



PROVINCIE  UTRECHT

# **TOEZICHT EN CONTROLE**

**EVALUATIE ROL FINANCIËLE AUDITCOMMISSIE BIJ  
ACCOUNTANTSCONTROLE**

**14 januari 2020**

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

Samenvatting en advies.....	1
-----------------------------	---

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

1.0 Aanleiding evaluatie.....	5
-------------------------------	---

1.1 Doelstelling.....	5
-----------------------	---

1.2 Vraagstelling.....	5
------------------------	---

1.3 Normenkader.....	6
----------------------	---

1.4 Afbakening evaluatie.....	6
-------------------------------	---

1.5 Verantwoording aanpak.....	7
--------------------------------	---

1.6 Leeswijzer.....	7
---------------------	---

<b>2. Positionering, taken en bevoegdheden Financiële Auditcommissie.....</b>	<b>9</b>
---	----------

2.1 Instellingsbesluit.....	9
-----------------------------	---

2.2 Samenstelling.....	9
------------------------	---

2.3 Taken en bevoegdheden.....	10
--------------------------------	----

2.4 Evaluatie FAC.....	11
------------------------	----

<b>3. Toetsingskader en proces accountantscontrole.....</b>	<b>12</b>
---	-----------

3.1 Inleiding.....	12
--------------------	----

3.2 Normen- en toetsingskader.....	12
------------------------------------	----

3.2.1 Financiële verordening.....	12
-----------------------------------	----

3.2.2 Controleverordening.....	13
--------------------------------	----

3.2.3 Controleprotocol.....	13
-----------------------------	----

3.2.4 Rechtmatigheidscriteria.....	13
------------------------------------	----

3.2.5 Controllerstatuut.....	14
------------------------------	----

3.3 Proces accountantscontrole.....	16
-------------------------------------	----

<b>4. Informatievoorziening</b>	
---------------------------------	--

4.1 Inleiding.....	18
--------------------	----

4.2 Informatie GS.....	18
------------------------	----

4.3 Informatie accountant.....	19
--------------------------------	----

4.4 Feitelijk verloop accountantscontrole.....	19
--	----

<b>5. Feitelijke invulling taak FAC.....</b>	<b>23</b>
--	-----------

5.1 Inleiding.....	23
--------------------	----

5.2 Proces.....	23
-----------------	----

5.3 Inhoud.....	24
-----------------	----

5.3.1 Analyse.....	25
--------------------	----

5.4 Opdrachtverlening accountant jaarrekening 2017.....	26
---	----

5.4.1 Honorarium accountant 2017.....	26
---------------------------------------	----

5.5 Rol FAC bij dossier Uithoflijn.....	27
---	----

<b>6. Advies.....</b>	<b>29</b>
-----------------------	-----------

## Bijlagen

1. Overzicht geraadpleegde documenten	
---------------------------------------	--

2. Overzicht geïnterviewde personen	
-------------------------------------	--

3. Resultaat normen- en toetsingskader	
--	--

4. Taken en bevoegdheden	
--------------------------	--

## VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van een evaluatie die is uitgevoerd naar aanleiding van het besluit van Provinciale Staten van 10 juli 2019.

Deze evaluatie is uitgevoerd binnen de taak van de Financiële Auditcommissie (FAC) om richting te geven aan de accountantscontrole, maar heeft zich niet beperkt tot de jaarrekening. De jaarrekening kan niet los worden gezien van de kwaliteit van de interne governance, de administratieve organisatie en interne controle van de provincie Utrecht.

Dit is van belang omdat hieruit lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst. Daarvoor was het wel nodig om terug te blikken op het verleden vanuit de gedachte “hoe kunnen we het morgen beter doen dan vandaag”.

De evaluatie had niet tot doel om een oordeel uit te spreken over de werkwijze van de accountant en de resultaten daarvan.

Ingezoomd is op de wijze waarop de FAC haar rol heeft ingevuld met betrekking tot het richting geven aan de accountantscontrole

Ik hoop dat de Staten op basis van deze evaluatie zich bewust zijn van de belangrijke rol die de FAC heeft bij het adviseren en ondersteunen van PS bij haar controlerende taak. Daarbij mag wel verwacht worden dat de leden van de FAC hun eigen functioneren en kritisch vermogen regelmatig tegen het licht houden.

Daarmee kan worden bereikt dat de kwaliteit van de publieke verantwoording via de financiële verslaggeving verbeterd.

Bij de evaluatie hebben de verschillende actoren tijd en ruimte gevonden om met mij gesprekken te voeren en een beeld te schetsen van hun waarnemingen en ervaringen. De openheid die daarbij werd betracht heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Hiervoor wil ik mijn dank uitspreken.

Jan Langelaar

## SAMENVATTING

De hoofdvraag van de uitgevoerde evaluatie luidt: *In hoeverre heeft de FAC, met de beschikbare informatie, adequate invulling gegeven aan haar taak "richting te geven aan de accountantscontrole"?* Het antwoord hierop is dat de FAC onvoldoende in positie is gebracht om richting te kunnen geven aan de accountantscontrole van de jaarrekening 2017. Hier lagen verschillende oorzaken aan ten grondslag waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan. In de hoofdstukken 3 t/m 5 is op basis van een drietal (van de hoofdvraag afgeleide) deelvragen, op deze oorzaken nader ingegaan.

Sinds begin 2018 kent de provincie een door PS ingestelde Financiële Auditcommissie (FAC) die o.a. belast is met het voorbereiden en aansturen van en communiceren met de accountant over de controlewerkzaamheden van de jaarrekening. Vanaf het begin is alle aandacht van de FAC uitgegaan naar het proces om te komen tot een afronding van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017.

Het proces van de jaarrekening van de provincie Utrecht verloopt al sinds een aantal jaren moeizaam. Uit de door de accountant opgestelde rapportages van afgelopen jaren blijkt dat de kwaliteit van de door de provincie aangeleverde informatie een probleem vormt. Op basis van die informatie moet de accountant de controle uitvoeren. Duidelijk is dat die kwaliteit momenteel onvoldoende is. Bij het jaarrekeningproces 2017 heeft dit geresulteerd in een uitgebreide en aanvullende controle van enkele complexe dossiers zoals die van de Uithoflijn en Hart van Heuvelrug. Daardoor was het niet mogelijk om de controle voor de wettelijke termijn van 15 juli 2018 af te ronden.

Bij de controle van de jaarrekeningen 2015 en 2016 deed dit probleem zich ook al voor, waarvan de oorzaak gelegen is in de provinciale administratieve organisatie en interne controle. Destijds heeft de accountant daarover aanbevelingen gedaan maar die zijn vervolgens onvoldoende opgepakt door de hiervoor verantwoordelijken, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Bij de controle van de jaarrekening 2017 bleek dan ook dat de informatie (voorziening) nog steeds te wensen overliet. Bovendien bleek dat, op basis van externe signalen, extra bijzondere controles nodig waren. Uiteindelijk heeft de accountant op 29 juli 2019 de resultaten van het accountantsonderzoek naar de jaarrekening 2017 aangeboden aan Provinciale Staten.

De FAC heeft intensief met de accountant gecommuniceerd over het proces. Daarbij is er door de FAC kritisch gekeken naar de accountant. Deze heeft er vervolgens op gewezen dat de accountant voor de controle van de jaarrekening moet kunnen steunen op een goede provinciale administratieve organisatie en interne controle. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt de voortgang en efficiency van de accountantscontrole.

Het college van GS is verantwoordelijk voor een adequaat functionerende (financieel-) administratieve organisatie en interne controle. Uit de evaluatie is gebleken dat ook de IT-huishouding een punt van zorg blijkt te zijn. In dat kader heeft de accountant al langere tijd geadviseerd het financieel pakket te evalueren en keuzes te maken.

De samenwerking tussen ambtelijke organisatie en accountant verliep moeizaam. Dit komt mede doordat de organisatie niet overtuigd was van het nut en de noodzaak van de door de accountant gevraagde informatie. Verscherpte eisen van de beroepsorganisatie van accountants (NBA) eisten van de accountant echter een kritischer houding dan voorheen.

De zwakke samenwerking tussen organisatie en accountant werd nog verder bemoeilijkt door het ontbreken van een vast aanspreekpunt. De concerncontroller zou hier de aangewezen persoon voor moeten zijn, maar deze is door de top van de organisatie onvoldoende in positie gebracht om die rol te kunnen vervullen.

Het ontbreken van de “sense of urgency” bij de provinciale organisatie maakt het voor de FAC moeilijk om op een adequate wijze richting te geven aan de accountantscontrole. Zij bevindt zich min of meer tussen hamer en aambeeld: enerzijds is zij afhankelijk en gebonden aan de beroepsregels van de accountant en anderzijds belast met het houden van toezicht op de interne governance en interne controle waarvoor GS als dagelijks bestuur verantwoordelijk is.

Bijzonder is in dit kader dat GS bij monde van de verantwoordelijk gedeputeerde aangaf zich in de kritische houding van de accountant te herkennen en dat de organisatie bezig was een verbeter slag te maken.

Uit de evaluatie is gebleken dat de weg wel geplaveid is met goede voornemens maar dat dit een moeizaam proces is. Recente ontwikkelingen (wisseling van provinciedirecteur/algemeen directeur, van de eerstverantwoordelijke gedeputeerden, de concerncontroller en de politieke druk rond twee majeure projecten, te weten de Uithoflijn en Hart voor de Heuvelrug) hebben niet bijgedragen aan de continuïteit in de aansturing van de organisatie.

Gebleken is dat de FAC zich niet voldoende realiseerde dat zij als gedelegeerd<sup>1</sup> opdrachtgever fungeerde. Ook was er bij de leden soms onduidelijkheid over hun rol en positie omdat ook de commissie BEM een rol speelde bij de bijzondere controle m.b.t. de Uithoflijn.

De accountant deed geregeld, veelal in aanwezigheid van de gedeputeerde(n), verslag van de voortgang en aard van de controlebevindingen. De besprekingen hadden meer het karakter van “hoorzitting” dan van beoordelen, oordelen over en sturen van de accountant.

Bij herhaling gaf de accountant aan dat de informatievoorziening en de kwaliteit van de beheersprocessen te wensen overlieten en dat dit gevolgen zou hebben voor de voortgang. De FAC zag hierin geen aanleiding om de hiervoor verantwoordelijken, zowel bestuurlijk als ambtelijk, aan de tand te voelen.

Gebleken is ook dat de accountant geregeld intensief overleg voerde met leden van GS zonder dat de FAC hier zicht op had. Hierdoor was sprake van rolvervuiling. GS was voorwerp van onderzoek en het is de rol van de FAC daar toezicht op te houden.

Dit alles leidde er toe dat het honorarium dat de accountant in rekening heeft gebracht een veelvoud heeft bedragen dan was geoffreerd. De belangrijkste oorzaak hiervan was de extra werkzaamheden naar aanleiding van het dossier Uithoflijn en (in mindere mate) het dossier Dolderseweg. De FAC heeft laten blijken hier zeer ontstemd over te zijn waarbij door de accountant werd toegegeven dat zij onvoldoende en tijdig de FAC heeft geïnformeerd over het te verwachte hogere honorarium.

Uit de gehouden interviews kwam een aantal terugkerende thema's naar voren.

- De leden van de FAC opereerden teveel vanuit hun politieke achtergrond en hadden te weinig oog voor de feitelijke oorzaken van de signalen die de accountant afgaf.
- GS was bij de controle teveel “aan de bal” terwijl de FAC opdrachtgever was. De FAC is onvoldoende proactief; meer volgend dan sturend.
- De FAC beschikte over onvoldoende informatie om de bevindingen van de accountant te kunnen toetsen.
- De rol en taken van de FAC zijn in het algemeen en voor wat betreft de “aansturing” van de accountant in het bijzonder, niet duidelijk.
- De voorbereiding van en de beraadslagingen in de vergaderingen van de FAC verlopen niet optimaal. Er vindt onvoldoende discussie plaats wat we gezamenlijk willen en hoe dit te realiseren.
- Het proces van de controle van de jaarrekening is teveel gedomineerd door het dossier Uithoflijn met verschillende politieke, bestuurlijke en ambtelijke belangen.

---

<sup>1</sup> Gedelegeerd moet hier niet in juridische zin, zoals bedoeld in de Awb, worden opgevat.

- De concerncontroller kan vanuit zijn onafhankelijke rol de FAC gevraagd en ongevraagd van adviezen voorzien maar werd niet in een positie gebracht om hier invulling aan te geven.
- De FAC intervenueerde onvoldoende om de ambtelijke top kritisch te bevragen over de gang van zaken en hun verantwoordelijkheid daarbij.
- Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt erkend dat het jaarrekeningproces de afgelopen jaren moeizaam is verlopen. Meerdere malen werd aangegeven dat de aansturing van het proces te wensen overliet.
- Verschillende keren is gesuggereerd dat de oorzaak van het probleem ligt bij de verscherpte eisen van de accountant. Er was onvoldoende aandacht voor sense of urgency.
- Onduidelijk is wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de jaarrekening.
- Er is geen goed functionerend intern controlesysteem.
- De IT-architectuur is onvoldoende ondersteunend aan het primaire proces.
- Zowel bestuurlijk als ambtelijk was er onvoldoende aandacht voor verbetering van administratieve financiële organisatie en interne controle.
- Centrale sturing van de financiële processen ontbrak.
- Ontbreken van kritisch vermogen en zelfreflectie van de organisatie.
- Binnen de eenheid Financiën en Control en Concerncontrol leven verschillende visies op de oorzaken en logischerwijs op de mogelijke oplossingen van het probleem.

### Advies

Onderdeel van de evaluatie is ook het geven van een advies over de inrichting van het opdrachtgeverschap van Provinciale Staten in afstemming met Gedeputeerde Staten.

Het belangrijkste advies is om een taskforce in het leven te roepen die zorgt dat de accountantscontrole zodanig wordt ingericht dat deze tijdig en efficiënt kan worden uitgevoerd op basis van vooraf vastgestelde uitgangspunten en planning.

Met een (tijdelijke) taskforce wordt tot uitdrukking gebracht dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van PS, GS en de provinciale organisatie om te zorgen dat de provincie weer “in control” komt.

Met de start van de nieuwe bestuursperiode na de verkiezingen van 21 maart 2019 is een begin gemaakt om de basis weer op orde te krijgen.

In het voorstel van GS over de vaststelling van de jaarrekening 2017 worden vier sporen benoemd om te komen tot een aantal verbeteringen. Spoor 4 heeft o.a. betrekking op het verbeteren van de kwaliteit van de financiële systemen en de beheersing hiervan.

Hierbij zijn geen concrete acties benoemd die een bijdrage leveren aan de in deze evaluatie opgenomen knelpunten.

De evaluatie van de invulling van de taak van de FAC om richting te geven aan de accountantscontrole laat zien dat het gedelegeerd opdrachtgeverschap een diffuus karakter draagt. Om hier verbetering in aan te brengen zal meer aandacht moeten worden besteed aan de rolverdeling en de daarbij behorende verantwoordelijkheden.

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de voorkant en de achterkant.

Onder de voorkant wordt de uitvoeringsorganisatie verstaan. De administratieve organisatie en interne controle van de provincie moeten op orde worden gebracht en vormen de Achilleshiel van het gehele proces rond de jaarrekening.

Het college van GS zal daarbij meer sturing moeten geven aan de ambtelijke top en hen daarop moeten aanspreken.

Onder de achterkant wordt verstaan de rol van de FAC en de accountant. Zij komen in beeld als de jaarrekening in concept gereed is. Op dat moment neemt de FAC het stokje van GS over. Daarbij zal zij moeten kunnen beschikken over de interne-informatie om de bevindingen van de accountant te kunnen toetsen of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

De FAC zal hierbij een meer sturende dan volgende rol moeten spelen.

Voor de inrichting van het opdrachtgeverschap is, op een enkele aanpassing na, het formele instrumentarium voldoende. In materiele zin zal hier ook naar gehandeld moeten worden. Dit vereist meer aandacht voor houding en gedrag (ook wel aangeduid als de organisatiecultuur). Alle betrokkenen zullen hieraan een bijdrage moeten leveren om dit te verbeteren.

In hoofdstuk 6 zijn een aantal adviezen opgenomen die als volgt kunnen worden samengevat:

1. Roep een (tijdelijke) taskforce in het leven waarin tenminste de gedeputeerde verantwoordelijk voor de financiën, de provinciesecretaris/algemeen-directeur en de voorzitter van de FAC of diens plaatsvervanger, zitting hebben.
2. Zorg voor een vaste bezetting van de FAC en benoem hierbij tenminste twee leden die affiniteit hebben met de financieel-technische aspecten van de accountantscontrole.
3. Herformuleer de taak van de FAC voor de accountantscontrole
4. Formuleer een duidelijk taakverdeling tussen de FAC en GS enerzijds en de FAC en de commissie BEM anderzijds.
5. Beperk het aantal contactmomenten met de accountant en bepaal wanneer de aanwezigheid van de verantwoordelijke gedeputeerde hierbij gewenst is.
6. Gebruik als FAC de vastgestelde verordeningen en beleidsregels als leidraad voor de inrichting van het (gedelegeerde) opdrachtgeverschap van PS bij de accountantscontrole. Hou als FAC toezicht op de naleving van deze regels.
7. Hou als FAC toezicht op de uitvoering van het systeem van control volgens de drie Lines of Defense waardoor de accountant de controle van de jaarrekening tijdig en efficiënt kan uitvoeren.
8. Besteed meer aandacht aan de vaststelling van het normenkader en geef de accountant opdracht te rapporteren over specifieke posten in de jaarrekening of onderdelen van de organisatie. Besteed hierbij ook aandacht aan de rapporteringstoleranties
9. Geef GS opdracht om het financiële pakket te evalueren en besteed daarbij aandacht aan de wijze waarop dit de accountantscontrole kan ondersteunen.
10. Breng de concerncontroller in een positie om samen met de griffier de FAC te ondersteunen en te adviseren bij de uitoefening van haar taak met betrekking tot de accountantscontrole.

# 1. Inleiding

## 1.0 Aanleiding evaluatie

Provinciale Staten van Utrecht hebben op 11 december 2017 besloten tot het instellen van een Financiële Audit Commissie (hierna: FAC). Deze commissie is de opvolger van de subcommissie voor de jaarrekening.

Dit besluit was het resultaat van een eerder besluit van PS<sup>2</sup> om te experimenteren met de methode Duisenberg-Van Meenen.

In de vergadering van 5 februari 2018 is het instellingsbesluit<sup>3</sup> voor deze commissie door PS vastgesteld waarin het doel en de taken van de FAC zijn opgenomen. Het gaat hierbij om een commissie als bedoeld in artikel 80 van de Provinciewet.

In de eerste vergaderingen van de FAC bleek onduidelijkheid te bestaan over het doel, de positie, de taken, werkwijze en bemensing van de commissie. De commissie besloot invulling te geven aan de werkwijze zoals omschreven in het besluit van 11 december 2017 en deze t.z.t. te evalueren. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden in de vergadering van de FAC van 19 november 2018.

Eén van de belangrijkste taken van de FAC is het voeren van overleg met de accountant en het adviseren van PS over de controle-opdracht en de jaarrekening. Inmiddels leverde de accountantscontrole van de jaarrekening 2017 de nodige problemen op en vroeg veel aandacht van de FAC.

Gaandeweg bleek dat onduidelijkheid was ontstaan over de informatievoorziening en aansturing van de accountant. Ook de rolverdeling tussen de FAC en de commissie BEM speelde daarbij een rol.

Op advies van de FAC besloten PS zelf een evaluatie uit te laten voeren naar de wijze waarop de FAC richting heeft gegeven aan de accountantscontrole waarbij de vraag zou moeten worden beantwoord in hoeverre de FAC met de beschikbare informatie, adequate invulling heeft gegeven aan haar taak “richting te geven aan de accountantscontrole”.

## 1.1 Doelstelling

De doelstelling van de evaluatie is primair de vraag te beantwoorden of en in hoeverre de FAC in een positie is geweest om als gedelegeerd opdrachtgever optimaal invulling te kunnen geven aan de accountantscontrole.

De beantwoording van deze vraag kan niet los worden gezien van de kwaliteit van de financieel-administratieve organisatie en interne controle van de provincie. De accountant moet kunnen steunen op de interne controleprocessen.

De evaluatie beoogt niet een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkzaamheden van de accountant.

## 1.2 Vraagstelling

De FAC heeft zichzelf verschillende evaluatieve vragen gesteld<sup>4</sup> zoals

- Was er naast formeel opdrachtgeverschap ook sprake van materieel opdrachtgeverschap?
- Is er sprake van “gedelegeerd opdrachtgeverschap”?
- Heeft de FAC voldoende grip gehad op het proces?

---

<sup>2</sup> Besluit van Provinciale Staten dd. 31 oktober 2016.

<sup>3</sup> Hoewel het reglement van orde voor de vergaderingen van de Staten spreekt van een instellingsbesluit werd in dit geval gesproken over het Reglement van orde voor de Financiële Audit Commissie

<sup>4</sup> Zie Statenvoorstel dd. 26 juni 2019AC22



- Heeft de FAC voldoende grip gehad op het meerwerk van de accountant en als gevolg daarvan op de overschrijving van het honorarium?

Op basis hiervan luidt de hoofdvraag:

**In hoeverre heeft de FAC, met de beschikbare informatie, adequate invulling gegeven aan haar taak “richting te geven aan de accountantscontrole”?**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen van belang:

1. Wat kan worden verstaan onder “adequate invulling” van de taak “richting te geven aan de accountantscontrole”?
2. Was de informatie waarover de FAC beschikte, zowel vanuit Gedeputeerde Staten als vanuit de opdrachtnemer (de accountant), voldoende om adequaat invulling te kunnen geven aan de taak?
3. Op welke wijze(n) heeft de FAC feitelijk haar taak ingevuld?

### **1.3 Normenkader**

Voor de beantwoording van de vraag of adequaat richting is gegeven aan de accountantscontrole is een “meetlat” nodig waarmee dit getoetst kan worden.

Het woord “adequaat” houdt een waardeoordeel in en betekent op de juiste manier, voldoende of in overeenstemming met. Dit geldt ook voor de woorden “richting geven aan” wat sturing geven aan een proces of resultaat betekent.

Als normenkader is gebruik gemaakt van de door de provincie (PS en GS) genomen besluiten in het kader van P&C-cyclus.

De belangrijkste zijn:

1. Financiële verordening als bedoeld in artikel 216 Provinciewet.
2. Controleverordening als bedoeld in artikel 217 Provinciewet.
3. Auditverordening als bedoeld in artikel 217a Provinciewet<sup>5</sup>.
4. Organisatiebesluit (na wijzigingsbesluit GS 19 april 2019).
5. Controllersstatuut (besluit GS 26 augustus 2014).

### **1.4 Afbakening evaluatie**

Met de jaarrekening legt het college van GS verantwoording af aan PS over de uitvoering van het door PS vastgestelde beleid en de besteding van hiervoor benodigde middelen (budgetrecht).

PS stellen de jaarrekening vast waarbij de vraag is of de bij de begroting door GS geautoriseerde bedragen rechtmatig zijn besteed.

De Staten laten zich hierbij leiden door de accountantscontrole.

Hoewel dit niet in het instellingsbesluit van de FAC is opgenomen, is de taak van de FAC het onderzoeken<sup>6</sup> van de door GS aan PS aangeboden jaarrekening en -verslag. Dit onderzoek betreft de rechtmatigheid van de rekening en de beoordeling of het gevoerde financieel beheer voldoet aan de eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Hierbij gaat het ook over de wijze waarop het toezicht op de werkwijze van de accountant heeft plaatsgevonden.

De vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid blijven buiten de scope van de accountant. Deze twee vragen moeten door PS beoordeeld worden vanuit haar controlerende taak en zijn politieke vragen.

### **1.5 Verantwoording aanpak**

<sup>5</sup> Deze verordening is geïntegreerd in de financiële verordening als bedoeld in artikel 216 Provinciewet.

<sup>6</sup> Dit onderzoek beperkt zich tot de financieel-technische aspecten en de relatie met de interne controleprocessen.

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode van 1 september tot 1 november 2019 en is in een aantal fasen uitgevoerd.

In de eerste fase heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de beschikbare en relevante documenten (zie bijlage 1).

Aan de hand van de ter beschikking gestelde documenten en andere informatiedragers heeft een analyse plaatsgevonden tegen de achtergrond van de doelstelling van de evaluatie en de gestelde vragen.

In de tweede fase zijn interviews gehouden met de belangrijkste personen die betrokken zijn bij de accountantscontrole zowel bestuurlijk als ambtelijk. In de eerste plaats zijn dat de (voormalige) leden van de FAC en in de tweede plaats de (voormalige) portefeuillehouder(s), de concerncontroller, afdelingsmanagers e.d. Hierbij zijn verschillende thema's naar voren gebracht en is een beeld verkregen van de communicatie tussen de verschillende stakeholders. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 2.

Hierna is een beknopte tussenrapportage van de bevindingen uit de documentenanalyse en de interviews opgesteld. Deze tussenrapportage is vervolgens besproken met de voorzitter en de griffier van de FAC.

In de vierde fase is een concept-evaluatierapport, zonder de adviezen, voorgelegd aan de geïnterviewde personen voor hoor- en wederhoor.

Na verwerking van de resultaten hiervan is een concept-advies opgesteld en voorgelegd aan GS via de provinciesecretaris en de portefeuillehouder financiën met het verzoek hierop te reageren. Dit ter uitvoering van het besluit van PS om dit advies in afstemming met GS op te stellen. De provinciesecretaris heeft hierop positief gereageerd. De portefeuillehouder financiën heeft meegedeeld hiervan om hem moverende redenen geen gebruik te zullen maken.<sup>7</sup>

De oplevering van de definitieve rapportage heeft op 14 januari 2020 plaatsgevonden.

Tijdens het evaluatieproces heeft de vertrouwelijkheid een grote rol gespeeld. Er zijn geen verslagen gemaakt van de gesprekken met de geïnterviewden met als doel hen de ruimte te geven zich vrij uit te spreken.

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zijn de instelling en de taken van de FAC beschreven. Dit vanwege de gewijzigde samenstelling van PS, GS en de verschillende commissies.

Dit is mede van belang om inzicht te krijgen in de context waarin de bevindingen van deze evaluatie moeten worden gezien.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt: "In hoeverre heeft de FAC, met de beschikbare informatie, adequate invulling kunnen geven aan haar taak richting te geven aan de accountantscontrole". Het antwoord op deze vraag wordt gegeven met een drietal deelvragen, die in hoofdstuk 3 t/m 5 worden behandeld.

In hoofdstuk 3 wordt de eerste deelvraag "Wat kan worden verstaan onder "adequate invulling" van de taak "richting te geven aan de accountantscontrole?" beantwoord. Daarbij is voor de duiding van "adequaat" gebruik gemaakt van het normenkader (zie 1.3) dat nader is uitgewerkt. De accountantscontrole is in dit hoofdstuk schematisch vormgegeven waarmee "richting" wordt gegeven aan het controleproces.

---

<sup>7</sup> De heer Strijk heeft op 8 januari 2020 via de mail het volgende meegedeeld: *Ik zie gegeven de ambtelijke discussie die het oproept en de inhoud van het rapport geen mogelijkheid om ons als GS collegiaal achter dit rapport te scharen. Mijn advies zou dan ook zijn om het rapport aan je opdrachtgevers te sturen en dan zal GS er op reageren in haar gesprek met de FAC/PS.*

Het antwoord op deelvraag 2 “Was de informatie waarover de FAC beschikte, zowel vanuit Gedeputeerde Staten als vanuit de opdrachtnemer (de accountant), voldoende om adequaat invulling te kunnen geven aan de taak?” is beantwoord in hoofdstuk 4.

Daarbij is een analyse gemaakt van de beschikbare informatie. Tevens is in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de feitelijke uitvoering van het controleproces waarbij gebruik is gemaakt van het schema uit hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 5 is de derde deelvraag “Op welke wijze(n) heeft de FAC feitelijk haar taak ingevuld?” beantwoord. De gehouden interviews hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. De resultaten hiervan zijn getoetst aan de bevindingen zoals opgenomen in de twee voorgaande hoofdstukken.

De evaluatie is afgerond met een advies om te komen tot verbeteringen. Daarbij zijn de resultaten van de antwoorden op de drie deelvragen leidend geweest. De resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

## 2. Positionering, taken en bevoegdheden FAC

### 2.1 Instellingbesluit

De provincie kende tot 2018 een subcommissie voor de jaarrekening en was onderdeel van de Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen (BEM). De aard en taak van deze commissie<sup>8</sup> was beperkt van omvang en richtte zich voornamelijk op de jaarrekening.

Deze subcommissie bereidde slechts zaken voor t.b.v. de commissie BEM c.q. PS en had geen zelfstandige besluitvormingsbevoegdheid.

In 2017 heeft een werkgroep uit PS onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de controlerende en kaderstellende rol van PS te faciliteren en te versterken.

Naast de aanbevelingen van de werkgroep om een pilot te starten met de methode Duisenberg-Van Meenen werd een tweede aanbeveling gedaan.

De werkgroep adviseerde om de positie van de subcommissie voor de jaarrekening te herijken. In plaats van deze commissie werd geadviseerd tot de instelling van een eigenstandige auditcommissie.

De taak van de auditcommissie zou moeten luiden:

1. namens Provinciale Staten het overleg met de accountant te voeren;
2. te adviseren aan Provinciale Staten over de controle-opdracht aan de accountant en over eventuele bijzondere aandachtspunten namens Provinciale Staten;
3. het onderzoek van de jaarrekening voor te bereiden en hierover te adviseren aan Provinciale Staten;
4. te adviseren over inrichting van de financiële instrumenten van Provinciale Staten, gericht op het kunnen vervullen van de kaderstellende en controlerende rol (P&C-cyclus);
5. niet-financiële zaken die een risico voor de provincie vormen te signaleren, en waar nodig te adviseren tot bijsturing (risicomanagement);
6. de methode Duisenberg een vervolg geven, waarbij verschillende onderdelen van de begroting/jaarrekening vergeleken worden.

Dit advies werd door PS overgenomen<sup>9</sup>.

### 2.2 Samenstelling

De leden van de Statencommissies worden niet benoemd door PS maar elke fractie kan een fractielid en een plaatsvervanger aanwijzen die de fractie in de verschillende commissies vertegenwoordigt. Indien deze zijn verhinderd kan elk willekeurig lid uit een fractie voor hen in de plaats treden.

De voorzitter van een commissie wordt door PS benoemd.

Bij besluit van 27 mei 2019 is de heer Dinklo benoemd tot voorzitter van de FAC. Het secretariaat van de commissie wordt verzorgd door de provinciale griffie. Sinds 3 september 2018 treedt de heer drs. J. Dorst als zodanig op.

De concerncontroller kan de commissie gevraagd en ongevraagd adviseren.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Zie artikel 4 van het Reglement van deze commissie zoals vastgesteld op 19 september 2011.

<sup>9</sup> Besluit provinciale Staten dd. 11 december 2017 nr. PS2017BEM18

<sup>10</sup> Artikel 4 van het Reglement van orde voor de FAC.

### 2.3 Taken en bevoegdheden

De FAC is formeel ingesteld op 5 februari 2018 door vaststelling van een Reglement van Orde Financiële Audit Commissie<sup>11</sup>.

Hierin werd de commissie belast met de volgende taken:

- a. *zich bezig houden met onderwerpen en documenten die verband houden met de planning & controlcyclus.*
- b. *richting geven aan de accountantscontrole waaronder wordt begrepen:*
  - i. *voorbereiden van de selectieprocedure van de accountant tot aan de besluitvorming door Provinciale Staten;*
  - ii. *de controle door de accountant voorbereiden;*
  - iii. *overleg met de accountant over specifieke aandachtspunten bij de controle op de rechtmatigheid en op de getrouwheid van de jaarrekening;*
  - iv. *evalueren van de werkzaamheden door de accountant;*
- c. *het bespreken van de uitkomsten van de door het College van Gedeputeerde Staten uitgevoerde doelmatigheidsonderzoeken ingevolge artikel 217a van de Provinciewet.*
- d. *het voorbereiden van de verdere ontwikkeling van de planning & controlcyclus.*
- e. *het controleren en beoordelen van de Verantwoording fractievergoedingen.*
- f. *signaleren van niet-financiële zaken die een risico voor de provincie vormen en waar nodig adviseren om te komen tot bijsturing (risicomanagement);*
- g. *verslag uitbrengen aan Provinciale Staten van haar bevindingen en aanbevelingen..*

Deze taakomschrijving is ruimer dan door de eerder genoemde werkgroep was geadviseerd. O.a. is toegevoegd het controleren en beoordelen van de verantwoording van de fractievergoedingen en het bespreken van de onderzoeken als bedoeld in artikel 217a Provinciewet.

Naast de FAC kent de provincie ook de Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen. Bij deze commissie staat de advisering van GS aan de Staten over beleidsvoorstellen voorop. Politieke keuzes en afwegingen spelen hierbij een belangrijkere rol dan de technische aspecten van deze voorstellen.

Dit in tegenstelling tot de FAC die zich primair richt op de (financieel) technische aspecten en instrumenten in het kader van de planning & controlcyclus zoals de begroting en de jaarrekening en de controle daarop door de accountant.

In de FAC mogen politieke keuzes en afwegingen geen rol spelen.

Doel van deze auditcommissie is volgens de accountant<sup>12</sup> afstemming en evaluatie van de auditinstrumenten in dit huis, zoals de interne onderzoeken, de externe audits en de beleidsaudits. De auditcommissie moet zich vergewissen van de betrouwbaarheid van aangeleverde informatie.

De hierboven weergegeven taken en bevoegdheden van de FAC sluiten aan op de Reglementen zoals die in het bedrijfsleven worden gehanteerd op basis van de Corporate Governance Code. De belangrijkste rol is het toezicht houden op het bestuur. Bij de provincie is dat het college van GS. Op grond van de Provinciewet komt deze taak toe aan Provinciale Staten maar zij kunnen deze taak delegeren aan een speciale commissie; in dit geval de FAC.

Bij de accountantscontrole is het college van GS object<sup>13</sup> van onderzoek. De accountantscontrole richt zich feitelijk op de ambtelijke organisatie. Daarbij speelt de vraag of de administratieve

---

<sup>11</sup> Een reglement van orde is enigszins verwarrend. In het Reglement van orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten zijn in hoofdstuk 5 regels opgenomen die van toepassing zijn op de commissies als bedoeld in artikel 80 Provinciewet.

<sup>12</sup> Zie verslag vergadering FAC dd. 26 maart 2018.

<sup>13</sup> Zie W. van der Woude, Financiële controle in het gemeenterecht (bladz. 106 t/m 109)

organisatie en interne controle op orde is een belangrijke rol. Mede op basis hiervan komt de accountant tot een oordeel.

Eén van de geïnterviewde heeft aangegeven er voorstander van te zijn dat de FAC niet langer een commissie is als bedoeld in artikel 80 Provinciewet. Hij is van mening dat de FAC een eigenstandige positie moet innemen en het karakter zou moeten hebben van een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81 Provinciewet of een commissie als bedoeld in artikel 82 Provinciewet. Hij heeft verzocht dit standpunt in deze rapportage op te nemen.

#### **2.4 Evaluatie FAC**

Al bij de start van de FAC bleek onduidelijkheid te bestaan over de positie en de rol van de FAC in relatie tot de Statencommissie BEM en Gedeputeerde Staten. In de eerste vergadering van de commissie<sup>14</sup> werd besloten de positie, taken en bevoegdheden nader aan te scherpen.

Na het zomerreces van 2018 heeft de FAC een zelf-evaluatie uitgevoerd. Op basis hiervan zijn een achttal verbeterpunten voorgesteld. Deze zijn besproken in de vergadering van 19 november 2018. Besloten werd de opmerkingen, aan de hand van het verslag van deze vergadering, te verwerken<sup>15</sup>.

Een aantal verbeterpunten heeft betrekking op de taak en werkwijze van de FAC. Voor de formalisering hiervan is een aanpassing van het Reglement van orde voor de FAC noodzakelijk. Hier is tot op heden geen uitvoering aan gegeven.

---

<sup>14</sup> Zie verslag van de vergadering dd. 26 maart 2018 agendapunt 1.6

<sup>15</sup> Niet duidelijk blijkt uit het verslag hoe, wanneer en waarin deze opmerkingen zullen worden verwerkt.

## 3. Toetsingskader en proces accountantscontrole

### 3.1 Inleiding

De eerste deelvraag luidt:

*Wat kan worden verstaan onder “adequate invulling” van de taak “richting te geven aan de accountantscontrole”.*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt in controle en toezicht. De FAC is als opdrachtgever belast met het toezicht namens PS op de uitvoering door de opdrachtnemer (accountant) die de controlewerkzaamheden verricht.

De vraag wat moet worden verstaan onder een “adequate invulling” en “richting geven aan” wordt tegen deze achtergrond beantwoord.

Met de gekozen terminologie “richting geven aan” wordt aangegeven dat de FAC geen uitvoerende, controlerende rol heeft maar tot taak heeft toezicht te houden op de uitvoering van de controle door de accountant. Dit toezicht moet zich echter beperken tot de hoofdlijnen.

Wat moet worden verstaan onder “adequate invulling” is niet in opgenomen in een verordening of beleidsregel.

Dit hoofdstuk bestaat uit twee onderdelen. Het normen- en toetsingskader als “meetlat” voor de vraag wat onder “adequaat” moet worden verstaan, is beschreven in paragraaf 3.2.

Het proces voor de accountantscontrole is beschreven in paragraaf 3.3 waarmee de “richting” wordt aangegeven.

### 3.2 Normen- en toetsingskader

In het kader van deze evaluatie is voor de beantwoording van de eerste deelvraag gebruik gemaakt van een normenkader zoals die in hoofdstuk 1 is opgenomen. Deze bestaat uit een aantal specifieke verordeningen en/of regels die in samenhang met elkaar moeten worden gezien.

Dit normenkader is voor een groot deel door de provincie zelf vastgesteld. Enerzijds door PS vanuit zijn kaderstellende rol en anderzijds door GS vanuit zijn uitvoerende rol. Op basis hiervan kan worden beoordeeld of gehandeld is in overeenstemming met deze kaders.

Vanuit het normen- en toetsingskader moet de FAC beschikken over en zich bewust zijn van het bestaan van verschillende documenten die van belang zijn voor de uitvoering van haar taken die verband houden met de accountantscontrole en de daarvan afgeleide taken. Het gaat hier om basisdocumenten waarover elk FAC-lid moet beschikken.

Uit de interviews is gebleken dat de meeste leden van de FAC deze documenten niet of onvoldoende kennen.

#### 3.2.1 Financiële verordening

Artikel 216 van de Provinciewet verplicht PS tot vaststelling van deze verordening.

In deze verordening zijn de regels opgenomen waaraan de administratie moet voldoen om te kunnen sturen op de activiteiten en processen alsmede de beheersing hiervan.

Dit met als doel om verantwoording te kunnen afleggen over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

De registratie van de (financiële) beheershandelingen als zodanig en de daaraan ontleende informatie is van essentieel belang voor de controle. Zowel intern als voor de accountantscontrole.

GS zijn volgens de verordening belast met de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Wanneer de resultaten van deze toets onvoldoende zijn is het hun taak maatregelen te nemen ter verbetering.

Zie hiervoor ook het Controllerstatuut (zie paragraaf 3.2.5).

In de financiële verordening zijn ook bepalingen opgenomen waarbij GS moeten zorgen voor een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan.

Dit is van belang voor het aangaan van verplichtingen ten laste van in de begroting opgenomen budgetten en kredieten.

GS zijn bevoegd om binnen de kaders van in deze verordening opgenomen bepalingen nadere uitvoeringsregels vast te stellen

Ook doen GS periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur als bedoeld in artikel 217a Provinciewet.

### 3.2.2 Controleverordening

Artikel 217 van de Provinciewet verplicht PS tot vaststelling van deze verordening.

In deze controleverordening worden nadere regels gegeven over de opdrachtverlening aan de accountant, de informatieverstrekking door GS en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de controle en de naar aanleiding daarvan opgestelde rapportages.

In deze verordening wordt aangegeven welke rol de FAC speelt bij de opdrachtverlening aan de accountant en de daaraan te stellen eisen. Hierin is o.a. opgenomen dat de FAC jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant treedt over de posten van de jaarrekening waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht moet besteden. De FAC heeft ook de mogelijkheid aanvullende eisen en/of opdrachten te geven aan de accountant. Bijv. om afwijkende “tolerantiepercentages” te hanteren, het vragen van deelonderzoeken met betrekking tot bepaalde onderwerpen enz.

### 3.2.3 Controleprotocol

In de controleverordening is bepaald dat GS een controleprotocol opstellen dat door PS wordt vastgesteld.

Dit protocol wordt opgesteld met een onbeperkte geldigheidsduur en wordt alleen aangepast als bovenliggende wet- of regelgeving dit vereisen.

Het controleprotocol heeft als doel de accountant nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de controle, de vertaling hiervan in het Programma van eisen en de te hanteren normstellingen.

Dit protocol wordt opgesteld in overleg met de accountant en is niet alleen richtinggevend voor de accountant maar vormt het kader waarbinnen de FAC de werkzaamheden van de accountant moet beoordelen. Dit protocol mag niet in strijd zijn met wet- en regelgeving.

Voor bepaalde financiële beheershandelingen kunnen aparte controleprotocollen worden vastgesteld zoals bijv. voor de subsidieverlening.

### 3.2.4 Rechtmatigheidscriteria

Om te kunnen bepalen of de provincie financieel rechtmatig handelt, moet jaarlijks vóór 1 oktober door G.S. een normen- en toetsingskader worden vastgesteld waarop de accountant geacht wordt controle op rechtmatigheid te verrichten. Hiertoe behoren het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

Dit zijn naast de externe wet- en regelgeving ook de eigen provinciale regelingen voor zover deze financiële gevolgen hebben.

Als normen- en toetsingskader wordt o.a. gebruik gemaakt van de goedkeurings- en rapporteringstoleranties zoals opgenomen in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in jaarrekening (% van totale lasten)	≤ 1 %	> 1 % < 3 %	n.v.t	≥ 3 %
Onzekerheden in de controle (% van de totale lasten)	≤ 3 %	> 3 % < 10 %	≥ 10 %	n.v.t



Op basis van de begroting 2020 van de provincie Utrecht betekent dit dat fouten tot een bedrag van maximaal € 5 mln. en onzekerheden tot een bedrag van maximaal € 15 mln. een goedkeurende controleverklaring van de accountant niet in de weg staan.

Van onzekerheden is sprake wanneer de accountant niet over voldoende en geschikte informatie kan beschikken met betrekking tot bepaalde onderdelen of posten van de jaarrekening. Dit oordeel is veelal gebaseerd op een weging van de feiten en omstandigheden.

Naast de goedkeuringstolerantie is ook de rapporteringstolerantie een norm. De opdrachtgever kan bepalen dat elke fout of onzekerheid tot een bepaald absoluut bedrag gerapporteerd moet worden in het verslag van bevindingen. Dit heeft echter geen gevolgen voor de beoordeling van de goedkeuringstoleranties.

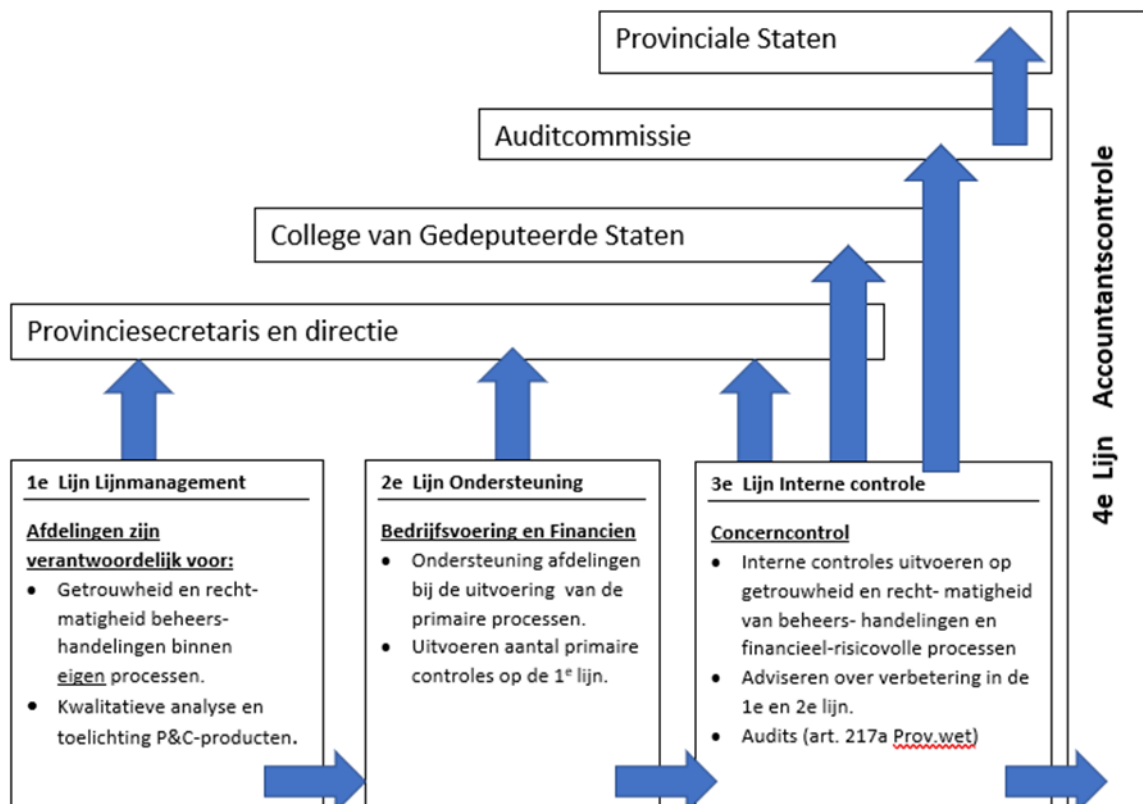
In de praktijk blijkt soms verwarring te bestaan over het verschil tussen een controleprotocol en een normen- en toetsingskader. Het controleprotocol heeft een kaderstellend karakter en wordt door PS vastgesteld. Een normen- en toetsingskader is een jaarlijkse uitwerking van het controleprotocol en wordt door GS vastgesteld.

### 3.2.5 Controllerstatuut

Het is voor de accountant onmogelijk alle financiële beheershandelingen voor 100 % te controleren. Daarom baseert hij de controle voor een belangrijk deel op de wijze waarop de governance van de organisatie is georganiseerd.

Hieronder wordt verstaan het sturen van doelen en resultaten van de gehele organisatie. Het gaat daarbij om de interne beheersing van de organisatie, onderverdeeld in sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

Het interne controleproces wordt daarbij vorm gegeven via de Lines of Defense-methode. In het controllerstatuut is dit vastgelegd en onderstaand schematisch weergegeven.



Deze benadering hanteert als uitgangspunt dat het (lijn)management primair de maatregelen treft die noodzakelijk zijn ten behoeve van een ongestoorde uitoefening van de dagelijkse activiteiten (de zogenaamde First line of defence).

De tweede lijn wordt gevormd door bedrijfsvoeringsafdelingen. Deze afdelingen hebben als doel om het (lijn)management te ondersteunen en te adviseren alsmede werkzaamheden te verrichten ten behoeve van het inrichten en het laten werken van de vastgestelde interne beheersingsmaatregelen.

Voorbeelden hiervan zijn de afdelingen, control, risicomanagement, compliance, human resources, juridische zaken, kwaliteit etc.

De derde lijn is de stafafdeling Concerncontrol. Dit is een afdeling die het management, het bestuur (GS) en de FAC rapporteert over de opzet, het bestaan en de werking van het systeem van de interne beheersings- en controlemaatregelen.

De eerste en tweede lijn vallen onder de reikwijdte van Concerncontrol.

De vierde lijn (niet opgenomen in bovenstaand schema) bestaat uit externe organen die namens PS belast zijn met het toezicht en controle op de provinciale organisatie zoals de FAC, de accountant en de Randstedelijke Rekenkamer.

De afdeling Concerncontrol is veelal als stafafdeling binnen de provinciale organisatie gepositioneerd.

Hiermee wordt de bijzondere positie van de Concerncontroller aangegeven. Deze functie is specifiek beschreven in het Organisatiebesluit en nader uitgewerkt in het Controllerstatuut.

De rol en positie van de concerncontroller is vastgelegd in het Organisatiebesluit zoals dat laatstelijk is gewijzigd bij besluit van GS van 1 oktober 2019 en luidt:

#### **Artikel 13 a Concerncontrol**

1. De organisatie heeft een eenheid Concerncontrol die bestaat uit één team met gelijklopende naam.
2. De eenheid Concerncontrol wordt aangestuurd door de concerncontroller. Onverminderd het bepaalde in artikel 11, vierde lid, wordt de concerncontroller voor de toepassing van dit besluit en zijn bevoegdheden beschouwd als teamleider van een expertteam.
3. De concerncontroller, en de onder hem ressorterende medewerkers, hebben een belangrijke adviserende en betrokken rol ten behoeve van het CMT en gedeputeerde staten. De concerncontroller kan gevraagd en ongevraagd informatie verstrekken.
4. De concerncontroller kan, indien hij dat nodig vindt en met medeweten van de secretaris, rechtstreeks aan gedeputeerde staten informatie en adviezen geven.
5. De concerncontroller heeft toegang tot alle informatie in de organisatie, mits de toegang tot die informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van concerncontroller en met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming.
6. De concerncontroller is verantwoordelijk voor:
  - a. De control op de concernvoorwaarden met betrekking tot de middelenfuncties, alsmede de concernbrede kaders, de strategische koers van de organisatie en de concernopgaven;
  - b. De control op systeemniveau, waartoe behoren de concernbrede Planning- en Controlcyclus en sturingscycli binnen de expertteams en de opgaveteams;
  - c. Het ontwikkelen en implementeren van kwaliteitsmanagement en risicomanagement op concernniveau.
7. Gedeputeerde staten stellen op voorstel van de concerncontroller een controllerstatuut vast waarin de opzet, inrichting en werkwijze van de controlfunctie voor de gehele organisatie zijn uitgewerkt.

De concerncontroller heeft een bijzondere positie en daarbij behorende bevoegdheden.

Hij is welswaar hiërarchisch ondergeschikt aan de provinciesecretaris/algemeen-directeur maar GS zijn volgens het statuut opdrachtgever van de concerncontroller.

Zo is hij belast met de uitvoering van onderzoeken op grond van artikel 217a Prov.wet.

Hij heeft een onafhankelijke en onpartijdige positie en kan gevraagd en ongevraagd adviezen geven aan zowel leden van GS, de provinciesecretaris/algemeen-directeur, de domeinmanagers en andere met managementtaken belaste functionarissen.

De concerncontroller heeft ook een belangrijke rol als adviseur van de FAC<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Zie Instellingsbesluit artikel 4 De concerncontroller kan de commissie gevraagd en ongevraagd adviseren.

### 3.3 Proces accountantscontrole

Het college van GS is belast met het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag en legt hiermee verantwoording af aan PS voor het door hen gevoerde bestuur.

PS moeten beoordelen of de in de jaarrekening opgenomen baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Deze toetsing wordt overgelaten aan de door PS benoemde accountant. Deze stelt naast een accountantsverklaring ook een verslag van bevindingen op. In dit verslag worden twee vragen beantwoord n.l.

1. of sprake is van onrechtmatigheden en
2. of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

Dit is van belang omdat het beeld is dat de accountant bij zijn oordeelsvorming zich beperkt tot de financiële cijfers zoals opgenomen in de jaarrekening.

Het accent ligt feitelijk veel meer op de wijze waarop deze cijfers tot stand zijn gekomen en of de daarbij gehanteerde werkwijze voldoet aan de daaraan te stellen eisen zoals opgenomen in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) en de daarop gebaseerde nadere regels van de beroepsorganisatie van accountants (NBA).

Aan de hand van het controleprotocol en de specifieke aandachtspunten die de provincie heeft benoemd wordt door de accountant een auditplan opgesteld. Dit dient als het “spoorboekje” voor de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd.

In onderstaand schema worden de verschillende stappen in beeld gebracht.



#### Voorbereiding proces (stap 1)

In overleg met de accountant, het college van GS en de concerncontroller wordt de planning vastgesteld en de daarbij behorende deadlines. Hiertoe behoren ook de afspraken die gemaakt worden met de accountant over de hoogte van het honorarium.

De voorbereiding van de controle begint met de opstelling van een controleplan (ook wel auditplan genoemd) door de accountant.

Met dit plan geeft de accountant aan langs welke lijnen de controle zal plaatsvinden, waaraan aandacht wordt besteed en wat de doorlooptijd is van de controle.

#### Voorbereiding inhoud (stap 2)

De accountant is voor de informatieverstrekking afhankelijk van de door of namens GS verstrekte informatie. Om daaraan sturing te kunnen geven is van belang dat er duidelijkheid bestaat over de vraag “wat” er gecontroleerd moet gaan worden.

Hiervoor is het controleprotocol en het normen- en toetsingskader relevant.

Het normen- en toetsingskader heeft tot doel de rechtmatigheidscriteria voor de oordeelsvorming van het financieel beheer vast te stellen.

Voor de FAC is relevant dat zij voor elk jaar kan aangeven of en zo ja, aan welke posten van de jaarrekening of welke organisatieonderdelen de accountant bij de controle over dat jaar extra aandacht moet besteden<sup>17</sup>.

Ook kunnen eventueel hiervoor afwijkende rapporteringstoleranties worden vastgesteld.

<sup>17</sup> Zie artikel 3 lid 5 van de Controleverordening

### Interim controle (stap 3)

Een van de eerste werkzaamheden van de accountant is, vooruitlopend op de start van de feitelijke controle van de jaarrekening door GS, een interim-controle uit te voeren. De resultaten hiervan worden vastgelegd in een managementletter.

Met de interim-controle wordt vooral gekeken naar de uitvoering van administratieve processen en interne controles door de organisatie zelf. Dit is van belang om een inschatting te kunnen maken van de kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van de informatievoorziening ten behoeve van de controle door de accountant.

De accountant zal ook aandacht besteden of en in hoeverre uitvoering is gegeven aan de adviezen en aanbevelingen die zijn gedaan bij de controle van de jaarrekening van het vorige jaar.

De managementletter is gericht aan het college van GS en het management. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Het college van GS en management kunnen hierop reageren en/of ervoor zorgen dat de aanbevelingen worden uitgevoerd.

### Controle jaarrekening (stap 4)

De accountant begint met de controle van de jaarrekening wanneer deze in concept is vastgesteld door GS.

Op basis van dit concept kunnen in overleg met de organisatie correcties worden doorgevoerd op basis van de bevindingen van de accountant. Na verwerking hiervan wordt een nieuwe concept-jaarrekening opgesteld.

Het resultaat van de controle van de jaarrekening door de accountant bestaat uit twee delen

- a. de accountantsverklaring als bedoeld in artikel 217 lid 3 van de Provinciewet;
- b. het verslag van bevindingen als bedoeld in artikel 217 lid 4 waarin een oordeel wordt gegeven over de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie.

Met name het gestelde onder b. is van belang. Om de controle efficiënt te kunnen laten verlopen baseert de accountant zich op de interne controles en audits. Hierbij wordt in eerste instantie de werking van de interne processen en procedures beoordeeld (systeemgerichte controleaanpak). Onderdeel hiervan is ook de mate waarin de accountant gebruik kan maken van het financiële pakket. In tweede instantie richt de accountant zich op de deelwaarmeningen op basis van steekproeven (gegevensgerichte controleaanpak).

### Controleverklaring (stap 5)

Ter afronding van de controlewerkzaamheden door de accountant stelt hij een verklaring op waarin een oordeel wordt gegeven over het geheel van de jaarrekening. Daarnaast wordt een verslag van bevindingen opgesteld.

Beide documenten worden aangeboden aan PS en maken onderdeel uit van het besluit van PS tot vaststelling van de jaarrekening.

### Evaluatie proces (stap 6)

Nadat de jaarrekening is vastgesteld wordt het proces van de accountantscontrole geëvalueerd.

Hier zijn zowel de accountant als GS en de provinciesecretaris/algemeen-directeur bij betrokken. Het ligt voor de hand dat de FAC hierbij het voortouw neemt.

## 4. Informatievoorziening

### 4.1 Inleiding

De tweede deelvraag luidt:

*Was de informatie waarover de FAC beschikte, zowel vanuit Gedeputeerde Staten als vanuit de opdrachtnemer (de accountant) voldoende om adequaat invulling te kunnen geven aan de taak ?*

Onder GS wordt zowel het college van GS als de ambtelijke organisatie waarvoor zij verantwoordelijk is, verstaan.

In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de informatieverstrekking vanuit GS (paragraaf 4.2) en de accountant (paragraaf 4.3).

In paragraaf 4.4 wordt aangegeven hoe het proces van de accountantscontrole zoals beschreven in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) is verlopen.

### 4.2 Informatie GS

Voor wat betreft de accountantscontrole is de FAC (gedelegeerd) opdrachtgever waarbij GS voorwerp van onderzoek is. De rol van de FAC is toezicht te houden op de controle door de accountant.

Om deze rol te kunnen vervullen moet de FAC over informatie vanuit GS kunnen beschikken.

De daarvoor benodigde informatie vanuit GS is beperkt van omvang en bestaat feitelijk uit drie onderdelen.

1. de reactie van GS op de uitgebrachte managementletter(s);
2. de concept-jaarrekening zoals deze in eerste instantie aan de accountant wordt voorgelegd;
3. de resultaten (of hoofdlijnen) van de interne controles en audits die onder verantwoordelijkheid zijn uitgevoerd en waarop de accountant zijn controles baseert (onderdeel van de procesgestuurde controle);

Gebleken is dat de FAC niet over deze informatie heeft kunnen beschikken maar daarom ook niet heeft gevraagd.

Wel informeerde GS de FAC stelselmatig en tijdig, intensief en volledig over ontwikkelingen die voor de FAC relevant waren met betrekking tot de controle van de jaarrekening. Daarbij ging het vooral om het proces. Er werd volledige openheid van zaken gegeven over de communicatie met het ministerie van BZK. Niet is gebleken dat GS informatie achterhield of de FAC wilde beïnvloeden bij de uitoefening van haar adviestaak.

In slechts één geval is sprake geweest van informatie waarbij geheimhouding is opgelegd. Gedoeld wordt hierbij op het Integris rapport in het kader van het Uithoflijn dossier.

Uit de interviews is gebleken dat de FAC-leden het beeld hebben dat GS feitelijk de opdrachtgeversrol invullen in plaats van de FAC. De FAC richtte zich primair op de werkzaamheden van de accountant. Dat is ook de reden waarom er intensief werd gecommuniceerd met de accountant. Dit gebeurde veelal in het bijzijn van de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Als het gaat om de informatie die de accountant nodig had voor de controle bleek dat dit soms moeizaam verliep. Enerzijds omdat niet altijd duidelijk was wie hiervoor moest zorgen en anderzijds omdat deze informatie niet beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit was.

Uit de interviews met ambtelijke medewerkers bleek dat dit vooral te maken had met de bezuinigingen die in 2015 waren doorgevoerd en voor een substantieel deel betrekking had op de personele bezetting van het domein Bedrijfsvoering.

Als oorzaak werd genoemd dat de domeinen die zich bezig hielden met het primaire proces een "eigen" businesscontroller hadden. Deze zouden zich vooral hebben gericht op de ondersteunende taken ten behoeve van het "eigen" primaire proces en minder met de verantwoording richting concern.

Ook werd het gebrekkig functioneren van het financiële pakket genoemd. Enerzijds vanwege het onvoldoende beschikbaar hebben van kennis om optimaal gebruik te maken van dit pakket en de rapportages die via dit pakket konden worden gegenereerd. Anderzijds waren de rechten om via dit pakket financiële beheershandelingen te kunnen verrichten onvoldoende geborgd.

Het financiële pakket zou onvoldoende zijn toegesneden op de complexe financiële administratie van de provincie.

### **4.3 Informatie accountant**

Het zwaartepunt lag op de informatieverstrekking door de accountant. De FAC had daartoe, voorafgaand aan de feitelijke controle de beschikking over het controleplan (9 oktober 2017) en de managementletter (5 december 2017).

Nadat de feitelijke controle op 5 maart 2018 was begonnen heeft de accountant de FAC via het uitbrengen van vier updates op de hoogte gesteld van de voortgang en gesignaleerde knelpunten. Deze updates zijn gepresenteerd in de vergaderingen van de FAC van 26 maart, 18 juni, 1 oktober en 19 november 2018.

De verwachting zou zijn dat de FAC al eerder (voor 15 juli 2018) over een concept-accountantsrapport zou beschikken. Gebleken is dat dit niet het geval is geweest.

De FAC heeft ook zelf geen actie ondernomen om hierover te beschikken. Pas een jaar later op 29 juli 2019 heeft de FAC kennis kunnen nemen van het definitieve accountantsrapport.

De taak van de FAC zou met het oog op de aansturing van de accountant kennis moeten nemen van de interne rapportages die onder verantwoordelijkheid van de directie ter kennis van GS zouden zijn gebracht.

Het is de taak van de concerncontroller als adviseur dit vervolgens ter kennis van de FAC te brengen vanuit haar toezichthoudende rol op de uitvoering door GS.

Uit de interviews is gebleken dat dit niet gebeurd is omdat deze informatie niet of gebrekkig aanwezig was en anderzijds omdat de concerncontroller niet in de positie werd gesteld invulling te geven aan de taken zoals opgenomen in het controllerstatuut.

Het bovenstaande bevestigt de rapportage van de accountant dat de informatievoorziening op basis waarvan de accountantscontrole kon plaatsvinden tekort schoot.

Opmerkelijk is dat kennelijk niemand zich geroepen voelde adequate maatregelen te nemen. Pas bij het aantrekken van een interim-provinciesecretaris/algemeen-directeur werd dit onderkent maar deze was onvoldoende in de gelegenheid, binnen de periode dat hij deze functie vervulde, dit probleem op te lossen. Hij heeft er alles aan gedaan om het proces van de jaarrekening af te ronden.

### **4.4 Feitelijk verloop accountantscontrole**

Op basis van het in hoofdstuk 3 opgenomen schema wordt hierna het feitelijke verloop van de accountantscontrole weergegeven.

#### Vorbereiding proces (stap 1)

##### *Controle jaarrekening 2017*

De opdrachtverlening van de accountantscontrole van de jaarrekening 2017 en de voorbereiding hiervan heeft plaatsgevonden door de subcommissie voor de rekening (voorganger van de FAC).

De subcommissie heeft vooraf geen planning en de daarbij behorende activiteiten vastgesteld.

De accountant heeft bij brief van 6 oktober 2017 de opdracht bevestigd. Hierbij is een honorarium van € 196.700 overeengekomen met de mededeling dat wanneer zich tussentijdse wijzigingen zullen voordoen, die gevolgen hebben voor de controlewerkzaamheden, in overleg zal worden getreden met het college van GS.

De subcommissie heeft in haar vergadering van 9 oktober 2017 de accountant gevraagd om een toelichting op het honorariumvoorstel. Hieraan is door de accountant voldaan met een memo<sup>18</sup> waarin een specificatie is opgenomen van het honorarium tot een bedrag van € 181.700.

#### *Controle jaarrekening 2018*

In het voorjaar van 2018 heeft de FAC de rol van de subcommissie voor de rekening overgenomen. Ook de FAC heeft geen planning vastgesteld voor de controle van de jaarrekeningen over 2018. De reden hiervan is dat controle van de jaarrekening 2017 pas eind mei 2019 gereed is gekomen. De accountant heeft bij brief van mei 2019 de opdracht bevestigd. Hierbij is een honorarium van € 325.000 overeengekomen.

Overeengekomen is dat elke 14 dagen door de accountant de ingeschatte tijdsbesteding zal worden beoordeeld. Wanneer zich tussentijdse wijzigingen zullen voordoen die gevolgen hebben voor de controlewerkzaamheden en het hieruit voortvloeiende meerwerk zal dit ter goedkeuring worden voorgelegd aan de concerncontroller en de commissiegriffier.

PS hebben op advies van de FAC in hun vergadering van 10 juli 2019 hiermee ingestemd.

#### *Controle jaarrekening 2019-2022*

De controle van de jaarrekening 2019-2022 zal worden uitgevoerd door een andere accountant (PwC).

De selectie is uitgevoerd door een werkgroep uit de FAC. De werkgroep heeft een Programma van eisen opgesteld<sup>19</sup> dat is behandeld in de vergadering van de FAC van 18 juni 2018. Op basis hiervan heeft de aanbesteding plaatsgevonden waarbij de voorzitter van de FAC betrokken is geweest. In de vergadering van de FAC van 1 oktober 2018 heeft de voorzitter de uitkomst van het selectieproces toegelicht.

PS hebben op advies van de FAC in hun vergadering van 5 november 2018 hiermee ingestemd.

#### Vorbereiding inhoud (stap 2)

Voor de FAC is relevant dat zij voor elk jaar kan aangeven of en zo ja, aan welke posten van de jaarrekening of welke organisatieonderdelen de accountant bij de controle over dat jaar extra aandacht moet besteden<sup>20</sup>.

Ook kunnen eventueel hiervoor afwijkende rapporteringstoleranties worden vastgesteld. Gebleken is dat de FAC hier geen gebruik van heeft gemaakt. De geïnterviewde FAC-leden hebben aangegeven dat zij niet van deze mogelijkheid op de hoogte zijn en daarop ook niet zijn geweest door de adviseurs.

Volgens de Controleverordening stellen GS met inachtneming van het controleprotocol<sup>21</sup> jaarlijks vóór 1 oktober een normen- of toetsingskader vast.

Uit de interviews is gebleken dat sommige leden vinden dat niet GS maar PS, via de FAC, het normen- en toetsingskader moeten vaststellen. Dit om de FAC in een positie te brengen sturing te kunnen geven aan de accountantscontrole en toezicht te kunnen houden op de administratieve organisatie en interne controle van de provinciale organisatie. De controle van de jaarrekening 2017 zou hebben aangetoond dat de FAC onvoldoende gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden.

Het normenkader voor de controle van de jaarrekeningen 2017, 2018 en 2019 is op 6 februari 2018 respectievelijk 26 maart 2019 en 1 oktober 2019 vastgesteld en ter kennis gebracht van PS na advies van de FAC.

Voorafgaand aan de vaststelling hiervan is de FAC niet om advies gevraagd.

---

<sup>18</sup> Zie memo EY dd. 2 november 2017 en geactualiseerd op 14 november 2017.

<sup>19</sup> Dit programma van eisen is als GEHEIM aangemerkt.

<sup>20</sup> Zie artikel 3 lid 5 van de Controleverordening

<sup>21</sup> Zie artikel 4 lid 3 van de Controleverordening

Dit is van belang omdat de FAC de mogelijkheid heeft om specifieke onderwerpen aan te geven waar de accountant speciale aandacht aan moet besteden. Ook heeft de FAC niet zelf het initiatief genomen om de noodzaak hiervan te bespreken in de vergadering.

#### Interim controle (stap 3)

De managementletter 2017 is besproken in de subcommissie voor de jaarrekening van 4 december 2017 in aanwezigheid van de accountant.

Geconstateerd werd dat de tijdige, onvolledige en kwalitatief goede informatie op basis waarvan de accountant de controle efficiënt kan uitvoeren, nog steeds te wensen overlaat. Ook de invoering van het financiële pakket op basis waarop de accountant de processen en verantwoordelijkheden kan baseren functioneert nog niet naar behoren.

De toenmalige verantwoordelijk gedeputeerde (mevr. Verbeek) beaamde het beeld dat de accountant schetste en gaf aan dat er een organisatieverandering in gang is gezet om de gewenste verbeteringen door te voeren.

Met betrekking tot het financiële pakket werd de toezegging gedaan dat hiervoor een businesscase wordt opgesteld. De commissie gaf aan graag de reactie van de algemeen directeur te willen vernemen op de aanbeveling het financiële pakket te evalueren.

De opstelling van een managementletter voor de controle van de jaarrekening 2018 is achterwege gelaten. Vanwege de late afronding van de jaarrekening 2017 en alle capaciteit van zowel de accountant als de organisatie wordt ingezet op de controle van de jaarrekening 2018.

Vooruitlopend op de controle van de jaarrekening 2019 door de nieuwe accountant is (nog) niet duidelijk wanneer de managementletter 2019 beschikbaar is.

#### Controle jaarrekening (stap 4)

De accountant is op 5 maart 2018<sup>22</sup> begonnen met de controle van de jaarrekening 2017. De doorlooptijd van de reguliere controle was gepland tot en met mei 2018.

Rekening houdend met de bestuurlijke besluitvorming zou de jaarrekening op of rond 1 juni 2018 gereed moeten zijn. Dit betekent dat de accountant feitelijk maar drie maanden beschikbaar had om de controle uit te voeren.

Uit interviews is gebleken dat de accountant niet de beschikking zou hebben over voldoende menskracht om de controle eerder te beginnen.

Door berichten in de media over mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot belangenverstrengeling en aanbestedingen rond de Uithoflijn heeft de accountant de plicht daar nader onderzoek naar te doen. Dit mede in relatie tot het onderzoek dat de Randstedelijke Rekenkamer op verzoek van PS had uitgevoerd.

Voorzien werd dat de impact van de klokkenluidersmelding over de Uithoflijn van invloed zal zijn op de afronding van de controle van de jaarrekening 2017. De accountant heeft GS bij brief van 2 maart 2018 hierover geïnformeerd en aangegeven dat de controleverklaring wellicht niet vóór de wettelijke termijn van 15 juli 2018 kan worden afgegeven. Geadviseerd werd de minister van BZK hiervan in kennis te stellen.

Ook heeft de accountant destijds hierover gesproken met de toenmalige CdK, de heer W. van Beek en de toenmalige verantwoordelijke gedeputeerde P. van den Berg.

Uiteindelijk heeft het controleproces tot juli 2019 geduurd.

#### Resultaten controle jaarrekening

De accountant begint met de controle van de jaarrekening wanneer deze in concept is vastgesteld door GS.

---

<sup>22</sup> Bron: verslag subcommissie voor de jaarrekening 4 dec. 2017 punt 2.2



Op basis van dit concept kunnen in overleg met de organisatie correcties worden doorgevoerd op basis van de bevindingen van de accountant. Na verwerking hiervan wordt een nieuwe concept-jaarrekening opgesteld.

De controle van de jaarrekening 2017 heeft feitelijk is twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase richtte zich op de gebruikelijke controle vergelijkbaar met voorgaande jaren.

Niet gebleken is dat de accountant deze fase op enig moment (voorlopig) heeft afgerond en de bevindingen heeft "gedeeld" met de FAC.

Ook zelf heeft de FAC hierop niet aangedrongen.

De tweede fase van de controle startte nadat de provincie op aandringen van de accountant een forensisch onderzoek had laten instellen naar aanleiding van de klokkenluidersmelding.

Dit onderzoek was in november 2018 afgerond.

Daarna is de accountant met de bevindingen uit dit onderzoek begonnen met het uitvoeren van aanvullende controles.

Dit is een langdurig proces geworden waarbij begin 2019 door de accountant en GS een stappenplan is opgesteld.

Hierbij heeft de FAC geen rol gespeeld. Ook heeft de FAC zelf niet aangedrongen om hier als "gedelegeerd opdrachtgever" bij betrokken te willen zijn.

#### Controleverklaring (stap 5)

Op 29 juli 2019 heeft de accountant een goedkeurende verklaring en het verslag van bevindingen aangeboden aan PS.

Uit de controle komt een totaalbedrag "aan onzekerheden voor getrouwheid en rechtmatigheid" van € 12,2 miljoen bij het project Uithoflijn. De accountant stelt dat zij in haar controle niet voldoende en niet geschikte controle informatie heeft gekregen op dit totaalbedrag aan meerwerk om vast te stellen dat de prijs in de overeenkomst juist is in relatie tot de waarde van de geleverde prestaties.

Het accountantsrapport 2017 is op 4 september 2019 besproken in een informatieve commissie BEM waarbij de accountant een toelichting heeft gegeven en vragen heeft beantwoord.

Aansluitend hierop is de jaarrekening 2017 vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van 25 september 2019.

## 5. Feitelijke invulling taak FAC

### 5.1 Inleiding

De derde deelvraag luidt:

*Op welke wijze heeft de FAC feitelijk haar taak ingevuld ?*

Om een beeld te krijgen van de feitelijke werkwijze van de FAC met betrekking tot de controle van de jaarrekeningen en in het bijzonder van die over 2017, is gebruik gemaakt van de verslagen van de FAC aangevuld met interviews met (voormalige) leden van de commissie, de (huidige) gedeputeerde financiën, de voormalige interim en huidige provinciesecretaris/algemeen-directeur en medewerkers.

Hierbij is onderscheid gemaakt in het proces (5.2) en de inhoud (5.3).

Daarnaast is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de opdrachtverlening aan de accountant en het daarbij behorende honorarium (5.4) en de rol van de FAC in het dossier Uithoflijn (5.6).

### 5.2 Proces

Gebleken is dat de FAC geregeld en uitgebreid heeft gecommuniceerd met de accountant, vaak in het bijzijn van de verantwoordelijk gedeputeerde(n).

Hoewel dit niet blijkt uit de verslagen is, op basis van de gehouden interviews, gebleken dat ook de concerncontroller als adviseur van de FAC hierbij altijd aanwezig is geweest.

Ook de domeinmanager Bedrijfsvoering en enkele medewerkers die nauw betrokken waren bij de opstelling van de jaarrekening, waren als toevoorders aanwezig.

Uit de interviews met zowel de leden van de FAC als ambtelijke medewerkers kwam naar voren dat deze de vergaderingen van de FAC hebben ervaren als een politiek gremium en veel minder als een a-politiek financieel-technische commissie.

Dit zou zijn af te leiden uit de aard van de vraagstellingen richting accountant en gedeputeerden (mevr. Verbeek, mevr. Pennaerts, de hr. Straat en de hr. Strijk).

Wel komt uit de verslagen en interviews een beeld naar voren dat de voorbereiding van de vergaderingen, de communicatie tijdens de vergaderingen, het niet maken van afspraken en het niet of onvoldoende formuleren van conclusies na afloop, niet heeft bijgedragen tot een optimale gedachtewisseling met de accountant en de gedeputeerde(n).

De leden droegen vooraf geen kennis van de presentatie door de accountant tijdens de vergadering waardoor zij zich onvoldoende konden voorbereiden om tot een gemeenschappelijke vraagstelling te komen. Hierdoor ontstond meer het beeld van een "hoorzitting" (vraag- en antwoord). Dit leidde er toe, zoals uit de interviews is gebleken, dat de leden niet altijd tevreden waren over de antwoorden op de gestelde vragen en/of dat naar hun mening sprake was van verullend taalgebruik door de accountant. Hierdoor was geen sprake van een transparante dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Ook de aanwezigheid van de verantwoordelijk gedeputeerde voor financiën in de vergaderingen leidde soms tot rolvermenging als het gaat om het opdrachtgeverschap richting accountant. Hetzelfde geldt voor de rolverdeling tussen de FAC en de commissie BEM.

De accountant vroeg vrijwel elke vergadering aandacht voor de tijdigheid, volledigheid en gebrekkige kwaliteit van de informatievoorziening op basis waarvan de controle moest plaatsvinden. De verschillende verantwoordelijke gedeputeerden beaamden dit ook maar de FAC oefende weinig tot geen druk uit om er voor te zorgen dat dit verbeterde.

Meerdere malen is door de accountant de oproep gedaan de hiervoor verantwoordelijke directie uit te nodigen om deze daarover te bevragen, maar hieraan is geen gehoor gegeven.

Sommige leden, zo bleek uit de interviews, zijn van mening dat dit niet tot de verantwoordelijkheid van de FAC behoort.

Gaandeweg is een beeld ontstaan dat de accountant te kritisch is en de bal te veel en te gemakkelijk terugspeelde naar de ambtelijke organisatie.

### **5.3 Inhoud**

De verslagen van de vergaderingen van de FAC geven een goed beeld van de intensiteit waarmee de commissie zich heeft bezig gehouden met de jaarrekening 2017.

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de reguliere controle en de bijzondere controle i.v.m. de klokkenluidersmelding.

Op 5 maart 2018 is de accountant gestart met reguliere controle van de jaarrekening 2017 die feitelijk begin juni 2018 zou moeten zijn afgerond om te kunnen voldoen aan de wettelijke termijn van 15 juli 2018.

Duidelijk was wel dat totale controle vertraging zou oplopen vanwege de aanvullende onderzoeken die in gang moesten worden gezet met betrekking tot de Uithoflijn.

Wel mocht op basis van de opdrachtverlening verwacht worden dat rond juni 2018 de accountant de reguliere controle zou hebben afgerond met een voorlopig verslag van bevindingen.

Op 18 juni 2018<sup>23</sup> bleek dat de accountant pas na het zomerreces de voorlopige bevindingen van het reguliere controleproces zou presenteren.

In de vergadering van de FAC van 1 oktober 2018 meldde de accountant dat de reguliere controle toch nog niet was afgerond vanwege het ontbreken van voldoende en geschikte informatie. Niet duidelijk is geworden of dit betrekking had op de reguliere of de bijzondere controle.

Gebleken is dat de FAC op dat moment niet heeft geïntervenieerd vanuit haar opdrachtgeversrol door de accountant er op te wijzen dat deze de verplichting had om de voorlopige bevindingen met betrekking tot de reguliere controle na het zomerreces te zullen leveren.

Uiteindelijk heeft de accountant nooit de reguliere controleresultaten aan de FAC gepresenteerd. Na 1 oktober 2018 is alle aandacht uitgegaan naar de resultaten van Uithoflijn-onderzoeken door de Randstedelijke Rekenkamer en Integris.

Uit de verslagen bleek dat er tussen de FAC en de accountant overeenstemming bestond de reguliere controle en de bijzondere(aanvullende) controle uit elkaar te houden en volgtijdelijk af te ronden.

De reguliere controle en de bijzondere controle begonnen echter steeds meer in elkaar over te lopen zonder dat de FAC vanuit haar toezichhoudende rol dat heeft weten te voorkomen.

De accountant kreeg hiermee de ruimte om meer tijd te nemen voor de afronding van de reguliere controle.

Door een aantal leden van de commissie is dit wel gesignaleerd maar noch de accountant, noch de verantwoordelijke gedeputeerde, noch de FAC hebben daarin aanleiding gezien hierover afspraken te maken.

De accountant heeft in het met haar gehouden interview aangegeven dat wat haar betreft nooit onderscheid is gemaakt in de reguliere en de bijzondere (aanvullende) controle. De impact van het Uithof-dossier betrof de gehele jaarrekening. De mogelijke belangenverstremgeling deed zich volgens haar voor bij het hoogste management van de provincie en kon dus de gehele jaarrekening raken.

Daarom is er niet eerder, in welke vorm dan ook, gerapporteerd totdat de accountant alles voor 100 % zeker wist.

In een gecombineerde vergadering van de FAC en de commissie BEM op 13 december 2018 bleek bij monde van de verantwoordelijk gedeputeerde (Straat) dat de reguliere controle bijna gereed

---

<sup>23</sup> Zie verslag van deze vergadering.

was, maar dat de accountant zou hebben gesteld “dat de reguliere controle pas klaar is, wanneer de gehele controle is afgerond”.

Hier hebben de in die vergadering aanwezige leden genoeg mee genomen nadat was toegezegd dat er door GS in overleg met de accountant een stappenplan zou worden opgesteld. Hierin zouden duidelijke afspraken worden gemaakt over de werkzaamheden die de provinciale organisatie moest uitvoeren om tot een algehele afronding te komen van de controlewerkzaamheden.

Inmiddels verschoof de aandacht voor het dossier van de jaarrekening 2017 in het licht van de Statenverkiezingen van 21 maart 2019. Op 28 januari 2019 heeft de FAC voor het laatst in “oude” samenstelling gesproken met de accountant die daarbij een laatste update heeft gegeven van de stand van zaken.

De FAC besloot dat het controleproces van de jaarrekening 2017 zal worden besproken in de eerstvolgende commissie BEM. Niet duidelijk is geworden wat hiervan de reden was.

Op 26 juni 2019 heeft de FAC in “nieuwe” samenstelling voor het eerst in het bijzijn van de accountant en de “nieuwe” verantwoordelijk gedeputeerde, gesproken over de stand van zaken rond de jaarrekening 2017.

Dit naar aanleiding van een Statenbrief dd. 18 juni 2019.

In deze vergadering wordt meegedeeld dat de organisatie in de eerste week van juli een aangepaste jaarrekening zou aanleveren bij de accountant.

Ook laat de FAC in deze vergadering haar ongenoegen richting accountant blijken over de hoogte van het in rekening gebrachte honorarium.

De accountant heeft een toelichting gegeven op de oorzaken hiervan. De gebrekkige administratieve organisatie en interne controle was hiervan de belangrijkste oorzaak. Op advies van de accountant zijn circa 400 correcties in de jaarrekening doorgevoerd. Ook bleek onduidelijkheid te bestaan over de wijze waarop invulling is gegeven aan het budgethouderschap m.b.t. de accountantskosten.

Uiteindelijk heeft de accountant de controleverklaring en het verslag van bevindingen op 29 juli 2019 aangeboden aan PS.

Het accountantsrapport 2017 is op 4 september 2019 besproken in een informatieve commissie BEM waarbij de accountant een toelichting heeft gegeven en vragen heeft beantwoord.

Aansluitend hierop is de jaarrekening 2017 vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van 25 september 2019.

### **5.3.1 Analyse**

De scope van de opdracht aan de accountant met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2017 is niet gewijzigd ten opzichte van voorliggende jaren. Wel is het zo dat de risicoperceptie van de accountant sterk veranderd is toen bleek dat in januari 2017 een integriteitsmelding was gedaan bij de provincie. GS hadden verzuimd de accountant hierover te informeren. Die melding duidde op mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot belangenverstremgeling een aanbestedingen bij het project Uithoflijn.

De accountant is verplicht naar aanleiding hiervan aanvullend onderzoek te doen. Weliswaar had GS eerder naar aanleiding van deze melding onderzoek laten doen maar de accountant was van mening dat dit onderzoek een (te) beperkte scope en vanuit een eenzijdig perspectief was uitgevoerd.

Aangekondigd werd dat de accountant op grond van wet- en regelgeving verplicht is zelfstandig aanvullend onderzoek uit te voeren naar mogelijke onregelmatigheden.

De accountant heeft hier PS en GS bij brief van 2 maart 2018 van in kennis gesteld en aangedrongen op een nader door de provincie in te stellen onderzoek. Verzocht werd de accountant hierbij te betrekken.

Meegedeeld werd dat de controleverklaring bij de jaarrekening niet eerder kan worden verstrekt dan het moment waarop het aanvullend onderzoek is afgerond en dat de kosten van dit aanvullend onderzoek afzonderlijk in rekening worden gebracht.

Achtergrond hiervan is dat de accountant hiermee het risico wil voorkomen dat achteraf zou blijken dat ten onrechte een goedkeurende accountantsverklaring is afgegeven.

Dit betekende overigens wel een wijziging van de risicoperceptie en een veel grotere diepgang dan was afgesproken. De gevolgen daarvan zijn slechts op hoofdlijnen met de commissie FAC gedeeld maar de FAC is niet in de positie gebracht om daar iets van te vinden.

De FAC had wel iets scherper kunnen doorvragen want een verandering in risicoperceptie van de accountant betekent vanuit de opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie en de daarbij te betrachten transparantie.

Dit ook tegen de achtergrond dat enkele maanden daarvoor PS hadden besloten onderzoek te laten uitvoeren door de Randstedelijke Rekenkamer naar vermeende onregelmatigheden bij de verkoop van bouwkavels aan de Dolderseweg in Huis ter Heide.

Ook heeft de FAC onvoldoende aandacht geschonken aan de schriftelijke mededeling van de accountant dat de kosten van het aanvullend onderzoek afzonderlijk in rekening zou worden gebracht. Zo had gevraagd kunnen worden om een raming van de kosten, de concrete gevolgen voor de planning, de rolverdeling tussen de FAC en GS enz.

Hierbij moet wel opgemerkt te worden dat niet alleen de accountant op grond van de beroepsvoorschriften verplicht is de diepgang van het onderzoek uit te breiden maar ook PS op basis van de algemene voorwaarden van de opdracht gebonden is aan wettelijke voorschriften die betrekking hebben op het functioneren van de accountant.

De uitvoering van het aanvullend onderzoek door de accountant is vooraf gegaan door een forensisch onderzoek dat is uitgevoerd door het forensisch onderzoeksbureau Integis bv. In opdracht van GS.

Ook was inmiddels door PS besloten de Randstedelijke Rekenkamer onderzoek te laten doen naar de kostenoverschrijdingen van de Uithoflijn.

### **Opdrachtverlening accountant jaarrekening 2017**

Op 12 december 2012 is met EY (voorheen Ernst & Young) een overeenkomst gesloten om, voor een periode van twee jaar, met een optie om deze overeenkomst tweemaal met twee jaar te verlengen, de jaarrekeningen van de provincie Utrecht te controleren.

PS besloten op 19 september 2016 de overeenkomst met twee jaar te verlengen waarmee de controle van de jaarrekening 2017 en 2018 opnieuw (en voor de laatste keer) door EY zou worden uitgevoerd. Dit ondanks het feit dat de controle van de jaarrekening 2015 moeizaam was verlopen. De subcommissie voor de jaarrekening (voorganger van de FAC) had hierover positief geadviseerd. Er had een evaluatie van het proces rond de jaarrekening 2015 plaatsgevonden wat heeft geleid tot een plan van aanpak waarin beide partijen goede afspraken voor het komende controleproces hebben gemaakt. EY zou andere mensen inzetten en de communicatie zou directer zijn. Ook de afronding van het nieuwe systeem (Presto) maakte het niet wenselijk van accountant te wisselen.

#### **5.4.1 Honorarium**

Met betrekking tot de kosten staat in het betreffende Statenvoorstel<sup>24</sup> dat de geoffreerde kosten € 45.000 (excl. BTW) bedragen en vallen binnen het beschikbare (griffie)budget voor accountancywerkzaamheden.

Door EY wordt bij brief van 6 oktober 2017 een opdrachtbevestiging gestuurd. Hierin staat dat *“Op basis van de in het auditplan beschreven afspraken zijn wij voor de controle van de jaarrekening van het boekjaar 2017 van de provincie Utrecht een bedrag overeengekomen van € 196.700 (exclusief omzetbelasting).*

*Het honorarium is gebaseerd op de veronderstelling dat de informatie die u heeft verstrekt juist en volledig is. Wij hebben daarom aangenomen dat de omvang en complexiteit van onze diensten in overeenstemming is met onze voorafgaande besprekingen”.*

---

<sup>24</sup> Statenvoorstel dd. 6 januari 2015 nr. PS2015BEM02

De subcommissie voor de jaarrekening heeft in haar vergadering van 9 oktober 2017 gevraagd een toelichting te geven op het budgetvoorstel van EY. Hieraan is voldaan met een memo dd. 2 november 2017 (geactualiseerd op 14 november 2017).

Uit dit memo blijkt dat de kosten € 181.700 bedragen en daarmee € 15.000 lager zijn dan in de opdrachtbevestiging van 6 oktober 2017 genoemd.

De opdrachtbevestiging is op 29 oktober 2019 voor akkoord getekend door de griffier.

In de subcommissie voor de jaarrekening van 4 december 2017 is gesproken over het honorarium.

Artikel 3 lid 6 van de controleverordening biedt de mogelijkheid dat de FAC voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant treedt over de posten van de jaarrekening waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.

Het voorgaande geeft aanleiding hierbij het volgende op te merken:

1. Het tijdsverschil tussen het besluit van PS (16 september 2016) en de opdrachtbevestiging van EY (6 oktober 2017) is opmerkelijk te noemen.
2. De tekst in het Statenvoorstel waarin wordt gesproken over een honorarium van € 45.000 staat in schril contrast met het bedrag zoals genoemd in de opdrachtbevestiging van 6 oktober 2017.
3. Niet duidelijk is waarop de 60 % is gebaseerd zoals blijkt uit het verslag van de vergadering van de commissie voor de jaarrekening van 4 december 2017.
4. In de opdrachtbevestiging wordt gesproken over een auditplan. Aangenomen wordt dat hiermee het controleprotocol wordt bedoeld dat de accountant samen met de organisatie (onder verantwoordelijkheid van GS) opstelt.
5. Niet is gebleken dat de FAC de mogelijkheid heeft besproken om gebruik te maken van de mogelijkheid om de accountant te vragen specifieke aandacht te besteden aan bepaalde posten van de jaarrekening.

### **5.5 Rol FAC bij dossier Uithoflijn**

Naar aanleiding van de brief van EY van 2 maart 2018 over de noodzaak aanvullend onderzoek te doen naar de berichten in de media over mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot belangenverstrengeling en aanbestedingen bij de aanleg van de Uithoflijn, werd de FAC een nadrukkelijke rol gegeven in het verdere proces van dit aanvullende onderzoek<sup>25</sup>.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor het onderzoek lag bij de portefeuillehouder financiën. De politieke druk was kennelijk voor GS aanleiding om de Staten nadrukkelijk hierbij te betrekken.

Hierbij ging het om het delen van de onderzoeksvragen en van het plan van aanpak, kennisnemen van de voortgang van het onderzoek en de uitkomsten daarvan. De provincie en de accountant zouden dit gezamenlijk afstemmen, ieder vanuit zijn eigenstandige rol en gerelateerde verantwoordelijkheid.

Op deze wijze beschikte de FAC over alle informatie die nodig is om afwegingen te kunnen maken en Provinciale Staten van advies en informatie te voorzien.

Bij de bespreking van de gang van zaken rondom de aanvullende onderzoeken rond de Uithoflijn in de FAC-vergadering van 26 maart 2018 is, in het bijzijn van de toenmalige gedeputeerden Pennarts en Straat, door de accountant aangegeven dat veel problemen rond de overschrijding van de Uithoflijn budgetten te herleiden zijn naar de governance, rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers zowel binnen de provinciale organisatie als daarbuiten.

Uitvoerig werd gesproken over de afstemming met het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer en de door GS te verrichten onderzoeken in relatie tot de afronding van de

---

<sup>25</sup> Zie memo dd. 15 maart 2018 (PS2018MME08-14) van mevr. Pennarts-Pouw.

jaarrekeningcontrole over 2017. Duidelijk was wel dat de afronding van deze bijzondere controle vóór 15 juli 2018 niet zou lukken.

Naar aanleiding van het verzoek van de accountant onderzoek te doen naar de governance binnen de provincie en specifiek naar de mogelijke belangenverstrengeling gaf de gedeputeerde mevr. Pennarts aan dat zij de coördinatie van “de uitdieping van de juridische en arbeidsrechtelijke kant” hiervan een taak van de FAC vindt.

Het voorgaande geeft aanleiding hierbij het volgende op te merken:

1. Niet gebleken is dat de FAC betrokken is geweest c.q. invloed heeft gehad op het formuleren van de onderzoeksvragen en het plan van aanpak zoals toegezegd in het memo d.d. 15 maart 2018 van mevr. Pennarts aan PS.
2. De FAC heeft niet gereageerd op de opmerking van de accountant over de oorzaken van de overschrijding van de Uithoflijn budgetten.
3. Niet duidelijk is geworden of de FAC de mening deelt van de gedeputeerde een coördinerende taak heeft bij het onderzoek naar de juridische en arbeidsrechtelijke kant.

In de vergadering van de FAC van 23 april 2018 is met de gedeputeerde Straat van gedachten gewisseld over de verschillende onderzoeken, zoals het extern onderzoek n.a.v. de klokkenluidersmelding, het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer in opdracht van PS en de resultaten hiervan voor de jaarrekening 2017. De accountant was in afwachting van deze onderzoeken alvorens de controle af te kunnen ronden.

Ook is de vraag gesteld hoe invulling wordt gegeven aan de toezegging van de gedeputeerde de FAC in positie te brengen bij deze onderzoeken, zoals door de gedeputeerde mevr. Pennaerts in haar memo van 15 maart 2018 aan de orde gesteld. Uit het verslag van de vergadering kan niet worden afgeleid of en zo ja wat hierover nu is afgesproken.

## 6. Advies

### 6.1 Inleiding

Tegen de achtergrond van de beantwoording van de drie deelvragen en de bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2017 beoogt dit hoofdstuk concrete adviezen te geven om te komen tot betere invulling van de opdrachtgeversrol van de FAC richting accountant.

Dit kan echter niet los worden gezien van de kwaliteit van de interne governance, de administratieve organisatie en interne controle van de provincie Utrecht. Het belangrijkste advies is dan ook een taskforce in het leven te roepen om daarmee te benadrukken dat dit niet alleen betrekking heeft op de rol van de FAC maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Ook wordt hiermee de sense of urgency tot uitdrukking gebracht.

Deze adviezen sluiten voor een deel aan op de evaluatie die de FAC al eerder zelf heeft uitgevoerd maar waaraan geen uitvoering is gegeven.

#### 6.1.1 Taskforce

*Roep een tijdelijke taskforce in het leven waar tenminste de gedeputeerde verantwoordelijk voor de financiën, de provinciesecretaris/algemeen-directeur en de voorzitter van de FAC of diens plaatsvervanger, zitting in hebben.*

De FAC heeft zich de afgelopen periode voornamelijk beziggehouden met de controle van de jaarrekening door de accountant en het daarbij behorende proces.

Bij de jaarrekening 2017 bleek sprake te zijn van een bijzonder en moeizaam proces o.a. door een klokkenluidersmelding en de gevolgen daarvan.

Uit de evaluatie zoals weergegeven in dit rapport blijkt echter dat het proces van de jaarrekening al sinds een aantal jaren moeizaam verloopt.

Eén van de belangrijkste oorzaken is het onvoldoende functioneren van de interne governance structuur. De financiële administratieve organisatie en de daarbij behorende interne controle voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen en ontbreekt zelfs op onderdelen.

Hierdoor beschikt de accountant niet over de noodzakelijke informatie op basis waarvan de controle tijdig, volledig en efficiënt kan worden uitgevoerd.

Dit maakt dat het voor de FAC moeilijk hierop grip te krijgen omdat het college van GS als dagelijks bestuur verantwoordelijk is voor het functioneren van de bedrijfsvoering in het algemeen en de financiële beheershandelingen in het bijzonder.

In de afgelopen bestuursperiode (2015-2019) is geprobeerd hierin verbetering te brengen maar dit heeft tot op heden niet het gewenste resultaat opgeleverd. Dit onderwerp had ook niet de nodige aandacht van zowel de bestuurlijke als ambtelijke verantwoordelijken.

Het huidige college heeft mede op aandringen van de accountant een verbeterplan opgesteld maar dit voorziet nog onvoldoende in het professionaliseren van met name de administratieve organisatie en interne controle.

Om de sense of urgency te benadrukken wordt geadviseerd een taskforce in te stellen primair om zowel PS als GS in een positie te brengen om zich te verantwoorden en de accountant in staat te stellen tijdiger, vollediger en efficiënter de controle te laten uitvoeren.

#### 6.1.2 Samenstelling FAC

*Zorg voor een vaste bezetting van de FAC en benoem hierbij tenminste twee leden die affiniteit hebben met de financieel-technische aspecten van de accountantscontrole.*

De commissie zou ermee gediend zijn wanneer sprake is van een vaste bezetting.



Omdat de onderwerpen veelal een langere doorlooptijd hebben is het gewenst de continuïteit te waarborgen. Dit kan ook bijdragen aan het beperken van het aantal vergaderingen.

De FAC heeft ten opzichte van alle andere vaste commissie een wat aparte status. De commissie is meer een technische dan politiek adviesorgaan en houdt zich voornamelijk bezig met financieel-technische aangelegenheden. Zij heeft een toezichthoudende rol op Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuur specifiek gericht op de verantwoording van de provinciale financiën. Tegen die achtergrond is het van belang dat een aantal leden van de commissie beschikken over kennis en inzicht in de financieel-technische kant van de jaarrekening en interne controle in het bijzonder.

### **6.1.3 Taken en bevoegdheden**

#### *Herformuleer de taak van de FAC voor de accountantscontrole*

De taken en bevoegdheden van de FAC zijn opgenomen in het instellingsbesluit van deze commissie.

De specifieke taak “richting geven aan de accountantscontrole” is ruim geformuleerd en is onduidelijk. De formulering van de specifieke onderdelen hiervan is voor verbetering vatbaar. Zo is niet duidelijk aangegeven dat de financieel-technische beoordeling van de jaarrekening een taak is van de FAC die daarover adviseert aan PS als formeel opdrachtgever.

De beoordeling van de beleidsinhoudelijke verantwoording in de jaarrekening vindt plaats in de andere Statencommissies.

In bijlage 4 is een voorstel opgenomen met betrekking tot de taken en bevoegdheden voor zover deze betrekking hebben op de financiële governance.

### **6.1.4 Rolverdeling**

#### *Formuleer een duidelijk taakverdeling tussen de FAC en GS enerzijds en de FAC en de commissie BEM anderzijds.*

Uit de evaluatie is gebleken dat de rolverdeling tussen de verschillende bestuurlijke gremia niet altijd even helder is.

Zo bestaat de indruk dat de accountant veelal “zaken” doet met GS zonder dat de FAC daar vanuit haar opdrachtgeversrol zicht op heeft.

Ook de rolverdeling tussen de FAC en de commissie BEM blijkt niet altijd even helder te zijn. Vanuit het duale bestuursmodel, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen kaderstelling en controle, ligt het voor de hand de FAC als een controle-instrument van PS te zien. De commissie BEM draagt meer het karakter van een kaderstellende commissie.

### **6.1.5 Contactmomenten**

#### *Beperk het aantal contactmomenten met de accountant en bepaal wanneer de aanwezigheid van de verantwoordelijke gedeputeerde hierbij gewenst is.*

Als de provincie weer “in control” is kan het aantal contactmomenten met de account beperkt blijven tot twee of drie keer. Hierbij zal slechts bij de bespreking van het accountantsrapportage de aanwezigheid van de verantwoordelijke gedeputeerde wenselijk zijn.

### **6.1.6 Informatievoorziening**

#### *Gebruik als FAC de vastgestelde verordeningen en beleidsregels als leidraad voor de inrichting van het (gedelegeerde) opdrachtgeverschap van PS bij de accountantscontrole. Hou als FAC toezicht op de naleving van deze regels.*

Verordeningen, beleidsregels e.d. zijn de belangrijkste leidraad voor de werkzaamheden van de FAC bij de accountantscontrole. Gebleken is dat de meeste leden deze documenten niet kennen en de daarin opgenomen regels en taken voor de FAC.

Dit is essentieel omdat de FAC geacht wordt toezicht te houden op de naleving hiervan.

### **6.1.7 Intern controleplan**

*Hou als FAC toezicht op de uitvoering van het systeem van control volgens de drie Lines of Defense waardoor de accountant de controle van de jaarrekening tijdig en efficiënt kan uitvoeren.*

De accountant stelt voor zijn controlewerkzaamheden een controleplan op en bespreekt dit met de FAC.

Om de taken van de organisatie en de accountant op elkaar af te stemmen is het noodzakelijk dat GS jaarlijks een intern controleplan opstelt als bedoeld in het Controllersstatuut.

### **6.1.8 Relatie accountant**

*Besteed meer aandacht aan de vaststelling van het normenkader en geef de accountant opdracht te rapporteren over specifieke posten in de jaarrekening of onderdelen van de organisatie. Besteed hierbij ook aandacht aan de rapporteringstoleranties.*

De communicatie met de accountant loopt in de praktijk meestal in de eerste plaats via GS en de portefeuillehouder financiën in het bijzonder. Formeel is PS opdrachtgever maar heeft dit gedelegeerd aan de FAC.

Door PS in 2018 een controleverordening vastgesteld. Hierin is uitvoerig beschreven hoe de controle door de accountant moet verlopen en welke rol de verschillende actoren daarbij hebben w.o. de rol van de FAC.

Gebleken is dat in een aantal opzichten niet overeenkomstig de verordening wordt gehandeld. Hierin is o.a. bepaald dat de accountant kan worden gevraagd specifiek aandacht te besteden aan posten in de jaarrekening en welke rapporteringstoleranties daarbij moeten worden gehanteerd.

Met ingang van het verslagjaar 2021 zal de accountant in de controleverklaring niet langer een oordeel geven over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening opgenomen cijfers. In plaats daarvan zal GS in de jaarrekening rechtstreeks verantwoording moeten afleggen over de rechtmatigheid. De aanleiding voor deze wijziging vloeit voort uit de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten.' Het verdient aanbeveling om te bezien welke rol de FAC hierbij wil en kan spelen.

### **6.1.9 IT-beheersing**

*Geef GS opdracht om het financiële pakket te evalueren en besteed daarbij aandacht aan de wijze waarop dit de accountantscontrole kan ondersteunen.*

Voor de controle maakt de accountant gebruik van geautomatiseerde systemen. Sinds 2015 maakt de provincie gebruik van het ERP-systeem om de interne werkprocessen o.a. Financiën, In- en verkoop, personeelszaken en facilitaire zaken vanuit één informatiesysteem te ondersteunen. Dit betekende voor de bedrijfsvoering een personele krimp. Gebleken is dat dit niet zonder gevolgen is gebleven.

Door de account is aangegeven dat nog geen optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het geautomatiseerde systeem, de gebruiksrechten verbetering behoeven en de aanwezige kennis over dit systeem tekort schiet.

Door de account is al een aantal malen geadviseerd dit financiële pakket te evalueren en keuzes te maken. Hier is tot heden geen uitvoering aan gegeven.

### **6.1.10 Ondersteuning FAC**

*Breng de concerncontroller in een positie om samen met de griffier de FAC te ondersteunen en te adviseren bij de uitoefening van haar taak met betrekking tot de accountantscontrole.*

Gebleken is dat de ondersteuning en advisering van de FAC versterking behoeft. Naast de ondersteuning door de griffie bestaat behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning als het gaat om de financieel-technische kant van de accountantscontrole in relatie tot de interne controle.

De concerncontroller is hiervoor de meest geëquipeerde functionaris.

Deze moet echter wel in een positie gebracht worden om aan deze taak onafhankelijk en objectief invulling te kunnen geven.

In de recent door GS vastgestelde wijziging van het Organisatiebesluit is specifiek aandacht besteed aan de wijze waarop Concerncontrol is vormgegeven en de rol van de concerncontroller daarbinnen.

## GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Agenda en verslagen vergaderingen subcommissie voor de jaarrekening dd. 4 december 2017  
Agenda en verslagen vergaderingen Financiële Audit Commissie 2018 dd. 26 maart, 23 april, 28 mei, 18 juni, 3 september, 1 oktober en 19 november.  
Agenda en verslagen vergaderingen Financiële Audit Commissie 2019 dd. 28 januari, 22 mei, 26 juni en 11 september.

### **Subcommissie voor de jaarrekening**

Statenvoorstel Reglement van orde Subcommissie voor de jaarrekening (8 juli 2011 PS2011BEMxx)  
Advies dd. 25 mei 2016 inzake jaarrekening 2015  
Vragen en antwoorden naar aanleiding van de jaarrekening 2015  
Advies dd. 14 juni 2017 inzake jaarrekening 2016  
Advies van de Concerncontroller n.a.v. accountantscontrole jaarrekening 2016  
Statenvoorstel verlenging overeenkomst accountantscontrole EY (6 januari 2015, PS2015BEM02)

### **Instelling Financiële Auditcommissie**

Statenvoorstel Reglement van orde Financiële Audit Commissie (10 januari 2018 PS2018BEM02)  
Memorandum Start Financiële Auditcommissie (19 maart 2018)  
Memorandum Toelichting doel en rol Auditcommissie (18 april 2018)  
Memorandum Evaluatie Auditcommissie (31 juli 2018)  
Memorandum Evaluatie Auditcommissie (17 oktober 2018)  
Memorandum Procesvoorstel evaluatie P&C producten (1 november 2018)

### **Accountantskosten controle jaarrekening 2017**

Statenvoorstel mogelijke verlenging overeenkomst accountantscontrole EY (5 september 2016, 819B20BE)  
Opdrachtbevestiging EY accountantscontrole 2017 dd. 6 oktober 2017  
Memo toelichting controlekosten jaarrekening 2017 dd. 2 november en geactualiseerd 14 november 2017)  
Memo accountantskosten jaarrekening 2017 (20 juni 2019)

### **Controle jaarrekening 2017**

Controleplan jaarrekeningcontrole 2017 dd. 9 oktober 2017  
Managementletter 2017 dd. 5 december 2017  
Brief EY dd. 2 maart 2018 aanvullend onderzoek jaarrekening 2017 n.a.v. klokkenluidersmelding.  
Memorandum Brief van EY dd. 2 maart 2018 en voorgestelde processtappen (15 maart 2018)  
Memorandum gevolgen vertraging besluitvorming jaarrekening 2017 (23 maart 2018, 2018FAC07)  
Update jaarrekeningcontrole 2017 dd. 26 maart 2018  
Update jaarrekeningcontrole 2017 dd. 18 juli 2018  
Beantwoording schriftelijke vragen fractie PvdA inzake afronding jaarrekening 2017  
Statenbrief Stand van zaken afronden jaarrekening 2017 (25 september 2018, 2018AC39)  
Update jaarrekeningcontrole 2017 dd. 1 oktober 2018  
Update jaarrekeningcontrole 2017 dd. 19 november 2018  
Integis Samenvatting bevindingen forensisch accountantsonderzoek (7 november 2018)  
Statenbrief Bevindingen forensisch accountantsonderzoek Integis (13 november 2018, 2018AC45)  
Rapport Randstedelijke Rekenkamer Uithoflijn (4 december 2018)  
Memorandum Stand van zaken accountantscontrole jaarrekening 2017 en stappenplan (25 januari 2019)  
Statenbrief Voortgang proces jaarrekening 2017 (7 maart 2019, PS2019PS07)

Statenbrief Stand van zaken proces jaarrekening 2017 (2 april 2019, 2019AC07)  
Memorandum Voortgang proces controle jaarrekening 2017 (25 april 2019)  
Statenbrief Stand van zaken proces jaarrekening 2017 (21 mei 2019, 2019AC16)  
Statenbrief Stand van zaken proces jaarrekening 2017 (18 juni 2019)  
Statenvoorstel Evaluatie opdrachtgeverschap PS t.o.v. accountant (26 juni 2019 PS2019A03)  
Rapport EY accountantscontrole en overige informatie 2017 (29 juli 2019)  
Statenvoorstel jaarrekening 2017 (29 juli 2019, 2019BEM85)

### **Controle jaarrekening 2018**

Oprachtbevestiging EY accountantscontrole 2018 dd. .. mei 2019  
Statenvoorstel opdrachtbevestiging controle jaarrekening 2018 (26 juni 2019, 2019AC04)  
Memorandum monitoring accountantscontrole jaarrekening 2018 (26 juni 2019, 2019FAC21)

### **Controle jaarrekening 2019**

Memorandum voortgang aanbesteding accountantscontrole 2019-2022 (12 juni 2018, 2018AC24)  
Statenvoorstel Accountantsdienstverlening 2019-2022 (1 oktober 2018, 2018AC05)

### **Correspondentie ministerie van BZK**

Brief aan minister van BZK dd. 20 maart 2018 met verzoek uitstel aanlevering verantwoordingsinformatie 2017  
Memorandum Stand van zaken verzoek uitstel aanlevering verantwoordingsinformatie 2017 (12 juni 2018)  
Brief van minister van BZK dd. 9 juli 2018 beslissing verzoek uitstel aanlevering jaarstukken  
Memorandum Stand van zaken jaarrekening 2017 (7 september 2018, 2018AC39)  
Brief aan minister van BZK dd. 24 september 2019 verzoek verlenging uitstel verantwoordingsinformatie 2017  
Mail ministerie van BZK dd. 27 september 2018 inzake opschorten besluit verlenging coulance-maatregel  
Memorandum Voorlopige afspraken met BZK inzake jaarrekening 2017 (28 september 2018)  
Brief aan minister van BZK dd. 18 december 2018 stand van zaken aanlevering verantwoordingsinformatie 2017  
Brief van minister van BZK dd. 18 december 2018 opschorting betalingen Provinciefonds.  
Memorandum overleg met accountant over jaarrekening 20178 (.. november 2018)  
Memorandum Stappenplan afronding controle jaarrekening 2017 en brief van minister BZK (9 januari 2019)  
Brief aan minister van BZK dd. 15 januari 2019 verduidelijking en aanvulling werkzaamheden m.b.t. afronden jaarrekening 2017  
Kamervragen over gevolgen voor provincies bij het ontbreken van een goedgekeurde jaarrekening (19 februari 2019)  
Brief aan minister van BZK dd. 14 mei 2019 planning jaarrekening 2017 en jaarrekening 2018  
Brief aan minister van BZK dd. 29 juli 2019 verzoek tot uitstel jaarrekening 2018 en stand van zaken jaarrekening 2017

### **Onderzoeken artikel 217a Provwet**

Statenbrief Onderzoek 2018 doelmatigheid en doeltreffendheid van bestuur (5 december 2017, 2018BEM04)  
Statenbrief Onderzoek 2020 doelmatigheid en doeltreffendheid van bestuur (29 oktober 2019, 2019AC34)

### **Normenkader rechtmatigheid**

Statenbrief Normenkader Rechtmatigheid 2017 (6 februari 2018, 2018BEM20)  
Statenbrief Normenkader Rechtmatigheid 2018 (26 maart 2019, 2019AC10)  
Statenbrief Normenkader Rechtmatigheid 2019 (1 oktober 2019, 2019AC30)

### **Financiële verordeningen**

Instelling commissie voor de beleidsaudits (Besluit Provinciale Staten dd. 9 mei 2005)  
Statenvoorstel Financiële verordening (12 juni 2018 PS2018FA03)  
Memorandum Beantwoording technische vragen GroenLinks inzake Financiële verordening (26 juni 2018 )  
Statenvoorstel Controleverordening (12 juni 2018 PS2018FA02)  
Vaststelling Controllerstatuut (Besluit Gedeputeerde Staten van 26 augustus 2014 nr. 80F80D7E)  
Statenvoorstel Actualisatie treasurystatuut 2017-2021(1 november 2016 PS2016BEM23)

### **Organisatie ontwikkeling**

Organisatiebesluit provincie Utrecht 2004, wijziging 31 mei 2016, 16 mei 2017, 31 oktober 2017, 9 april 2019 en 1 oktober 2019.  
Statenbrief Programma verbetering Bedrijfsvoeringsinformatie (VBI) en afronding project Presto (31 mei 2016, 2016BEM61)  
Statenbrief Afronding project Presto en Verbetering Bedrijfsvoeringsinformatie (7 november 2017, 2017BEM94)

Statenbrief Afwikkeling reorganisatie (17 maart 2015, 2015BEM29)  
Statenbrief Beslissingen t.a.v. advies topstructuur en onderzoek bedrijfsvoering (6 september 2016, 2016BEM88)  
Statenbrief Organisatieontwikkeling en Expeditie Mijn PU (29 november 2016, 2017BEM05)  
Statenbrief Inrichting topstructuur (16 mei 2017, 2017BEM50)  
Memo J.H de Baas, Provincie Utrecht Opgavegericht: eigenaarschap en verantwoordelijkheid (6 juli 2018)  
Statenbrief Voortgang organisatieontwikkeling (6 november 2018,2018BEM105)  
Statenbrief Herijking topstructuur/CMT (16 juli 2019, 2018BEM81)  
Presentatie Ontwikkeling in de provinciale organisatie (Commissie BEM 18 september 2019)

### **Geraadpleegde literatuur**

De Gemeentewet en haar toepassing (Commentaar bij artikel 201 t/m 205 en artikel 216 t/m 219 Provinciewet)  
Financiële controle in het gemeenterecht (W. van er Woude, 20 oktober 2011)  
Versterking opdrachtgeverschap accountantscontrole (VNG april 2017)  
COS 610 (NBA)  
Verbijzonderde interne controle (VIC) bij decentrale overheden (Commissie BADO 14 febr. 2019)

## **GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

Dhr. drs. J.H. (Jan Herman) de Baas (Provinciesecretaris/algemeen directeur a.i.)

Dhr. mr. B.M.H. de Brey MBA (lid Provinciale Staten VVD)

Dhr. L.C. (Bertrick) van den Dikkenberg (lid Provinciale Staten SGP)

Dhr. drs. E.H. R. (Ted) Dinklo (voorzitter FAC)

Dhr. drs. T.J. (Johan) Dorst (commissiegriffier FAC)

Dhr. drs. M.J. (Marc) de Droog MSc (lid Provinciale Staten D66)

Dhr. drs. J. (Jacob) Germs (voorzitter subcommissie voor de jaarrekening/FAC)

Mw.mr. N.M. (Nelleke) Groen (lid Provinciale Staten GroenLinks)

Mw. N. (Nelly) de Haan-Mourik (lid Provinciale Staten Christen Unie)

Dhr. F. (Frans) Hazeleger (commissielid Provinciale Staten SGP)

Dhr. H. (Henk) Heijnemans (Domeinmanager Bedrijfsvoering)

Dhr. mr. V.C. (Vincent) Janssen (lid Provinciale Staten VVD)

Mw. drs. M.E. (Marianne) van Kimmenade RA MGA (accountant EY)

Mw. mr. drs. A.G. (Anneke) Knol – van Leeuwen (Provinciesecretaris/algemeen directeur)

Mw. drs. N.A. (Annet) Krijgsman (lid Provinciale Staten PvdA)

Dhr. drs. J. (Johan) Luiks (concerncontroller)

Mw. drs. C.A. (Karin) Peters (Statengriffier)

Dhr. drs. R. (Ross) van Ravenswaay (Concernadviseur financiën)

Dhr. drs. R. (Robert) Strijk (Gedeputeerde financiën c.a.)

Dhr. drs. E. (Erik) van Wijk MSc RA (concerncontroller tot maart 2019)

Dhr. drs. W.G.J. (Willem) Wijntjes RA (commissielid Provinciale Staten CDA)

## RESULTAAT NORMEN EN TOETSINGSKADER

	<b>Normenkader</b>	<b>Bron</b>	<b>Resultaat</b>
1.1	Het voorbereiden van de selectieprocedure en de besluitvorming door PS	Instellingsbesl. Art. 3 onder b i	De selectie van de opdrachtverlening voor de controle van de jaarrekening 2017 en 2018 door EY heeft plaatsgevonden door de subcommissie voor de jaarrekening (voorganger FAC). Voor de controle van de jaarrekening 2019-2022 zal PwC de controle uitvoeren.
1.2	Het voorbereiden van de controle door de accountant.	Instellingsbesl. Art. 3 onder b ii	De voorbereiding bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. het accorderen van de (jaarlijkse) opdrachtverlening en honorarium;</li> <li>b. het opstellen van een planning;</li> <li>c. het vaststellen van het audit (controle) plan.</li> </ul> Door de FAC is voor de jaarrekening 2017 en 2018 geen planning vastgesteld. Voor de jaarrekening heeft de FAC voorafgaand aan de controle geen controleplan vastgesteld.
1.3	Overleg met de accountant over specifieke aandachtspunten bij de controle op de rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening.	Instellingsbesl. Art. 3 onder b iii	De FAC heeft geen specifieke aandachtspunten aan de accountant "meegegeven". De accountant heeft hierom ook niet gevraagd.
1.4	Jaarlijks worden de werkzaamheden van de accountant geëvalueerd.	Instellingsbesl. Art. 3 onder b iii	De evaluatie van de controle van de jaarrekening 2017 in het bijzijn van de accountant en de gedeputeerde, heeft niet plaatsgevonden.
2.1	GS hebben maatregelen getroffen die waarborgen dat de financiële beheershandelingen en de daaruit voortvloeiende cijfers zoals opgenomen in de administraties rechtmatig tot stand zijn gekomen.	Financiële verordening artikel 22	Uit de controle van de jaarrekening 2017 is gebleken dat de financiële administratie en de interne controle niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen zoals opgenomen in het controllerstatuut. Niet is gebleken dat FAC het college van GS hierop heeft aangesproken.
3.1	Het voorbereiden van de selectieprocedure voor de accountant en het adviseren van PS over de aanbesteding van de accountantscontrole.	Controleverord. Art. 3 lid 3 en 4	Zie ook onder 1.1
3.2	Vaststellen posten waaraan de accountant specifieke aandacht moet besteden en de daarbij te hanteren rapporteringstoleranties.	Controleverord. Art. 3 lid 6	Zie onder 1.3

3.3	PS stellen op voorstel van PS het controleprotocol vast.	Controleverord. Art. 4 lid 2	PS hebben geen controleprotocol vastgesteld. Gebleken is dat het normen- en toetsingskader voor de beoordeling van de rechtmatigheid door de accountant deze functie vervuld.
3.4	Vaststellen (vóór 1 oktober) van het normen- en toetsingskader voor de beoordeling van de rechtmatigheid door de accountant.	Controleverord. Art. 4 lid 3	GS hebben dit wel vastgesteld en ter kennis gebracht van PS maar voldoet niet aan de daaraan te stellen eisen. Dit besluit is niet vooraf aan de FAC ter advisering voorgelegd.
3.5	De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.	Controleverord. Art. 5 lid 1	De accountant heeft voor de jaarrekening 2017 een controleplan opgesteld en dit besproken met de subcommissie voor de jaarrekening. Voor 2018 is dit niet gebeurd.
3.6	De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles.	Controleverord. Art. 5 lid 2	De controle vindt in twee fasen plaats. Voor 1 januari wordt een managementletter opgesteld waarin een oordeel wordt gegeven over de administratieve organisatie en interne controle. Na 1 januari wordt de feitelijke controle van de jaarrekening uitgevoerd. Voor de jaarrekening 2017 is na het verstrijken van de overeengekomen "opleverdatum" van de controle nog een derde fasen ingelast vanwege de Uithoflijn. Vooruitlopend op de controle van de jaarrekening 2018 heeft de accountant geen managementletter opgesteld.
3.7	Er vindt periodiek (afstemming) overleg plaats tussen de accountant en de vertegenwoordigers van of namens GS.	Controleverord. Art. 5 lid 3	Er heeft regelmatig overleg plaatsgevonden tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en de accountant. Complicerende factor is hierbij geweest dat in de periode van de controle van de jaarrekening 2017 de verantwoordelijk gedeputeerde vijf keer is gewisseld.
3.8	De FAC voert periodiek afstemmingsoverleg met de accountant over de voortgang en uitkomsten van de controle.	Controleverord. Art. 5 lid 4	De FAC heeft zeer intensief met de accountant gecommuniceerd.
3.9	De accountant meldt terstond en schriftelijk wanneer bij een controle afwijkingen van materiaal of wezenlijk belang zijn geconstateerd waaraan GS naar de mening van de accountant onvoldoende aandacht hebben besteed.	Controleverord. Art. 8 lid 1	Door de accountant regelmatig gewezen dat de gebrekkige kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle. Hierop heeft de FAC geen actie ondernomen.
3.10	De accountant brengt verslag uit van zijn bevindingen van niet bestuurlijk belang aan de algemeen-directeur en alle andere functionarissen en medewerkers van wie de financiële beheershandelingen zijn gecontroleerd.	Controleverord. Art. 8 lid 2	Niet duidelijk is geworden of, hoe en in welke frequentie hier uitvoering aan is gegeven.



3.11	De tussentijdse verslagen, waaronder de managementletter, worden door GS aan de FAC verstuurd.	Controleverord. Art. 8 lid 6	Alleen ter voorbereiding van de controle van de jaarrekening 2017 is een managementletter uitgebracht door de accountant. Deze is besproken met de subcommissie voor de jaarrekening (voorganger FAC). Voor 2018 is een managementletter achterwege gelaten.
3.12	GS maken gebruik van de mogelijkheid om op de controleverklaring en het verslag van bevindingen te reageren.	Controleverord. Art. 8 lid 7	De jaarrekening moet worden vastgesteld door PS. GS hebben alleen via dit Statenvoorstel gereageerd op de resultaten van de controle door de accountant van de jaarrekening 2017. Bij de behandeling van dit voorstel in de vergadering van PS van 25 september 2019 is bij monde van de toenmalige gedeputeerde gereageerd op de bevindingen van de accountant.
3.13	De accountant bespreekt het verslag van bevindingen met de FAC voorafgaand aan de behandeling van de jaarrekening en de controleverklaring in PS.	Controleverord. Art. 8 lid 8	In een gezamenlijke informatieve vergadering van de commissie BEM en de FAC heeft de accountant een toelichting gegeven op de resultaten van de controle van de jaarrekening 2017.
4.1	Het adviseren van PS over de jaarrekening en jaarverslag mede aan de hand van de bevindingen van de accountant.		Niet is gebleken dat de FAC een oordeel heeft uitgesproken over de financieel-technische beoordeling van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2017.
4.2	Vaststellen onderzoeksonderwerpen voor de controle door de accountant.		De FAC heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de accountant onderwerpen "mee te geven" waaraan bij de controle van de jaarrekening bijzondere aandacht moet worden besteed.
4.3	Het houden van toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen die door de accountant worden gedaan.		Niet is gebleken dat de FAC aandacht heeft besteed aan de uitvoering van de aanbevelingen die in eerdere rapportages en mondelinge presentaties door de accountant aan de orde zijn gesteld.
4.4	Kunnen beschikken over tijdig, relevante en volledige informatie om invulling te kunnen geven aan de sturing en begeleiding van de accountantscontrole.		De leden van de FAC hebben geen of in beperkte mate kennis van de interne regelgeving (Financiële verordening, controleverordening, controleprotocol, controllerstatuut e.d.) van de provincie op het terrein van de financiële controle en het toezicht daarop.
4.5	De concerncontroller is de belangrijkste adviseur van de FAC en geeft gevraagd en ongevraagd adviezen die van belang zijn voor de accountantscontrole.		De concerncontroller was onvoldoende in de positie om uitvoering te kunnen geven aan zijn taken zoals omschreven in het Controllerstatuut.
4.6	Inzicht hebben in de inrichting van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van de provincie.		De FAC heeft als technische commissie onvoldoende inzicht in de inrichting van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) en heeft daar ook niet naar gevraagd.

4.7	Op hoofdlijnen kennis hebben van welke criteria de accountant hanteert bij de controle en de verschillende fasen daarbinnen zoals opgenomen in het controleplan.		De accountant is voor de controlewerkzaamheden gebonden aan strenge regelgeving. Deze bestaan uit objectieve criteria (bijv. rechtmatigheid) maar ook uit subjectieve criteria (bijv. wat moet onder onzekerheden worden verstaan). Ook de betekenis van systeemgestuurde controle is niet altijd even duidelijk.
4.8	Houden van toezicht op het verstrekken van tijdige, volledige en kwalitatief goede informatie door GS aan de accountant.		De FAC heeft GS c.q. de verantwoordelijke gedeputeerde niet aangesproken over de bevindingen van de accountant dat de informatievoorziening tekort schoot.
4.9	Kennis nemen van de reactie van GS op de resultaten van de interim-controle zoals door de accountant vastgelegd in de managementletter.		GS hebben geen reactie gegeven op de managementletter die door de accountant voorafgaand aan de controle van de jaarrekening 2017 is afgegeven. De FAC heeft hier ook niet om gevraagd.
4.10	Op hoofdlijnen kennis dragen van de uitgevoerde controle en audits door de interne organisatie van de provincie.		De FAC heeft geen informatie ontvangen van de intern uitgevoerde controles en audits.
4.11	Houden van toezicht op de opzet en inrichting van het systeem van control zoals opgenomen in het Controllerstatuut.	Controllerstatuut Hoofdstuk 6	De FAC is niet op de hoogte van de inhoud van het Controllerstatuut en kon daarom ook geen toezicht houden.
4.12	Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de accountant zoals opgenomen in het verslag van bevindingen bij de vorige jaarrekening.		De bevindingen en daaruit voortvloeiende aanbevelingen en adviezen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2017 komen voor een belangrijk deel terug bij de controle van de jaarrekening.
5.1	Er is uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de accountant m.b.t. de taken van de auditcommissie in relatie tot de accountantscontrole.	Management-letter	De accountant heeft aangegeven welke taak en rol de FAC zou kunnen hebben. In het instellingsbesluit is dit beperkt opgenomen.
5.2	De kwaliteit van de interne processen alsook de financiële administratie is van voldoende niveau om een betrouwbare procesgang en verslaglegging te waarborgen.	Jaarrekening verslag van bevindingen	Duidelijk is geworden dat hieraan niet wordt voldaan. Aangegeven is dat nog een lange weg te gaan is om de gebruikelijke kwaliteitsnormen te halen.
5.3	Ziet toe op de voortgang van de door te voeren verbeteracties om te komen tot een tijdige en efficiënte accountantscontrole.		De leden van de FAC verschillen hierover van mening. Een deel vindt dit geen taak van de FAC maar van GS. Een ander deel meent dat hier een belangrijke rol is weggelegd voor de FAC.
5.4	De interne beheersorganisatie is in voldoende mate zelf controlerend en in control.		Uit de bevindingen van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2017 is gebleken dat hieraan niet wordt voldaan.

### **Artikel 3 Taken**

De Audit Commissie is belast met:

1. het voorbereiden en adviseren van Provinciale Staten over de aanbesteding van de accountantscontrole met inachtneming van het bepaalde in de verordening als bedoeld in artikel 217 Provinciewet;
2. het beoordelen en adviseren van PS over het bij de jaarlijkse accountantscontrole te hanteren normen- en toetsingskader alsmede het benoemen van posten in de jaarrekening of organisatieonderdelen waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
3. het voorbereiden van de accountantscontrole naar de jaarrekening, waaronder het, met inachtneming van het interne controleplan, vaststellen van het door de accountant opgestelde controleplan en de managementletter en het daarover voeren van voorbereidende gesprekken met de accountant;
4. het onderzoeken van de door GS aan PS aangeboden jaarrekening voor zover dit betrekking heeft op de rechtmatigheid van de in de jaarrekening opgenomen informatie en de beoordeling of het gevoerde financiële beheer voldoet aan de in de verordening als bedoeld in artikel 217 lid 1 Provinciewet opgenomen regels;
5. het beoordelen van de door GS opgestelde rechtmatigheidsverklaring<sup>26</sup> en het daarover adviseren van PS bij de vaststelling van de jaarrekening;
6. het toezien op het proces van interne beheersing en bedrijfsvoering zoals opgenomen in het controllerstatuut en Gedeputeerde Staten hierover te adviseren;
7. het na afloop van de controle evalueren van de werkzaamheden van de accountant mede in relatie tot de administratieve organisatie en interne controle van de provincie.
8. het toezien op de opvolging van de door de accountant gedane aanbevelingen die voortvloeien uit de accountantscontrole.

---

<sup>26</sup> Dit met ingang van de jaarrekening 2021.