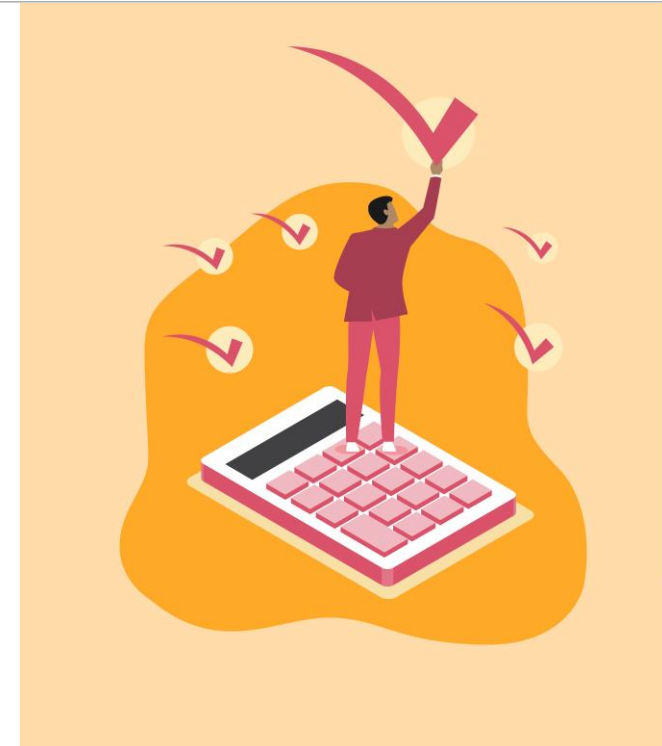
Bijlagen

Ons beeld van uw 3 lines of defence: 3^e lijn

Derde line of defence bouwt een nieuw team

De eenheid concerncontrol is met nieuwe frisse energie aan de slag gegaan met de verdere opbouw en ontwikkeling van het team. Hierbij stond 2019 in het teken van het kijken naar de invulling van de rol en het oriënteren van de actiepunten in de organisatie. Op basis hiervan is ook een eenheidsplan concerncontrol opgesteld. Daarnaast is de coördinatierol opgepakt voor de bevindingen uit audits uit voorgaande jaren en het jaarrekeningproces 2017. In 2020 zijn de eerste stappen gezet om de organisatie te helpen in het zelfcontrolerend vermogen door waarnemingen en bevindingen in de processen te signaleren en te delen. In het eerste kwartaal 2020 ligt de nadruk op het uitvoeren van de nulmeting van de primaire processen (reeds uitgevoerd) en het met bedrijfsvoering inrichten van de verantwoordelijkheden per proces. In de tweede helft van 2020 wordt gestart met het uitvoeren van verbijzonderde interne controles (door concerncontrol en bedrijfsvoering) en vaststellen of de interne beheersing heeft gewerkt. Dit met als doel om op basis van de uitkomsten het zelfcontrolerend vermogen van de provincie te verbeteren. Voor de jaarrekeningcontrole 2018/2019 kunnen wij nog geen gebruik maken van de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controles.

De uitvoering van de verbijzonderde interne controles wordt ingevuld vanuit de VIC-pool. Dit zijn medewerkers werkzaam in de primaire processen (eerste line of defence) die ingezet worden om de controles uit te voeren. Wij adviseren gezien de omvang van de organisatie en de verbeteropgave om een vast team in te richten voor de uitvoering van de verbijzonderde interne controles. Dit mede om te zorgen voor een duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden. In de verbeteropgave van de organisatie zien wij hierbij een belangrijke rol voor bedrijfsvoering en concerncontrol. Hierbij kan het helpen om de komende jaren ook met het gebruik van data-analyse nieuwe inzichten aan de organisatie terug te geven over de provinciale processen, provinciale projecten dan wel belangrijke (maatschappelijke) ontwikkelingen.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Evaluatie van de interne beheersing per proces (1/2)

In deze paragraaf geven we een samenvattend beeld van de belangrijkste bevindingen per materieel proces voor de provincie Utrecht. De detailbevindingen per proces zijn gerapporteerd in de rapportage interim bevindingen (lang de lijnen van het 3 lines of defence model) Klik [hier](#) voor een toelichting op het lines of defence model. Dit betreft het beeld tot medio april 2020. Eventuele nieuwe bevindingen worden gerapporteerd in ons accountantsverslag. Wij hebben het college geadviseerd maatregelen te nemen op onderstaande bevindingen.

Proces	Aandachtspunten
Inkoopproces	<ul style="list-style-type: none"> De verplichtingenadministratie voor verplichtingen >5.000 wordt niet consequent gebruikt voordat de factuur wordt ontvangen Voor het vastleggen en controleren van prestatielevering voor inkopen is geen norm opgesteld voor de minimale documentatie. Functiescheiding tussen de verschillende rollen bij wijzigen crediteurenstamgegevens, boeken en betaalbaar stellen van facturen is niet geborgd. Bij het muteren van crediteurenstamgegevens worden de gegevens op de factuur niet extern getoetst Het betaalbestand wordt op een onbeveiligde plaats opgeslagen <p>Het risico bestaat dat onrechtmatige betalingen worden doorgevoerd en kosten ten onrechte ten laste van de provincie komen. Het is belangrijk om beheersmaatregelen door te voeren.</p>
Aanbestedingen	<p>Maandelijks wordt een spendanalyse uitgevoerd om voor de inkopen vast te stellen of de juiste aanbestedingsprocedure is gevolgd. De betrouwbaarheid van de gebruikte data wordt hierbij niet gevalideerd. Hierdoor bestaat het risico op verkeerde conclusies en het onvoldoende kunnen bijsturen op mogelijke risico's. Het is belangrijk dat de betrouwbaarheid voldoende wordt vastgesteld. Daarnaast hebben wij aandacht gevraagd voor de dossiervoering en archivering (nu zijn stukken moeilijk vindbaar).</p>
Lonen en salarissen	<ul style="list-style-type: none"> Salarismutaties worden digitaal geautoriseerd (via een workflow). Het is echter mogelijk om rechtstreekse mutaties buiten de workflow door te voeren. Hierdoor bestaat het risico op ongeautoriseerde mutaties. Het is belangrijk om hier maatregelen te treffen en interne controles op in te richten. Het BBV schrijft voor dat directe uren van medewerkers moeten worden geactiveerd op investeringen en grondexploitaties. Medewerkers van de provincie schrijven geen uren. Hierdoor is moeilijk vast te stellen of de geactiveerde uren juist en volledig zijn verwerkt. Wij adviseren om een urenregistratiesysteem te hanteren voor deze projecten.

Evaluatie van de interne beheersing per proces (2/2)



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Proces	Aandachtspunten
Verstrekte subsidies	De registratie van de afgegeven subsidiebeschikkingen vindt plaats in SRS (subsidieregistratiesysteem). SRS is niet gekoppeld aan de financiële administratie in SAP op basis van de uitgevoerde boekingsgangen. Eén keer per jaar bij het opstellen van de jaarrekening wordt de aansluiting achteraf extracomptabel opgesteld om vast te stellen wat de lastneming van de subsidies is geweest en wat de subsidieverplichtingen in de overlopende passiva zijn. Dit komt de beheersing en het financiële inzicht niet ten goede. Het is belangrijk om periodiek een goede aansluiting te maken om de lasten beter te kunnen monitoren.
Inkomende subsidies	Er is geen centraal inzicht op de volledige verantwoording van de ontvangen en aangevraagde subsidies. Hierdoor bestaat het risico dat Utrecht niet voldoet aan de subsidievoorwaarden, subsidie inkomsten misloopt of de subsidiebaten in het verkeerde boekjaar verantwoordt. Wij adviseren om in het primaire proces een centrale subsidie c.q. contractadministratie in te richten.
Nota grondbeleid	De nota grondbeleid is verouderd. Hierdoor bestaat geen actuele kaderstelling. Wij hebben begrepen dat in 2020 een nieuwe nota grondbeleid aan de Staten zal worden voorgelegd voor vaststelling.
Normenkader	In het normenkader voor rechtmatigheid moet nog de verordening nazorgheffing Provincie Utrecht 1999 te worden toegevoegd.
Kennis financiële administratie	De financiële administratie is complex ingericht. Daarbij zijn er slechts een beperkt aantal medewerkers die begrijpen hoe SAP is ingericht en hoe de boekingsgangen binnen SAP zijn opgebouwd. De ontsluiting van de juiste informatie uit de financiële administratie is hierdoor lastig. Dit komt de betrouwbaarheid van de planning en control documenten (maar ook de tijd die nodig is om het op te stellen) niet ten goede. Wij adviseren om de huidige inrichting van het financiële systeem te heroverwegen (inclusief doorvoeren vereenvoudiging), een meer verspreide kennis over het financiële systeem in te richten en de toegang hiertoe te beperken voor de medewerkers die uit hoofde van hun functie journaalposten moeten maken.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Algemene IT-beheersmaatregelen worden niet (structureel) uitgevoerd en zijn onvoldoende aantoonbaar

Wij hebben op basis van interviews en documentatie (opzet) en testwerkzaamheden (bestaan) de algemene IT-beheersmaatregelen, ook wel IT General Controls (ITGC's) genoemd, getoetst voor de systemen in scope van de jaarrekeningcontrole. Dit betreffen de systemen SAP (financiële administratie), ADP (personeels- en salarisadministratie), SRS Excel (Subsidieregistratie), Pacht (grondzaken administratie), Grexmanager (grondexploitatie administratie) en Inconto (inkoop en contractmanagement). De ITGC's zijn maatregelen en procedures die de IT-omgeving en IT-activiteiten beheersen en de continuïteit van de geautomatiseerde beheersingsmaatregelen waarborgen. Daarnaast evalueren wij ITGC's aangezien sommige handmatige beheersingsmaatregelen en rapportages afhankelijk zijn van informatie uit de systemen.

Toegangsbeheer en wijzigingsbeheer vereist formalisatie

We hebben geconstateerd dat formele procedures voor het doorvoeren van wijzigingen en het aanmaken, wijzigen en verwijderen van accounts en rechten in de applicaties in scope beperkt aanwezig zijn. Daarnaast worden uitgevoerde controlemaatregelen in het wijzigingsbeheer- en autorisatie-beheerproces beperkt gedocumenteerd waardoor wij de werking hiervan niet kunnen vaststellen. Dit leidt tot een verhoogd risico op ongeautoriseerde en onvoldoende geteste wijzigingen wat impact kan hebben op de betrouwbare werking van een applicatie en ongeautoriseerde toegang en doorbreking van functiescheiding in de systemen. We adviseren een autorisatiebeheer- en wijzigingsbeheerprocedure op te stellen en te hanteren en wijzigingen en uitgevoerde controlemaatregelen te documenteren.

Opvolging bevindingen SAP Security Review benodigd

Op basis van onze analyse van SAP specifieke instellingen en kritische rechten hebben we geconstateerd dat deze aanscherping behoeven. Wij adviseren het aantal accounts met kritische rechten, waaronder SAP_ALL en het aanpassen van tabellen, te beperken en procedures rondom het gebruik van accounts met alle rechten aan te scherpen. Wij hebben begrepen dat dit advies inmiddels is opgevolgd. Daarnaast adviseren we periodiek te controleren op de juistheid en geldigheid van accounts en toegekende autorisaties.

Advies bij vervanging van systemen

We hebben begrepen dat het subsidiesysteem in 2021 zal worden aanbesteed en in 2020 tevens zal worden gekeken naar de vervanging van de huidige SAP omgeving. Wij adviseren in geval van Cloud oplossingen voldoende aandacht te besteden aan de wijze waarop de leverancier inzicht en zekerheid verstrekt over uitbestede IT-beheerprocessen. We hebben geconstateerd dat niet alle partijen, waaronder de leverancier van P8, een derdenverklaring verstrekken. Daarnaast adviseren we in de implementatie voldoende aandacht te besteden aan de dataconversie en een conversieplan op te stellen en passende controlemaatregelen in te richten en vast te leggen teneinde te waarborgen dat uw data juist en volledig wordt overgezet.

IT bevindingen leiden tot gegevensgerichte aanpak

Op basis van de uitkomsten van de IT audit werkzaamheden kunnen we in de jaarrekeningcontrole 2018 en 2019 (nagenoeg) niet gebruik maken van uw systemen. We hanteren dan ook een gegevensgerichte aanpak en voeren aanvullende werkzaamheden uit om de risico's die voortkomen uit bevindingen te adresseren. Met het I&A- Management hebben wij een volledig overzicht met de geconstateerde IT detailbevindingen, risico's en aanbevelingen gedeeld. Wij helpen de provincie graag verder in dit traject en zullen periodiek contact houden om de voortgang te bespreken.



Wat is het lines of defence model?

Onze controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van uw bedrijfsvoering inclusief digitalisering hiervan. In onze controle hanteren wij daarvoor het '3 lines-of-defence' model. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico's worden ondervangen:

- In de **eerste lijn**: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar.
- In de **tweede lijn**: in de ondersteunende processen zoals financiën en control, waar checks and balances ingericht zijn om fouten te signaleren.
- In de **derde lijn**: in uw verbijzonderde interne controle achteraf.

	1 ^e lijn Lijnmanagement	2 ^e lijn Ondersteuning	3 ^e lijn Verbijzonderde Interne controle
	Domeinen/teams	Bedrijfsvoering, business & financial controllers	Concerncontrol/VIC-functie
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Primair verantwoordelijk voor getrouwheid en rechtmatigheid transacties binnen eigen processen • Verantwoordelijk voor kwalitatieve analyse en toelichting P&C producten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunt de domeinen bij de optimalisering van de primaire processen. • De administratie voert bij de verwerking een aantal primaire controles uit op de 1e lijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • De VIC voert interne controles uit op de getrouwheid en rechtmatigheid van de financieel kritische processen. • Adviseert over verbetering in de 1e en 2e lijn
PwC	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert (met de VIC) preventieve interne controlemaatregelen in het primaire proces • Geeft feedback om leesbaarheid/informatiewaarde P&C documenten te verhogen 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert preventieve interne controlemaatregelen in het ondersteunende proces en de IT • Geeft adviezen om effectiviteit control-werkzaamheden te vergroten 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert/klankbord om te komen tot een effectieve en efficiënte controleaanpak • Maakt waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de VIC

Wij rapporteren via het push-left principe

Het push-left principe is er op gericht de interne beheersing in de 1e en 2e lijn te optimaliseren. Dit vanuit het uitgangspunt dat fouten voorkomen beter is dan achteraf constateren. Indien er tekortkomingen zijn in de interne beheersing in de 1e en 2e lijn, dan zullen wij deze daarom rapporteren als bevinding, ook als deze in de 3e lijn middels verbijzonderde interne controle ondervangen wordt.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing

Bevindingen processen

Update frauderisico's



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Update ten aanzien van de frauderisicoanalyse

In ons auditplan hebben wij onze initiële frauderisicoanalyse opgenomen. Als onderdeel van onze tussentijdse controle hebben wij vastgesteld of beheersmaatregelen zijn getroffen om deze frauderisico's te ondervangen.

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, de verhoogde aandacht voor fraude en integriteit, maar ook cybercrime is het belangrijk dat de provincie goed kijkt welke waarborgen zijn getroffen voor deze en andere risico's. Wij adviseren hierbij expliciet een frauderisicoanalyse op te stellen, om op basis hiervan maatregelen in de organisatie en de interne beheersing in te richten om de risico's te mitigeren. Wij begrijpen dat deze risicoanalyse onderhanden is (bij concerncontrol).

	Geconstateerd frauderisico	Reeds in auditplan opgenomen	Nieuw in tussentijdse controle	In opzet aanwezige beheersmaatregel om risico te ondervangen	Restrisico
1	Het doorbreken van beheersmaatregelen door het management.	●		Gezien de aard van het risico hebben interne beheersingsmaatregelen geen effect op het mitigeren van dit risico.	hoog
2	Moment van opbrengstverantwoording als gevolg van fraude; hierbij gaat het voor de provincie erom of toegekende opbrengsten in het juiste boekjaar zijn opgenomen of worden deze (bewust) in een ander boekjaar meegenomen. Bijvoorbeeld om te sturen richting het begrote resultaat. Concreet gaat het om grondverkopen grondexploitaties en inkomende subsidies.	●		In het proces hebben wij geen beheersmaatregelen geconstateerd voor het risico op onjuiste afgrenzing. In de controle zullen we dit opvolgen met gegevensgerichte werkzaamheden.	hoog
3	Risico van omkoping en corruptie.	●		Utrecht heeft een integriteitsbeleid en een programma weerbaarheid. Gezien de aard van het risico blijft het restrisico hoog	hoog

Cyber- en privacy risico's blijven toenemen door externe incidenten



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen

Cyber en privacy

Rechtmatigheidsverantwoording

Ontwikkelingen WNT

Notities commissie BBV



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

De grote hoeveelheid cyber- en privacy incidenten de afgelopen periode toont aan dat cyber- en privacy risico's verder blijven toenemen. Zo werd in december 2019 een ernstig lek aangetroffen in Citrix (waarmee hackers eenvoudig binnen komen) wat een groot aantal organisaties heeft geraakt. De provincie Utrecht maakt in beperkte mate gebruik van Citrix (rittenadministratie regiotaxi), hetgeen in een beschermde omgeving plaatsvindt. Wij hebben op basis van interview begrepen dat de kwetsbaarheid geen impact heeft gehad op de Provincie Utrecht en de jaarrekeningcontrole.

In het kader van de jaarrekeningcontrole voeren wij geen diepgaande beoordeling uit om vast stellen of de Provincie Utrecht adequate maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan wet- en regelgeving rondom de beveiliging van persoonsgegevens. Onze werkzaamheden beperken zich tot inzicht krijgen in de maatregelen die de Provincie Utrecht in dit kader in opzet heeft getroffen dan wel voornemens is te treffen en hoe cybersecurity en privacy in opzet is ingebed in de organisatie.

We hebben hiertoe gesproken met uw privacy officer en CISO en kennisgenomen van documentatie. De functies van CISO, Security Officer en Functionaris Gegevensbescherming zijn recent ingevuld en zij hebben dan ook nog relatief beperkt inzicht in bijvoorbeeld beschikbare documentatie.

We hebben begrepen dat de Provincie Utrecht maatregelen heeft getroffen in het kader van informatiebeveiliging en privacy (IBP), waaronder:

- Het programma 'Informatieveiligheid & Privacy' geeft momenteel vorm aan de IBP inrichting;
- Een privacy- en informatieveiligheidsbeleid bevindt zich in het goedkeuringstraject;
- Opvolging van bevindingen, voortgekomen uit uitgevoerde IBP onderzoeken, vindt plaats;
- De provincie beschikt over een datalekprocedure, procedure inzage verzoeken, een model voor verwerkersovereenkomsten en een verwerkingsregister.

We hebben vernomen dat stappen moeten worden gezet in de verdere implementatie van maatregelen in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) en daarnaast dat het bewustzijn bij medewerkers moet worden verbeterd.

In 2019 hebben zich volgens de gesprekspartners geen grote (cyber) incidenten en/ of datalekken voorgedaan die een impact hebben op de jaarrekeningcontrole.

Wij adviseren om blijvende aandacht en voldoende prioriteit te geven aan de toenemende cyber en privacy risico's op zowel technisch, procedureel als organisatorisch vlak.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen

Cyber en privacy

Rechtmatigheidsverantwoording

Ontwikkelingen WNT

Notities commissie BBV



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Visie op rechtmatigheidsverantwoording uitgewerkt

Ligt u op schema?

Met ingang van het boekjaar 2021 zal het college een rechtmatigheidsverantwoording moeten opstellen over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Deze wordt onderdeel van de jaarrekening. Hiertoe is door de commissie BBV een format voor een tekst opgesteld. Belangrijk is dat voorbereidingen worden getroffen voor de onderbouwing van die verantwoording. Wij hebben geadviseerd voor 2020 de volgende stappen te ondernemen:

Stap 1: Bepalen ambitie ten aanzien van controle

Stap 2: Opstellen plan van aanpak invoering rechtmatigheidsverantwoording

Stap 3: Inrichting van de sturing en governance rondom de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording



De provincie Utrecht heeft een grote opgave om de kwaliteit van de interne processen en de bedrijfsvoering te verstevigen. Gedeputeerde Staten heeft de ambitie om de interne processen en de organisatie op orde te brengen. Dit ook als basis voor de rechtmatigheidsverantwoording. Concerncontrol werkt aan een doorontwikkeling van de verbijzonderde interne controles (VIC). In de vergadering van 1 oktober 2019 heeft GS het ambitieniveau voor de VIC vastgelegd met de ambitie om de VIC te versterken zodat deze functioneert als 'interne beheersmaatregel' voor de accountant. Het projectteam rechtmatigheidsverantwoording en de concerncontroller hebben het plan van aanpak om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording uitgewerkt.

In het plan van aanpak staan 2019 en 2020 in het teken van de doorontwikkeling van de materiële processen. Per proces is een nulmeting uitgevoerd, inclusief adviezen voor de inrichting van de VIC. Het doel is om eind 2020 te kunnen proefdraaien en de benoemde beheersmaatregelen in het key control dashboard te kunnen documenteren.

Uitgangspunt is de verantwoordelijkheid van de proceseigenaren voor de inrichting van de processen en de koppeling tussen risico's en beheersmaatregelen.

Uw provincie bereidt zich hiermee tijdig voor op de rechtmatigheidsverantwoording. Mede door de vele bevindingen in de provinciale processen is het belangrijk dat reeds in 2020 goede acties worden ingezet. Wij zullen u in 2020 updaten over de actuele stand van zaken. Wij onderschrijven hierbij dat de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid in de processen provinciebreed bij de proceseigenaren ligt.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen

Cyber en privacy

Rechtmatigheidsverantwoording

Ontwikkelingen WNT

Notities commissie BBV



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Diverse ontwikkelingen in de WNT

Met ingang van 2020 is in de WNT een aantal wijzigingen doorgevoerd

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De wettelijke maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is aangepast van € 194.000 in 2019 naar € 201.000 in 2020.
- In de Uitvoeringsregeling WNT 2020 is nieuw opgenomen dat de bezoldiging die een topfunctionaris ontvangt voor werkzaamheden bij een gelieerde rechtspersoon, en/of de bezoldiging die een topfunctionaris ontvangt uit hoofde van een andere, niet als topfunctionaris uitgeoefende functie, in de WNT-verantwoording moet worden opgenomen. Hiervoor heeft BZK in zijn verantwoordingsmodel WNT 2019 al een nieuwe tabel 1E opgenomen. De verwachting is dat deze tabel ook in het model 2020 zal worden opgenomen.

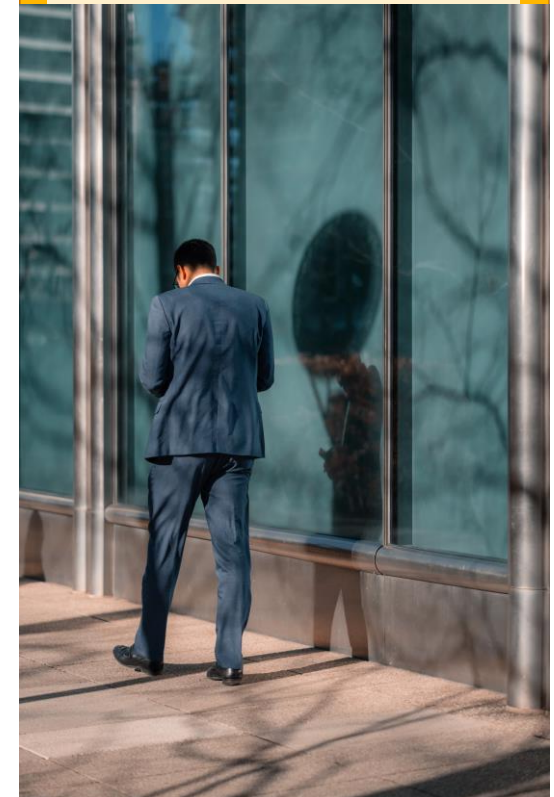
De regels voor een niet-topfunctie na een topfunctie

Het is niet langer noodzakelijk om niet-topfuncties van voormalig topfunctionarissen toe te lichten tenzij aan de onderstaande voorwaarden is voldaan:

- de topfunctionaris is gestart op of na 1 januari 2018; en
- de functie is minimaal 12 maanden vervuld; en
- heeft een aansluitende niet-topfunctie bij de organisatie.

In dat geval dient de functionaris nog 4 jaar als topfunctionaris te worden toegelicht in de WNT-verantwoording. In andere gevallen gelden de algemene regels voor niet-topfunctionarissen (publicatie op functie indien bezoldiging hoger is dan algemeen bezoldigingsmaximum).

Zie ook www.topinkomens.nl voor de meeste actuele informatie





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen

Cyber en privacy

Rechtmatigheidsverantwoording

Ontwikkelingen WNT

Notities commissie BBV



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Notitie incidentele baten en lasten en handreiking verstrekte subsidies

Ingangsdatum 2019

In 2018 is de geactualiseerde notitie incidentele baten en lasten door de commissie BBV gepubliceerd. Deze nieuwe notitie vervangt alle voorgaande notities en vragen en antwoorden. De notitie treedt in werking vanaf begrotingsjaar 2019.

Wat verandert er?

De notitie incidentele baten en lasten gaat over de verantwoording van incidentele baten en lasten in de begroting en jaarrekening. In de notitie is de volgende stellige uitspraak opgenomen:

Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een nadere toelichting vereist.

Daarnaast zijn een tweetal aanbevelingen opgenomen:

1. De Commissie BBV adviseert in de financiële verordening (artikel 216 Provinciewet) een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele lasten en baten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht incidentele lasten en baten.
2. De Commissie BBV adviseert het structureel begrotingssaldo te presenteren conform een weergegeven voorbeeld opzet van de exploitatierekening..

Wij adviseren de spelregels in de financiële verordening op te nemen. Dit inclusief een grensbedrag. In de jaarrekening is het belangrijk dat een goede toelichting wordt opgenomen van de wijze van de totstandkoming van het overzicht van incidentele baten en lasten, een toelichting van de opgenomen posten en de wijziging van de exploitatierekening naar de opzet zoals geadviseerd door de commissie BBV.

Handreiking lastneming verstrekte subsidies

Door de commissie BBV is in 2019 een vraag en antwoord uitgebracht over de verwerking van subsidielasten. Uitgangspunt hierbij is dat lasten worden verwerkt volgens het toerekeningsbeginsel. Lasten worden hierbij verwerkt naar rato van de realisatie van de onderliggende prestatie. Deze voorgeschreven verwerking is, net als bij veel provincies, niet geheel in lijn met de wijze waarop provincie Utrecht de lasten verwerkt (voor de meerjarige subsidieprojecten).

Landelijk is er via het IPO een discussie gaande over de verwerkingswijze. Hierover vindt nader overleg plaats met o.a. het ministerie van BZK, betrokken accountants, verschillende provincies en het IPO. Het uitgangspunt is dat 2021 het eerste jaar van toepassing zal zijn.

Het is de verwachting dat op korte termijn een BBV-uiting wordt gepubliceerd. Op basis van deze uiting is het belangrijk om het effect voor de provincie Utrecht in te schatten. Dit aangezien mogelijke impact bestaat voor de provinciale begroting, maar ook het proces van monitoring van de subsidies.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Uw specifieke onderwerpen

Planning & Controlcyclus

Afsluitproces



Bijlagen

Planning & controlcyclus gewijzigd in 2020, gevolgen COVID worden meegenomen in zomernota 2020 en jaarverslaggeving

Zoals aangekondigd in de kadernota 2020-2023 zijn wijzigingen doorgevoerd in de structuur van de begroting 2020. Zo zijn per programma de relevante beleidsdocumenten weergegeven, zodat de achtergrond van de doelstellingen en besluitvorming zichtbaar wordt gemaakt.

Om de doelstellingen per beleidsdoel duidelijker te kunnen meten zijn per onderdeel beleidsindicatoren toegevoegd. Daarnaast is per programma de doelenboom uitgewerkt. Deze heeft als doel om de jaardoelen per programma in perspectief van het meerjarendoel duidelijk te maken. De bijlage Doelenboom in één opslag geeft hierin een duidelijke koppeling tussen de ambities en de inhoudelijke hoofddoelstellingen. Wij hebben begrepen dat in 2020 de nadere uitwerking van de doelenboom wordt opgepakt, waarbij provinciale staten hierin zelf tot een verdere uitwerking willen komen.

Als doel was ook opgenomen om een meerjarig verloop van de reserves op te nemen via een grafische weergave. In de begroting 2020 is dit niet uitgewerkt, maar dit is uitgesteld naar de kadernota 2021-2014. Wij zijn van mening dat deze weergave een toevoeging is voor het inzicht van de besteding van de reserves in relatie tot de totale bestedingen van de provincie.

In de begroting 2020 is in de paragraaf bedrijfsvoering de doorontwikkeling van de organisatie benoemd gekoppeld aan de organisatie brede ambitie: "Utrecht opgavegericht, eigenaarschap en verantwoordelijkheid". Provincie Utrecht richt zich op een flexibele, vitale organisatie waar de maatschappelijke opgaven leidend zijn.

Voor 2020 wordt voor het eerst een zomernota uitgewerkt om de realisatie tussen begroting en werkelijkheid te kunnen rapporteren aan de provinciale staten. Het is de verwachting dat de eerste effecten van het effect van de COVID-19 crisis in de zomernota worden verwerkt.

COVID-19 heeft daarbij ook gevolgen voor de jaarrekening 2018 (aangezien deze nog niet is vastgesteld) en de jaarrekening 2019. Naar verwachting bestaan er onzekerheden voor de uitvoering van de provinciale beleidsprogramma's. Daarom is het belangrijk dat in het jaarverslag, de paragraaf weerstandsvermogen en de jaarrekening (gebeurtenissen na balansdatum) een goede toelichting wordt gegeven op de bestaande onzekerheden. De door de commissie BBV voorgestelde teksten zijn hierbij naar onze mening de minimale variant. Het is, vanuit de informatiewaarde van de jaarstukken, aan te bevelen om in aanvulling op de teksten van de commissie BBV ook meer toelichting te geven op de lokale onzekerheden. Wij zullen hierover nader overleg hebben met de organisatie.



Afsluitproces ten behoeve van het opstellen van de jaarrekening (1 van 2)

Noodzaak om verder te investeren in het structureel inrichten van het jaarafsluitingsproces

Het proces om te komen tot de financiële afsluiting van het boekjaar en het opstellen van de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) mist een duidelijke structuur en proces en dient kwalitatief te worden verbeterd. Uit het jaarrekeningtraject 2017 zijn diverse bevindingen en aandachtspunten naar voren gekomen. De provincie is hierbij (mede door vele personele wisselingen en het direct moeten doorschakelen naar de jaarrekeningen 2018/2019) onvoldoende in staat geweest om structureel verbetermaatregelen door te voeren in het afsluitingsproces. Op dit moment zitten wij gezamenlijk midden in de jaarrekeningcontrole van beide jaren. Tot en met heden zien wij de volgende belangrijke waarnemingen:

- Wij zien een team dat gemotiveerd is om de kwaliteit van de jaarrekening en de achterliggende onderbouwingen te verbeteren. Hierbij zien wij ook dat het verbeterplan versterking financiële functie hierop is ingericht. Wel heeft een tijdelijke personele verschuiving van structurele verbetering naar het nu oplossen van het jaarrekeningtraject voor beide jaren plaatsgevonden.
- De COVID-19 maatregelen hebben ervoor gezorgd dat we vanaf half maart 2020 met elkaar digitaal samenwerken. Positief hierin is dat we duidelijke afspraken hebben gemaakt en elkaar ook digitaal weten te vinden. Wel zien we hierbij dat de afstemming een uitdaging is doordat je minder makkelijk bij elkaar naar binnen loopt en overleg voert.

- Projectmanagement is een belangrijk element om de structuur in het afsluitproces te verbeteren. We zien dat de coördinatie vooral gericht is geweest op het afstemmen van de lijst op te leveren stukken en de koppeling van verantwoordelijkheden hierbij. Communicatie en afstemming over de inhoudelijke onderwerpen wordt hierbij minder snel bij elkaar gebracht, waardoor je het risico hebt dat de verantwoordelijke medewerkers op het 'eigen eiland' blijven.



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Uw specifieke onderwerpen

Planning & Controlcyclus

Afsluitproces



Bijlagen



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Uw specifieke onderwerpen

Planning & Controlcyclus

Afsluitproces



Bijlagen

Afsluitproces ten behoeve van het opstellen van de jaarrekening (2 van 2)

- Het proces om tot kwalitatief goede onderbouwingen te komen van de jaarrekening verloopt moeizaam. De zelfstandige leesbaarheid van de dossiers met de aansluiting is een belangrijk aandachtspunt. Tevens merken we dat intern onvoldoende kennis van de specifieke dossiers of de BBV vereisten aanwezig is om tot een goede onderbouwing te komen. Het opstellen van positon papers per specifiek dossier heeft hiervoor geholpen om meer inzicht te verkrijgen en specifieke vragen te kunnen stellen om de inhoud van de dossiers te verbeteren. Het is belangrijk dat deze eerste stappen komend jaar verder worden uitgewerkt. Wij adviseren hierbij expliciet ook te investeren in training en opleiding.
- Een handboek voor de financiële afsluiting ontbreekt. Door het inrichten van een handboek financiële afsluiting wordt een vaste structuur van werkzaamheden ingericht en wordt ook geborgd dat de stappen in de administratie volgtijdelijk worden uitgevoerd en ook de administratie tijdig wordt afgesloten, voordat de concept jaarrekening wordt opgesteld. Het is hierbij ook aan te bevelen om duidelijke richtlijnen op te nemen over de financiële verwerking van balansposten, baten en lasten.
- Door de wijze van de inrichting van de financiële administratie is het voor het genereren van lijstwerk ter onderbouwing van de jaarrekeningposten niet mogelijk gestandaardiseerd lijstwerk te gebruiken. De SAP expertise die hiervoor nodig is, is niet intern bij de provincie beschikbaar en wordt extern ingehuurd.
- Archivering van dossiers en achtergronddocumentatie is niet centraal geregeld. Dit levert in het jaarrekeningproces ook de nodige problemen op om onderbouwingen aan te leveren. Door wisselingen van medewerkers moeten soms wederom stukken worden opgezocht. Stukken zijn daarbij moeilijk vindbaar. Wij adviseren hiervoor een standaard archivering in te richten.





Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Terugkoppeling afspraken

Communicatie

Terugkoppeling afspraken uit het auditplan

In het auditplan hebben we onze risicoanalyse opgenomen. Bij het uitvoeren van de interim-controle is de belangrijkste wijziging dat de juistheid van voorzieningen naar een normaal risico is gebracht. Dit ook op basis van de collegiale review met de voorgaande accountant.

Wat het volgende beeld geeft tot de onderstaande verhoogde risico's (S= sectorbreed en PU=specifiek provincie Utrecht). Hierbij is ook aangegeven op welk aspect wij een verhoogd risico voor onze controle zien. Bijvoorbeeld bij de Uithoflijn hebben wij verhoogde aandacht voor fraude en integriteit, maar kijken ook met verhoogde aandacht naar de verwerking (risico op fouten) van de posten rondom de Uithoflijn in de jaarrekening. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het mogen activeren van bepaalde kosten, maar ook over het effect van de onzekerheden uit de controle 2017 op de jaarrekening 2018/2019.

Risico	Fraude	Fouten	Schattingen
1 Fraude in opbrengstenverantwoording grondverkoop grondexploitaties (S)	●	○	○
2 Doorbreking van interne beheersmaatregelen (S)	●	○	○
3 Verwerking kosten Uithoflijn (PU)	●	●	○
4 Inkoop en aanbestedingen (S)	●	●	○
5 Waardering grondexploitaties (S)	○	○	●
6 Verwerking materiële vaste activa (PU)	○	●	○
7 Overlopende activa en passiva (toerekening kosten en opbrengsten aan juiste boekjaar) (PU)	○	●	●
8 WNT (door specifiek normenkader en wijzigingen) (PU)	○	●	○
9 Verwerking inkomende subsidies (toerekening aan juiste jaar en volledigheid) (PU)	●	●	○
10 Verwerking subsidielasten (PU)	○	●	○



Belangrijkste boodschappen



Ons eerste beeld



Evaluatie van uw interne beheersing



Ontwikkelingen



Vooruitblik naar de jaarrekeningcontrole



Bijlagen

Terugkoppeling afspraken

Communicatie

Onze communicatie over de belangrijkste voorwaarden en aandachtspunten van de controle

Als PwC vinden wij het van belang om u te laten zien op welke wijze wij de belangrijkste voorwaarden en aandachtspunten van de controle aan u rapporteren. Deze hebben we opgenomen in onderstaande tabel.

Vereiste communicatie op grond van controlestandaarden	auditplan	Management letter	Accountants-verslag
Mededeling over de verantwoordelijkheden van de accountant.	●		
Bevestiging van de onafhankelijkheid van PwC	●		●
Eventuele significante tekortkomingen in de interne controle.		●	●
Eventuele ontdekte of vermoede fraude		●	●
Niet-naleven van wet- en regelgeving			●
Schriftelijke bevestigingen gevraagd van het management.			●
Alle zaken die van invloed zijn op de vorm en inhoud van de controleverklaring.			●
Standpunt van de accountant over belangrijke kwalitatieve aspecten van de verslaggeving door het college			●
Rapporteren over significante moeilijkheden, aangelegenheden en overige zaken die van belang zijn voor het toezicht op de financiële verslaggevingsproces			●
Niet gecorrigeerde afwijkingen			●
Significante aangelegenheden die naar voren komen tijdens de controle in verband met verbonden partijen van de organisatie.			●
Beschrijving van de reikwijdte en timing van de controle, waaronder significante risico's.	●		●