



# **Verbijzonderde Interne Controleplan Provincie Utrecht 2021 en 2022**

Auteur(s) : D.G. Visser  
Team : Eenheid Concerncontrol (CCO)  
Datum : 2 februari 2021  
Documentnummer : 822043CE

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Doelstelling verbijzonderde interne controleplan 2021 en 2022	3
1.2 Relevante wet- en regelgeving Provincie Utrecht	3
1.3 Invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording	3
1.4 Ambitieniveau van de Provincie en de goede samenwerking met de externe accountant	6
1.5 Verantwoordelijkheid en status document	6
<b>2. Uitgangspunten, het “Three lines model” en scopebepaling</b>	<b>7</b>
2.1 Ontwikkelingen Provincie Utrecht en relatie met andere trajecten	7
2.2 Het “Three Lines Model” en de VIC-functie bij de Provincie Utrecht	7
2.3 Terugblik en scopebepaling 2021 en 2022	10
2.3.1 Terugblik boekjaar 2019 en 2020	10
2.3.2 Scopebepaling 2021 en 2022	10
<b>3. De aanpak, uitvoering, rapportage en planning van de VIC</b>	<b>12</b>
3.1 Aanpak	12
3.2 Uitvoering en rapportage	12
3.3 Planning en inzet 2021 en verder	12
<b>Bijlage 1: Overzicht belangrijkste risico’s per proces en onderwerp</b>	<b>13</b>



## Hoofdstuk 1 Inleiding

De provincie is verplicht (artikel 216/217 van de provinciewet) zorg te dragen voor de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer. Dit verbijzonderde interne controleplan gaat in op de toetsing zoals deze voor de boekjaren 2021 en 2022 zal worden vormgegeven. De aanstaande wettelijke invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording speelt een prominente rol en heeft daarbij ook een grote invloed op de inrichting van dit plan.

### 1.1 Doelstelling verbijzonderde interne controleplan

Dit plan gaat in op de inrichting en uitvoering van de verbijzonderde interne controle (verder: VIC) over de boekjaren 2021 en 2022 van de Provincie Utrecht. Voor dit VIC-plan is gekozen voor twee boekjaren omdat sprake is van een groeipad waarbij in 2022 een aantal aanvullende onderwerpen zijn opgenomen. De VIC is een instrument dat bijdraagt aan het rechtmatig handelen van de provincie en de lerende organisatie. De uitkomsten van de VIC geven daarnaast belangrijke input voor het door Gedeputeerde Staten (verder: GS) af te geven Rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken (zie 1.3 voor nadere toelichting). De VIC is vooral bestemd voor de interne organisatie. Daarnaast willen wij met de VIC ook bijdragen aan de goede samenwerking met de externe accountant.

De intensiteit en de wijze van samenwerking hangt vooral samen met de kwaliteit van de organisatie in zijn geheel, de VIC-functie en de daarbij afgestemde controleaanpak van de externe accountant. Door als interne controle, verbijzonderde interne controle en externe controle samen te werken wordt tenslotte de 'controlelast' binnen de organisatie beperkt en efficiënter gewerkt. Hoofdstuk 2.2 gaat verder in op de inrichting van de VIC bij de Provincie Utrecht.

### 1.2 Relevante wet- en regelgeving Provincie Utrecht

In de financiële verordening Provincie Utrecht (81D2650E) is onder artikel 22 het volgende opgenomen:

- "Gedeputeerde Staten zorgen ten behoeve van het getrouwe beeld van het Jaarverslag en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen tot herstel."

En aanvullend daarop in artikel 23:

- "Gedeputeerde Staten zorgen voor en stellen vast het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan."

De controlewerkzaamheden zoals opgenomen in dit plan betreffen het toetsen aan de norm. In de controleverordening is door Provinciale Staten bepaald dat "Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks voor 1 oktober het normen- en toetsingskader vast waarop de accountant geacht wordt haar controle op de rechtmatigheid te richten" (Art 4-3). De VIC vindt plaats op de recht, hoogte en duurbepalingen van het voorwaarden criterium van de financiële beheershandelingen. Voor een uitgebreid overzicht van de in het toetsingskader betrokken interne en externe wet- en regelgeving verwijzen we u naar het normenkader rechtmatigheid 2020 (821732EF).

Het volgende beleid is expliciet uitgesloten van controle in het normenkader:

- Het inkoopbeleid, Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Utrecht 2014.

Het niet opnemen van dit beleid in het normenkader betekent dat eventuele afwijkingen van dit eigen beleid (interne wetgeving) niet meetellen voor de oordeelsvorming ten aanzien van de rechtmatigheid. Het naleven van Europese aanbestedingsregels valt overigens wel in het normenkader. Dit is externe wetgeving waar elke Provincie aan moet voldoen. Met ingang van het boekjaar 2021 maakt de toets op de Europese aanbestedingen onderdeel uit van de VIC.

### 1.3 Invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording

Het boekjaar 2021 (en verder) staat in het teken van de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording (verder: RMV). Gedeputeerde Staten nemen vanaf dat moment in de jaarrekening een RMV op. De RMV geeft inzicht in hoeverre de provincie rechtmatig heeft gehandeld over een boekjaar. De externe accountant geeft vanaf dit moment geen oordeel meer over de rechtmatigheid.

De rechtmatigheidsverantwoording (RMV) is bedoeld om de kaderstellende en controlerende rol van de Provinciale Staten (PS) te versterken. Daarnaast is de verwachting dat er een kwaliteitsimpuls plaatsvindt voor interne processen en beheersing en dat er meer vooruitgekeken wordt, omdat het college van Gedeputeerde Staten (GS) ook

beheersmaatregelen moet formuleren (“fouten in toekomst voorkomen”). In tabel 1 zijn de belangrijkste verantwoordelijkheden in hoofdlijnen weergegeven.

Tabel 1: overzicht verantwoordelijkheden bij invoering van de RMV

Provinciale Staten (PS)	Gedeputeerde Staten (GS)	Externe Accountant
<p>De invoering van de RMV is mede bedoeld <u>om het gesprek</u> te ondersteunen tussen PS en GS over de (financiële) rechtmatigheid.</p> <p>Het doel is om de kaderstellende- en controlerende rol van PS te versterken.</p>	<p>De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde beleid ligt, nu en straks, bij GS.</p> <p>GS richt de <u>administratie en interne beheersing</u> zodanig in, dat zij verantwoording kan afleggen.</p> <p>Het <u>gehele</u> college is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen.</p>	<p>Controleert de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – straks een onderdeel van de jaarrekening.</p>
<p>PS<sup>1</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ stellen de verantwoordingsgrens vast (tussen de 0% en 3%).</li> <li>✓ geven aan GS aan wat over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen moet worden.</li> </ul>	<p>GS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ nemen de RMV op in de jaarrekening.</li> <li>✓ nemen een toelichting op in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.</li> </ul>	<p>De externe accountant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ geeft geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid</li> <li>✓ toetst of de jaarrekening getrouw is en daarbij ook de RMV</li> </ul>

Bij het opstellen van dit VIC-plan was nog geen uitsluitel of de invoering definitief zou ingaan per 1 januari 2021. Inmiddels zijn er vanuit verschillende commissies handreikingen en praktijkvoorbeelden opgesteld. De handreiking van de VNG gaat ook in op de werkwijze van de Provincie Utrecht<sup>2</sup>. Voor dit VIC-plan is als uitgangspunt gekozen dat de RMV per 1 januari 2021 ingaat. Mocht uiteindelijk toch blijken dat de invoering een jaar wordt uitgesteld dan gebruiken wij het boekjaar 2021 als extra proefjaar.

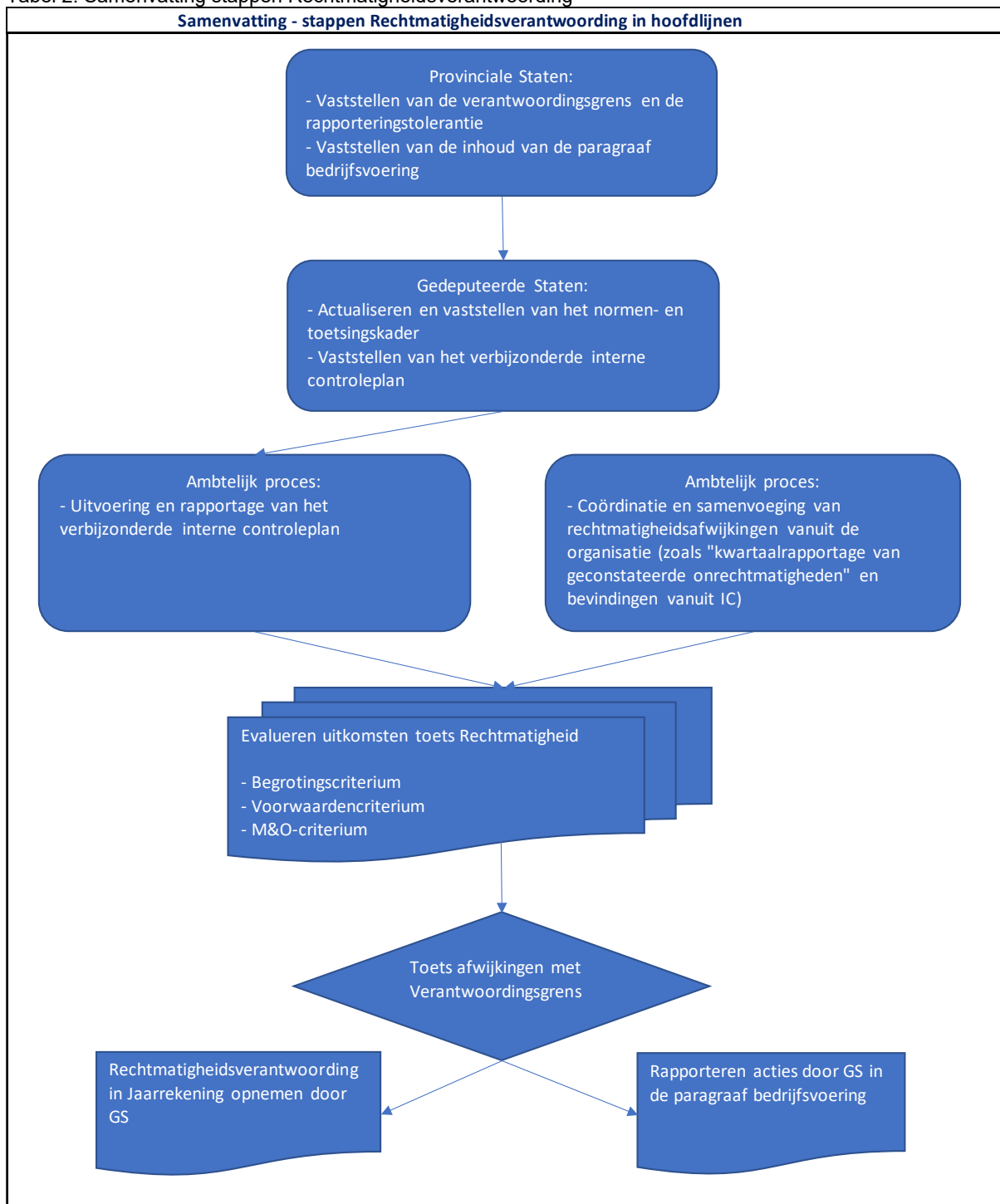
Voor het proces van totstandkoming van de Rechtmatigheidsverantwoording is een procesbeschrijving opgesteld waarin ook de rollen en verantwoordelijkheden zijn opgenomen. De hoofdstappen zijn in tabel 2 weergegeven. Uit de hoofdstappen blijkt dat de VIC één van de belangrijke instrumenten is voor de totstandkoming van de Rechtmatigheidsverantwoording. Naast de VIC zijn er ook andere werkzaamheden binnen de organisatie waarbij afwijkingen voor rechtmatigheid geconstateerd kunnen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan interne controles in het primaire proces en ook aan “overige interne controlewerkzaamheden”<sup>3</sup> die door Team AO/IC van Bedrijfsvoering plaatsvinden. De “overige interne controlewerkzaamheden” zijn opgenomen in het door team AOIC opgestelde IC-plan.

<sup>1</sup> Nadat de wetswijziging definitief is zal vanuit GS dit ter besluitvorming voorgelegd worden aan PS.

<sup>2</sup> <https://vng.nl/nieuws/vng-ipo-handreiking-rechtmatigheidsverantwoording>

<sup>3</sup> Zie “Tabel 3: Nadere uitwerking van het “Three Lines Model” en de VIC-functie bij de Provincie Utrecht”

Tabel 2: Samenvatting stappen Rechtmatigheidsverantwoording



Het samenvattend overzicht is nader uitgewerkt in een procesbeschrijving waarin ook de rollen en verantwoordelijkheden van de provincie op onderdelen is uitgewerkt. De rollen en verantwoordelijkheden zijn met vertegenwoordigers van de betrokken medewerkers verder afgestemd.

#### **1.4 Ambitieniveau van de provincie en de goede samenwerking met de externe accountant**

In de vergadering van 1 oktober 2020 heeft het College van Gedeputeerde Staten (81F901D5) het ambitieniveau vastgesteld van de Provincie Utrecht ten aanzien van rechtmatigheid. De ambitie is om de VIC te versterken zodat deze uiteindelijk functioneert als "interne beheersingsmaatregel" voor de Provincie Utrecht. Dit betekent dat de kwaliteit van de VIC dusdanig is dat ook de externe accountant kan steunen op de (rapportages) van de VIC. De VIC dient als fundament voor de zekerheid die GS zoekt om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De belangrijkste doelstelling voor het komende jaar is om ervoor te zorgen dat: "de provincie (de GS) over 2021 zelfstandig en aantoonbaar een rechtmatigheidsverantwoording kan afleggen."

In het "Auditplan Provincie Utrecht 2020" heeft de externe accountant opgenomen dat zij gaat voor een goede samenwerking met de eenheid Concerncontrol (CCO) en het Team AO/IC van domein Bedrijfsvoering. Bij de controle van het boekjaar 2020 is de externe accountant van plan om gebruik te maken van de VIC werkzaamheden. Dit is een goed uitgangspunt voor de verdere doorontwikkeling van de VIC-functie. Hoofdstuk 2 gaat verder in op de aanpak. De uitkomsten van deze werkzaamheden van dit plan vormt belangrijke input voor de verdere uitwerking van de toekomstvisie in 2021.

#### **1.5 Verantwoordelijkheid en status van document**

Het verbijzonderde interne controleplan wordt vastgesteld door GS en inhoudelijk afgestemd met de externe accountant en ter kennisname naar de Financiële Audit Commissie gestuurd.

## Hoofdstuk 2. Uitgangspunten, het “Three lines model” en scopebepaling

### 2.1 Ontwikkelingen Provincie Utrecht en relatie met andere trajecten

Tot en met begin van het boekjaar 2020 is de verbijzonderde interne controle gegevensgericht uitgevoerd, primair ter ondersteuning van de oordeelsvorming (en het dossier) van de externe accountant.

Voordat er kan worden gesteund op de processen dient eerst een verbeteringsslag plaats te vinden. De periode van begin 2020 stond hierbij in het teken om een doorontwikkeling te realiseren van de processen (die in scope van de VIC worden meegenomen). Dit betekent dat vereiste interne beheersingsmaatregelen, gericht op risico's, ingericht zijn om de processen te verbeteren. In de loop van 2020 heeft de VIC een meer gestructureerde aanpak gekregen waarbij per kwartaal controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd en de uitkomsten en verbetervoorstellen zijn gerapporteerd binnen de organisatie aan de proceseigenaren.

De ambitie is om in de loop van 2021 de werkzaamheden te verschuiven van controle achteraf (gegevensgericht vanuit de uitkomsten) naar controle tussentijds (procesgericht op beheersingsmaatregelen), waarmee de focus komt te liggen op het eigenstandig toetsen van de interne beheersing in de processen. Hiermee wordt de VIC meer systeemgericht. Over het boekjaar 2021 zullen de procesoptimalisaties verder worden geïmplementeerd en zal voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording worden opgesteld. Dit betekent dat in de jaarrekening 2021, die begin 2022 wordt opgesteld, voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen.

Als basis voor deze Rechtmatigheidsverantwoording zullen wij dit VIC plan (en de halfjaarrapportages) ook ter kennisname aan de Financiële Audit Commissie sturen. Voor de inrichting en uitvoering van deze werkzaamheden maakt CCO gebruik van tooling. De belangrijkste processen, de vastlegging van de belangrijkste processtappen in vindt in deze tooling plaats zodat processen, werkzaamheden en review controleerbaar worden vastgelegd. In 2021 zal de tooling verder worden ingericht en geoptimaliseerd zodat deze tooling faciliteert in het kunnen afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het VIC-plan heeft overigens niet het doel om de integrale verbeteropgave van de Provincie te realiseren. Voor dit onderdeel loopt onder meer het programma Versterking Financiële Functie. Er is wel een onderlinge relatie aangezien de VIC steunt op administratieve processen en interne controles. Uiteraard is vanuit de VIC ook afstemming met de betrokkenen medewerkers van de verbeteropgave over de onderwerpen die in scope zijn voor de VIC. Dit geldt ook voor de “overige interne controlewerkzaamheden” die Team AO/IC van Bedrijfsvoering uitvoert. Voor de “overige interne controlewerkzaamheden” stelt Team AO/IC van Bedrijfsvoering jaarlijks een interne controleplan (IC-plan) op.

### 2.2 Het “Three Lines Model” en de VIC-functie bij de Provincie Utrecht

Het “Three Lines Model” helpt organisaties processen in beeld te brengen die bijdragen aan het realiseren van doelstellingen. Daarnaast is dit model ondersteunend aan een sterke governance en risicomangement<sup>4</sup>. Bij de provincie wordt dit model gebruikt om voldoende zekerheid te verkrijgen over getrouwheid en de financiële rechtmatigheid. Daarbij is het van belang om na te gaan of de provincie adequate (interne) controlemaatregelen heeft geïmplementeerd.

De VIC-functie en de interne controle (verder: IC) zijn als volgt ingericht bij de provincie:

- 1e lijn: IC.
- 2e lijn: IC en VIC (de tweede lijn kan VIC en IC uitvoeren).
- 3e lijn: VIC-audit.

Eenheid Concerncontrol (CCO) is verantwoordelijk voor de VIC. Team AO/IC van domein Bedrijfsvoering voert de VIC uit op basis van het door CCO opgestelde VIC-plan. De review op de VIC vindt plaats door CCO. In tabel 3 is de inrichting op hoofdlijnen toegelicht.

Tabel 3: Nadere uitwerking van het “Three Lines Model” en de VIC-functie bij de Provincie Utrecht

Linie	Toelichting en kenmerken	Afdeling en/of Functionarissen	Provincie Utrecht
Eerste lijn	de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de primaire processen	De lijnorganisatie: de domeinen en de teams.	Proceseigenaren van de financiële processen en de interne controle functionarissen.

<sup>4</sup> Bron: Instituut van Internal Auditors. Dit model stond eerder bekend onder de naam de 'Three Lines of Defense'. Met de update van dit model op 20 juli 2020 wordt de term “defense” niet meer gebruikt aangezien dit model ook gebruikt kan worden om waarde te vergroten binnen organisaties.

Tweede lijn	ondersteunt, adviseert, coördineert en toetst of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd.	Uitgevoerd door interne controlefunctionarissen	Uitvoering van de VIC en “overige interne controlewerkzaamheden” door Team AO/IC <sup>5</sup> .  Toetsen van de voortgang van de VIC en de signalerende functie van de Business controller
Derde lijn	(grote) mate van objectiviteit waarmee een auditor kan oordelen	Eenheid Concerncontrol (CCO)	Objectieve kwaliteitsreview VIC door medewerker VIC-Audit (CCO).  De uitkomsten van de VIC vertalen naar de tekst van de RMV in de jaarrekening

In aanvulling op bovenstaande tabel is het goed om te vermelden dat ook sprake is van een zogenaamde “vierde lijn”. Deze vierde lijn is van externe onafhankelijke organisaties zoals de externe accountant.

De commissie BADO hanteert onderstaande omschrijving over de VIC-functie<sup>6</sup>:

- “De verbijzonderde interne controle is gericht op het verkrijgen van inzicht vanuit de eigen organisatie in tenminste de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen, alsmede de risico’s die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid. De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de reguliere interne controle, in die zin dat:
  - een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden;
  - de focus ligt op de processen met de grootste (financiële en maatschappelijke) risico’s.”

Tabel 4: belangrijkste uitgangspunten per organisatieonderdeel voor de VIC-functie bij de Provincie Utrecht

Organisatieonderdeel	Functie	Belangrijkste taken/verantwoordelijkheden
Alle domeinen - eerste lijn	Teamleiders en opgavemanagers (de proceseigenaren)	De uitvoerende rol bestaat uit het: <ul style="list-style-type: none"> <li>• opstellen van het IC-plan per relevant proces.</li> <li>• uitvoeren van de interne controles in de lijn.</li> <li>• implementeren van aanbevelingen in de processen.</li> <li>• beschrijven en actualiseren van de procesbeschrijvingen.</li> </ul>
Domein Bedrijfsvoering - tweede lijn	Team AO/IC	De uitvoerende rol bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het uitvoeren van het VIC-plan.</li> <li>• de uitkomsten van de VIC in memoranda vastleggen.</li> <li>• de bevindingen van de VIC af te stemmen met de proceseigenaren.</li> <li>• het toetsen van de opvolging van aanbevelingen.</li> <li>• het rapporteren van de bevindingen van de VIC.</li> </ul>

<sup>5</sup> Team AO/IC voert VIC uit van de genoemde onderdelen in dit VIC-plan. Daarnaast voert Team AO/IC ook overige werkzaamheden uit. Onder overige werkzaamheden verstaan wij ondersteuning bij optimalisering van processen en uitvoering van interne controle werkzaamheden. De overige werkzaamheden van Team AO/IC maken geen onderdeel uit van dit plan. Voor deze werkzaamheden stelt Teamteam AO/IC jaarlijks een IC-plan op.

<sup>6</sup> Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/14/de-verbijzonderde-interne-controle-bij-decentrale-overheden>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• het agenderen van de VIC-rapportage en het bespreken van de uitkomsten in het MT.</li> <li>• het opstellen en uitvoeren van IC-plan domein Bedrijfsvoering</li> </ul> <p>het geven van adviezen over onder meer het IC-plan van de afdelingen.</p>
Eenheid Concerncontrol (CCO) – tweede lijn	Business controller	<p>De toetsende en adviserende rol bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het signaleren van belangrijke wijzigingen in het domein en het maken van de vertaling daarvan naar de processen in het IC-plan</li> <li>• de toetsende rol van de procesbeschrijvingen inclusief de beoordeling van de processtappen, de risico's, de beheersmaatregelen en de interne controlemaatregelen.</li> <li>• het monitoren van de voortgang van de aanbevelingen</li> </ul>
Eenheid Concerncontrol (CCO) – derde lijn	Medewerker VIC-audit (CCO)	<p>De kaderstellende en regierol bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het opstellen van het VIC-plan.</li> <li>• de afstemming van de controle aanpak met de externe accountant.</li> <li>• het jaarlijks actualiseren van het normenkader en het operationaliseren van het normenkader in een toetsingskader<sup>7</sup>.</li> <li>• het uitvoeren van de review op de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden.</li> <li>• de training en coaching van de medewerkers bij uitvoering van de verbijzonderde interne controle.</li> <li>• de actualisatie en de Inrichting van de VIC tooling.</li> <li>• het opstellen van de totaalrapportages op domein-, concern- en GS-niveau.</li> <li>• het verzorgen van informatiesessies over de rechtmatigheidsverantwoording.</li> <li>• regievoeren op het proces van de rechtmatigheidsverantwoording.</li> </ul>

In de notitie BADO zijn meerdere varianten opgenomen voor de invulling van de VIC-functie. De gekozen variant voor de Provincie Utrecht is als volgt<sup>8</sup>:

- *Zowel een centrale interne controlefunctie als een decentrale uitvoering in de lijn*  
*Hierbij wordt een middenweg gekozen tussen de varianten 1 en 2. **De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de interne controles ligt in de lijn, bij de proceseigenaren. De centrale interne controlecapaciteit wordt verzwakt. Daarmee kan centraal een zwaardere regierol worden gepakt, wordt praktische ondersteuning gegeven aan de lijn bij de uitvoering van de interne controles en kan ten aanzien van werkprogramma's, lijncontroles, werkprocessen en rapportering over werkzaamheden een bredere centrale inzet plaatsvinden.***

De eenheid Concerncontrol (CCO) heeft een kaderstellende en regierol. De uitvoering van de (verbijzonderde) interne controles zijn in de lijn belegd en team AOIC bewaakt de voortgang en heeft een signalerende functie. Deze variant sluit ook aan bij het ambitieniveau als interne beheersingsmaatregel waarop de externe accountant kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden. Voor de inrichting bij de Provincie Utrecht is daarom gekozen voor de volgende uitgangspunten:

<sup>7</sup> Het toetsingskader maakt integraal onderdeel uit van de werkprogramma's van de onderwerpen. Zie bijlage 1 voor de belangrijkste aandachtspunten. Zie bijlage 1 voor de belangrijkste aandachtspunten.

<sup>8</sup> Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/14/de-verbijzonderde-interne-controle-bij-decentrale-overheden>

- Objectieve rol van de VIC-auditor door organisatorische positionering bij CCO in de “derde lijn”.
- Competente medewerkers door medewerker VIC-audit (CCO) met een RA-titel bij CCO en medewerkers bij team AOIC met een accountancy-achtergrond.
- Ingevoerde kwaliteitsbeheersing door review van de uitgevoerde verbijzonderde interne controlewerkzaamheden.

## 2.3 Scopebepaling en invulling boekjaren 2021 en 2022

### 2.3.1 Terugblik boekjaar 2019 en 2020

Eind 2019 is gestart met de werkzaamheden voor het boekjaar 2019. Gezien dit late tijdstip hebben voor dit boekjaar vooral ondersteunende werkzaamheden voor de externe accountantscontrole plaatsgevonden. In dit kader is lijstwerk voor selectie aangeleverd en is de benodigde controle-informatie voor de geselecteerde posten verzameld. Daarnaast zijn inhoudelijke vragen van de externe accountant beantwoord.

Voor het boekjaar 2020 is gedurende het jaar gestart met de uitvoering en rapportage van de VIC voor de processen inkopen/crediteuren, personeel en subsidies. Daarnaast zijn ook verschillende informatiesessies binnen de Provincie gehouden en is een procesbeschrijving opgesteld (zie tabel 2).

De belangrijkste (tussentijdse) constatering van de uitvoering van de VIC over het eerste half jaar zijn als volgt:

- De betrouwbaarheid van het lijstwerk voor het maken van selecties is bij de processen inkopen/crediteuren en subsidies kan nog niet worden aangetoond. Voor inkopen/crediteuren is dit het gevolg van het nog niet zichtbaar kunnen aansluiten van de export uit SAP (de detailgegevens) met de standen in SAP. Voor subsidieverstrekingen is dit het gevolg van het ontbreken van de zichtbare financiële aansluiting tussen de financiële administratie (SAP) en subsidieadministratie (SRS).
- Er vindt nog geen tussentijdse afsluiting van de financiële administratie plaats. Belangrijke boekingen van onder meer investeringen en subsidies vinden pas later in het jaar (bij de jaarafsluiting) plaats.
- Het proces rondom prestatieverklaring is in diverse gevallen niet goed gedocumenteerd en kan achteraf niet tijdig worden aangetoond (proces inkopen/crediteuren).
- In de rapportage over het eerste helft van 2020 ontbreekt een foutevaluatie met een analyse van de geconstateerde bevindingen en de financiële vertaling daarvan.

De bevindingen over het eerste half jaar van de VIC zijn in het MT Bedrijfsvoering op 1 oktober 2020 in detail besproken. Over het derde en vierde kwartaal vindt de rapportage begin 2021 plaats. Als onderdeel van deze afsluitende werkzaamheden zal een totaalrapportage over boekjaar 2020 worden opgesteld inclusief een foutevaluatie.

### 2.3.2 Scopebepaling 2021 en 2022

Zoals in hoofdstuk 1 is weergegeven is de voornaamste doelstelling dat GS zelfstandig een rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven. Dit betekent een stapsgewijze aanpak, rekening houdende met het vertrekpunt van de Provincie en ook vanuit het oogpunt van de aanstaande verplichting van de rechtmatigheidsverantwoording. Op basis van de aanstaande invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording, de bevindingen over het boekjaar 2019 en 2020, de financiële omvang van de processen en de belangrijkste risico's is de scope bepaald. In tabel 5 zijn de betreffende onderwerpen opgenomen. In het lopende boekjaar zal op basis van het inzichtelijk maken van de financiële stromen per proces (de scopebepaling<sup>9</sup>) nagegaan worden of bijstelling van de scope benodigd is.

Tabel 5: Overzicht Scopebepaling boekjaren 2021 en 2022

Boekjaar 2021	Boekjaar 2022	Risico niveau 2020 <sup>10</sup>
Inkopen, waaronder de factuurverwerking, de prestatielevering en de betaalbaarstelling	Inkopen, waaronder de factuurverwerking, de prestatielevering en de betaalbaarstelling	Hoog
Inkopen, naleving van de Europese aanbestedingsregels	Inkopen, naleving van de Europese aanbestedingsregels	Hoog
Inkomende subsidies	Inkomende subsidies	Hoog
Subsidieverstrekingen	Subsidieverstrekingen	Gemiddeld
Gronden, waaronder aan- en verkopen	Gronden, waaronder aan- en verkopen	Gemiddeld

<sup>9</sup> Dit gaat om de financiële vertaling van de balans- en exploitatieonderdelen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3.1

<sup>10</sup> Inschatting is conform inschaling externe accountant zoals opgenomen in het Auditplan 2020 (vanaf pagina 15)

	Grondexploitatie, waaronder waardering	Gemiddeld
Personele lasten	Personele lasten	Laag
	Huren en Pachten	Laag
Begrotingsrechtmatigheid	Begrotingsrechtmatigheid	Niet van toepassing <sup>11</sup>
M&O-beleid	M&O-beleid	Niet van toepassing
Treasury (waar onder transacties)	Treasury (waaronder transacties)	Niet van toepassing

### **Uitvoering VIC-plan in 2021**

Het VIC-plan is afgestemd met team AOIC van domein bedrijfsvoering en de externe accountant PWC. In 2020 is besloten tot het inrichten van een team AOIC. Met ingang van dit boekjaar is gestart om de uitvoering van de VIC per kwartaal uit te voeren. Aangezien team AOIC begin 2021 nog in opbouw is, zal voor de eerste twee kwartalen van 2021 de toetsing nog niet direct voor de nieuw in het VIC-plan opgenomen processen plaatsvinden. Dit betekent dat de eerste twee kwartalen de uitvoering van de VIC plaatsvindt voor de processen inkopen, subsidieverstrekingen en personele lasten (conform 2020). Voor de inkomende subsidies en Treasury vindt de start plaats in het derde kwartaal en in het laatste kwartaal zal de VIC ook plaatsvinden voor Gronden en M&O-beleid.

Voor het jaar 2021 zijn aanvullende onderwerpen opgenomen die bijdragen aan de rechtmatigheidsverantwoording die GS moet afgeven. Afhankelijk van het ambitieniveau zullen komende jaren mogelijk aanvullende onderwerpen onderdeel gaan uitmaken van de verbijzonderde interne controle functie zoals de IT-audit, de waardering van grondexploitaties, de naleving van het BBV, SISA, naleving inkoopbeleid Provincie Utrecht, de tussentijdse afsluiting en het jaarrekeningdossier, overige inkomstenprocessen zoals de (verwerking) van de uitkering van het Provinciefonds, motorrijtuigenbelasting en overige onderwerpen zoals Privacy.

---

<sup>11</sup> Deze onderwerpen zijn op "niet van toepassing" gezet aangezien deze niet direct zijn te koppelen aan transacties en dat het risicoprofiel wisselend kan zijn.

## Hoofdstuk 3 De aanpak, uitvoering, rapportage en planning van de VIC

### 3.1 Aanpak

Zoals eerder beschreven vindt er vanuit de VIC en ook door de externe accountant PWC een gegevensgerichte aanpak plaats over het boekjaar 2021. Om de stap te maken naar de organisatiegerichte/systeemgerichte controle zijn belangrijke randvoorwaarden als de betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving, procesoptimalisatie en tijdige uitvoering en rapportering van afwijkingen van belang.

In bijlage 1 zijn per onderwerp de belangrijkste risico's en de aanpak van de VIC weergegeven. De verdere uitwerking in detail vindt plaats in afzonderlijke werkplannen voor deze processen. Om de stap te maken van de achter- naar de voorkant (van gegevensgericht naar systeemgericht) zullen op basis van de procesanalyses de belangrijkste aandachtspunten benoemd en gemonitord worden door eenheid Concerncontrol (CCO). Hier valt ook het actiemanagement (het volgen van de adviezen en acties uit rapporten van onder andere accountant en Randstedelijke Rekenkamer) onder. Gezien de constatering van de afgelopen jaren en het huidige boekjaar zal voor de processen over het boekjaar 2021 een gegevensgerichte controleaanpak plaatsvinden.

Voor de goedkeuringstolerantie en de rapportageringstolerantie geldt op dit moment de huidige gehanteerde percentages. Voor de goedkeuringstolerantie betekent dit 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Het bedrag van de rapporteringstolerantie is vanuit het auditplan<sup>12</sup> voor het boekjaar 2020 vastgesteld op € 250.000. Bij de uitvoering van de werkzaamheden in 2021 is vooralsnog het uitgangspunt de 1%-norm. Op het moment dat de wetswijziging van de Rechtmatigheidsverantwoording definitief is vastgesteld zal de verantwoordingsgrens en de rapporteringstolerantie vanuit GS voorgelegd aan PS ter besluitvorming.

Voor aanvang van de gegevensgerichte werkzaamheden vindt onder aansturing van de VIC-medewerker CCO per proces een:

- beoordeling van de opzet plaats aan de hand van de procesbeschrijving en een;
- toets op het bestaan plaats door middel van een lijncontrole.

Verder gelden de volgende aandachtspunten:

- Belangrijke bevindingen worden meegenomen in de optimalisatie van de processen en de daar bijhorende verbijzonderde interne controle over het boekjaar 2021. Hier behoren ook bevindingen bij over processen die in het Provinciebrede verbeter actiemanagement (zoals opvolging bevindingen van de externe accountant) zijn opgenomen.
- Het onderwerp frauderisico's zal ook meegenomen worden in de inrichting en actualisatie van de vermelde processen en onderwerpen.
- Als gevolg van COVID-19 kan sprake zijn van aanvullende aandachtspunten en risico's voor de getrouwheid en rechtmatigheid. Bij de toetsing zal, evenals het onderwerp fraude ook, dit aandachtspunt onderdeel uitmaken van de beoordeling en toetsing. Voorbeelden van aandachtspunten als gevolg van COVID-19 ligt vooral op gebied van gewijzigde processen (risico's en maatregelen) als gevolg van het thuiswerken, het beschikbaar zijn van documentatie bij toetsing en goedkeuringen en specifieke regelingen als gevolg van COVID-19 zoals bij het proces subsidieverstrekingen.

Om te kunnen steunen op de processen zijn procesverbeteringen benodigd. De volgende werkzaamheden vinden plaats:

- Beoordelen van de procesbeschrijvingen door de VIC-medewerker CCO over het boekjaar 2021 met extra aandacht voor de processtappen, de risico's, de beheersingsmaatregelen en (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden.
- het opstellen van het toetsingskader door de VIC-medewerker CCO over het boekjaar 2021 met de onderverdeling van de risico's naar getrouwheid, financiële rechtmatigheid en interne toetspunten (keycontrols) van de Provincie Utrecht.

### 3.2 Uitvoering en rapportage

Het uitvoeren van de selecties en het bepalen van de benodigde aantallen vindt plaats in overleg met de externe accountant. Hiermee wordt voorkomen dat de organisatie dubbel wordt belast en dat onnodige werkzaamheden plaatsvinden. In de VIC tooling (tool van CCO) vindt de vastlegging van de risico's, de interne beheersingsmaatregelen en de VIC-werkzaamheden plaats.

De uitkomsten worden afgestemd met en gerapporteerd aan de proceseigenaren en de domeinmanagers. Vervolgens zal de rapportage van de totaalbevindingen van de VIC in het CMT en GS behandeld worden. De FAC krijgt de

---

<sup>12</sup> In de FAC is eind 2020 het auditplan 2020 van de externe accountant PWC behandeld waarin deze percentages en rapporteringstoleranties zijn vermeld.

rapportage uiteindelijk ter kennisname.

### 3.3 Planning en inzet medewerkers boekjaar 2021 en verder

In de loop van 2020 is bij het domein Bedrijfsvoering het Team AO/IC opgericht. Vanuit dit team vindt de uitvoering plaats van de onderwerpen die in dit VIC-plan zijn opgenomen. De kwaliteitsreview van deze werkzaamheden vindt plaats door de medewerker VIC-Audit die onderdeel uitmaakt van de Eenheid Concerncontrol (CCO). Begin 2021 is voor CCO een vaste medewerker aangesteld. Deze zal zich voornamelijk richten op de totaalrapportages, de review en de kaderstelling en inrichting van de nieuwe processen vanuit de VIC die in scope komen.

Voor het boekjaar 2021 is de planning om de uitvoering van de verbijzonderde interne controles tijdiger en meer verspreid over het boekjaar uit te voeren. Dit betekent dat per kwartaal de uitvoering en rapportage plaatsvindt in het MT Bedrijfsvoering. Daarnaast zal per halfjaar en per jaareinde door CCO een overkoepelende rapportage opgesteld worden die behandeld wordt in het CMT en GS.

## Bijlage 1: Overzicht belangrijkste risico's per proces en onderwerp

In deze bijlage zijn de belangrijkste geïdentificeerde risico's per proces en onderwerp opgenomen. In de risico-analyse is per proces en onderwerp een nadere uitwerking opgenomen waarin ook de overige risico's, maatregelen en werkzaamheden zijn opgenomen.

### Inkopen, waaronder de factuurverwerking, de prestatielevering en de betaalbaarstelling

#	Risico	Categorie	Aanpak VIC
1.	dat goederen of diensten zijn besteld en betaald, maar dat de levering niet of niet volledig plaatsvindt.	Getrouwheid – Leveringscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
2.	dat facturen bewust worden betaald waarbij het bankrekeningnummer op factuur niet overeenkomt met het bankrekeningnummer van de rechthebbende.	Getrouwheid – Adresseringscriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole autorisaties en functiescheiding in het inkoopproces</li> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
3.	niet naleven van het Mandaatbesluit voor het goedkeuren van facturen en verplichtingen waardoor sprake is van onrechtmatigheden.	Financiële rechtmatigheid - Voorwaardencriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
4.	van wijziging van bankrekeningnummers op basis van brondocumenten die bewust verkeerd zijn opgesteld.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole procedure wijzigen relatiegegevens. In deze procedure is de inrichting van de functiescheidingen en waarborgen verder uitgewerkt</li> </ul>
5.	dat een leverancier tweemaal dezelfde facturen stuurt voor dezelfde periode (dubbele facturen).	Getrouwheid – aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitoren voortgang controles vanuit data door de vakafdeling</li> </ul>

### Inkopen, de naleving van Europese aanbestedingsregels

#	Risico	Categorie	Aanpak VIC
1.	dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet worden nageleefd.	Financiële Rechtmatigheid – Voorwaardencriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kennisnemen van de uitkomsten van de toets op de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de proceseigenaar.</li> <li>Beoordelen van de zichtbare aansluiting, de totstandkoming en de uitkomsten van de spendanalyse van afdeling Inkoop</li> <li>Beoordelen van de geconstateerde afwijkingen en conclusies vanuit de spendanalyse en het overzicht van onzekerheden van afdeling Inkoop</li> </ul>
2.	dat opdrachten (zowel investeringsprojecten als bijvoorbeeld onderhoud) voor meer- en minderwerk niet op juiste gronden en/ of ten onrechte worden verstrekt.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle (passende prijs bij opdracht) op basis van een deelwaarneming</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennismaken van de uitkomsten van de toets op de naleving van de Europese aanbestedingsregels door de proceseigenaar.</li> <li>• Beoordelen van de zichtbare aansluiting, de totstandkoming en de uitkomsten van de spendanalyse van afdeling Inkoop</li> <li>• Beoordelen van de geconstateerde afwijkingen en conclusies vanuit de spendanalyse en het overzicht van onzekerheden van afdeling Inkoop</li> </ul>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### Inkomende subsidies

#	Risico	Categorie	Aanpak VIC
1.	dat subsidievoorwaarden bewust niet worden nageleefd en/of subsidies onrechtmatig worden ontvangen.	Financiële Rechtmatigheid – voorwaardencriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
2.	dat de subsidieopbrengsten niet op de juiste wijze zijn verwerkt in de jaarrekening.	Getrouwheid – Valuteringscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
3.	dat de subsidieopbrengsten niet volledig zijn verwerkt in de jaarrekening.	Getrouwheid – Volledigheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lijncontrole proces van registreren en monitoren van inkomende subsidies</li> </ul>

#### Gronden, waaronder aan- en verkopen

#	Risico	Categorie	Aanpak VIC
1.	dat aan en/of verkopen van grond/ grondposities niet onafhankelijk plaatsvindt of dat een schijn van afhankelijkheid ontstaat.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
2.	dat aan en/of verkopen niet tegen de juiste prijsstelling plaatsvindt.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
3.	dat aan en/of verkopen niet in het juiste boekjaar zijn verwerkt.	Getrouwheid – Valuteringscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>

#### Overzicht belangrijkste risico's proces subsidieverstrekingen

#	Risico	Categorie	Aanpak VIC
1.	dat als gevolg van het niet tijdig en juist aansluiten en verwerken van de subadministratie met de financiële administratie de toegekende en de vastgestelde subsidies niet juist en volledig zijn verantwoord in de jaarrekening.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerker VIC Eenheid Concerncontrol (CCO) stelt vast dat de aansluiting tijdig en zichtbaar is vastgelegd.</li> </ul>

2.	dat de verwerking van de subsidies niet conform de BBV-voorschriften plaatsvindt in de jaarrekening.	Getrouwheid – Valuteringscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
3.	dat de subsidieverplichtingen van de algemene subsidieverordening niet zijn nageleefd.	Financiële Rechtmatigheid – voorwaardencriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
4.	dat (te hoge) subsidies worden verstrekt waarbij een functionaris privébelangen heeft, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• doorbetaling aan ambtenaar, bestuurder en/of relaties;</li> <li>• bevoordeling van organisaties waarbij een ambtenaar/bestuurder belang of privévoordeel heeft.</li> </ul>	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole over de functiescheiding binnen het proces</li> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
5.	Het risico dat subsidies te hoog of onterecht worden vastgesteld, bijvoorbeeld doordat de aanvrager bewust relevante informatie manipuleert.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole over de functiescheiding binnen het proces</li> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>

#### Overzicht belangrijkste risico's proces personeel

#	Risico	Categorie	Belangrijkste taken/verantwoordelijkheden
1.	dat als gevolg van het niet tijdig en juist aansluiten van de salarisadministratie met de financiële administratie de gegevens niet juist zijn verantwoord in de jaarrekening.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole voor de aansluiting van financiële administratie met de salarisadministratie.</li> </ul>
2.	dat vergoedingen worden uitbetaald die niet passen binnen de regelgeving.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
3.	dat loonkosten worden betaald aan (fictieve) medewerkers of waarvoor geen prestatie is verricht.	Getrouwheid – Aanvaardbaarheidscriterium / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>
4.	dat in de personeels- en salarisadministratie personen bewust zijn opgenomen die niet in dienst zijn.	Getrouwheid / frauderisico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lijncontrole rechten en rollen binnen het salarispakket (ADP)</li> <li>Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van een deelwaarneming</li> </ul>

#### Overzicht belangrijkste risico's Begrotingsrechtmatigheid

#	Risico	Categorie	Belangrijkste taken/verantwoordelijkheden
1.	dat als gevolg van het niet juiste en/of tijdig anticiperen op begrotingsoverschrijdingen begrotingsonrechtmatigheden ontstaan.	Begrotingscriterium	<ul style="list-style-type: none"> <li>Review uitvoeren op de analyse van de begrotingsrechtmatigheid door medewerker VIC-audit Eenheid Concerncontrol (CCO).</li> </ul>



**Overzicht belangrijkste risico's M&O-beleid**

#	Risico	Categorie	Belangrijkste taken/verantwoordelijkheden
1.	dat in de organisatie geen effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen.	M&O-criterium	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nagaan of sprake is van een actueel overkoepelend M&amp;O-beleid waarin de uitgangspunten, de risicoanalyse en de maatregelen zijn opgenomen.</li><li>• Bij het beoordelen van processen nagaan of er concrete beheersmaatregelen zijn geïntegreerd in de administratieve organisatie en interne controle .</li></ul>

**Overzicht belangrijkste risico's Treasury**

#	Risico	Categorie	Belangrijkste taken/verantwoordelijkheden
1.	dat treasurytransacties onrechtmatig plaatsvinden.	Financiële Rechtmatigheid – voorwaardencriterium	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gegevensgerichte verbijzonderde interne controle op basis van uitgevoerde transacties</li></ul>