

Uitkomsten accountantscontrole en overige informatie 2017

Verslag voor provinciale staten en het
college van gedeputeerde staten

Provincie Utrecht | 29 juli 2019





Ernst & Young Accountants LLP
Wassenaarseweg 80
2596 CZ Den Haag, Netherlands
Postbus 90636
2509 LP Den Haag, Netherlands

Tel: +31 88 407 10 00
Fax: +31 88 407 41 87
ey.com

Provinciale staten van de provincie Utrecht
T.a.v. mevrouw K. Peters (Griffie)
Postbus 80300
3508 TH UTRECHT

Den Haag, 29 juli 2019

REQ3627579/mh

Uitkomsten accountantscontrole en overige informatie 2017

Geachte leden van provinciale staten,

De controle van de jaarrekening 2017 van de provincie Utrecht heeft een langdurig en bijzonder proces doorlopen. Hierbij bieden wij ons verslag omtrent de uitkomsten van onze accountantscontrole van de jaarrekening 2017 van de provincie Utrecht aan. In de paragraaf Kernpunten van de controle vindt u een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

In de paragraaf "Onze analyse van het resultaat 2017" in het hoofdstuk Controle-uitkomsten geven wij onze mening over de kwaliteit van het resultaat en significante transacties en/of ongebruikelijke mutaties op de balans of het overzicht van baten en lasten. De paragraaf Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle in het hoofdstuk Controle-uitkomsten biedt informatie over de gesignaleerde kernpunten van de controle en overige punten. In de hoofdstukken daarna gaan we in op onze conclusie met betrekking tot de rechtmatigheid en het jaarverslag.

De bijlagen bevatten informatie over de controleverschillen en onze onafhankelijkheid.

Het concept van dit verslag is met de betrokkenen uit de ambtelijke organisatie bij het jaarrekeningtraject en de gedeputeerde financiën afgestemd. Een afschrift van dit verslag is toegezonden aan het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht.

Wij stellen het op prijs een en ander persoonlijk toe te lichten of eventuele vragen omtrent deze of andere met de controle verband houdende zaken te beantwoorden.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP

w.g. drs. M.E. van Kimmenade RA MGA

Inhoudsopgave

Controle-uitkomsten:

- ▶ Kernpunten van de controle
- ▶ Onze analyse van het resultaat 2017
- ▶ Onze analyse van de financiële positie 2017
- ▶ Onze analyse van de gehanteerde grondslagen
- ▶ Onze analyse van het financieel afsluitproces
- ▶ Onze analyse van de Uithoflijn
- ▶ Fouterstel
- ▶ Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

3

Bijlagen

- ▶ Controleaanpak 42
- ▶ Onafhankelijkheid 48
- ▶ Verklaring van verantwoordelijkheden 49
- ▶ Ongecorrigeerde controleverschillen 51
- ▶ Gecorrigeerde controleverschillen 52
- ▶ SiSa-bijlage 55

Totaal aantal pagina's: 55

Kwaliteit beheersorganisatie

30

Rechtmatigheidsbeheer

37



Controle-uitkomsten

Kernpunten uit onze rapportage

Kernpunt	Uitkomst
Oordeel ten aanzien van getrouwheid	Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van provincie Utrecht een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2017 als van de activa en passiva per 31 december 2017 in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
Oordeel ten aanzien van rechtmatigheid	Wij zijn van oordeel dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2017 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder provinciale verordeningen.
Geen bevindingen ten aanzien van de WNT-verantwoording	Wij hebben de WNT-verantwoording van de provincie Utrecht gecontroleerd met inachtneming van het Controleprotocol WNT 2017. Wij kunnen concluderen dat de opgenomen toelichting in de jaarrekening voldoet aan de daaraan te stellen eisen en dat de WNT over 2017 is nageleefd.
Geen bevindingen ten aanzien van de SiSa-bijlage	Wij hebben de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen gecontroleerd met inachtneming van de nota verwachtingen accountantscontrole 2017. Wij hebben hierover op 31 mei 2018 separaat gerapporteerd. Daarna is gebleken dat her-aanlevering noodzakelijk was. De afwikkeling hiervan is opgenomen in de definitieve jaarrekening 2017. Op grond van ons (vervolg) onderzoek hebben wij bij de overige specifieke uitkeringen geen fouten en/of onzekerheden geconstateerd die de voor SiSa geldende rapporteringstolerantie overschrijden.
Ongecorrigeerde controleverschillen	<p>Uit onze controle resteren in de jaarrekening 2017 ongecorrigeerde fouten ad € 0,2 miljoen inzake getrouwheid en € 2,4 miljoen voor de rechtmatigheid. Het totaal aan fouten is zowel voor de getrouwheid als de rechtmatigheid lager dan de goedkeuringstolerantie voor fouten ad € 6,4 miljoen, waardoor de fouten geen invloed hebben op de strekking van ons oordeel.</p> <p>Uit onze controle komt een totaalbedrag aan onzekerheden voor getrouwheid en rechtmatigheid ad € 12,2 miljoen. Het totaal aan onzekerheden is lager dan de goedkeuringstolerantie voor onzekerheden ad € 19,2 miljoen, waardoor de onzekerheden geen invloed hebben op de strekking van ons oordeel.</p> <p>Naar aanleiding van de controle en tijdens het controleproces zijn zeer veel correcties doorgevoerd in de jaarrekening. Wij verwijzen naar de bijlage ongecorrigeerde en gecorrigeerde controleverschillen voor het totaaloverzicht van fouten en onzekerheden.</p>

Kernpunten uit onze rapportage

Kernpunt	Uitkomst
Jaarverslag is opgesteld in overeenstemming met het BBV en bevat geen materiële inconsistenties met de jaarrekening	<p>Naar aanleiding van de controle is een groot aantal correcties verwerkt om posten in de jaarrekening in overeenstemming te brengen met het Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Wij benoemen in dit kader de consistente verwerking van de uitgaande subsidies, activering van investeringen in maatschappelijk nut, activering van gronden en het zuiver toerekenen van baten en lasten aan het boekjaar. Ook zijn waarderingsgrondslagen hierop verduidelijkt en zijn de toelichtingen in de jaarrekeningen in overeenstemming met het BBV gebracht. Voor een overzicht van de aanpassingen verwijzen wij naar de toelichting over het fouterstel in dit verslag. Na verwerking van deze correcties hebben wij vastgesteld dat het jaarverslag overeenkomstig het BBV is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is en het jaarverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de provincie en haar omgeving geen materiële onjuistheden bevat.</p> <p>Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in de Provinciewet en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.</p>
Kwaliteit financiële afsluitproces en financiële administratie	<p>Wij stellen vast dat de kwaliteit van de interne processen alsook de financiële administratie van onvoldoende niveau is om een betrouwbare procesgang en verslaglegging te waarborgen. Tekortkomingen zien in algemene zin toe op de governance (rollen, taken en verantwoordelijkheden) en kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle, de opzet van de processen, de kundigheid van mensen en de systemen. Het college van gedeputeerde staten heeft dit ook onderkend. In paragraaf 4.4 Bedrijfsvoering in het jaarverslag is hieromtrent een beschouwing van de provincie opgenomen en zijn maatregelen onderkend ter verbetering en redressering. Wij adviseren de beschreven maatregelen in 2019 in gang te zetten en adviseren provinciale staten vanuit onder andere de Financiële Auditcommissie toe te zien op de voortgang van de door te voeren verbeteracties.</p>

Controle-uitkomsten

Onze analyse van het resultaat 2017

Nadelig resultaat nader besproken

Het saldo van baten en lasten (na bestemming) over het jaar 2017 bedraagt € 32,6 miljoen voordelig ten opzichte van een begroot saldo nihil.

Het resultaat over 2017 ten opzichte van de gewijzigde begroting kan als volgt worden weergegeven:

Resultaat 2017 ten opzichte van de gewijzigde begroting			
Bedragen x € 1 miljoen	Begroting 2017 na wijziging	Realisatie 2017	Afwijking ten opzichte van de gewijzigde begroting
Totale lasten	423,5	524,7	101,2
Totale baten	(429,7)	(507,0)	(77,3)
Saldo baten en lasten	(6,2)	17,7	23,9
Mutaties in reserve	2,7	(50,3)	(53,0)
Gerealiseerd resultaat	(3,5)	(32,6)	(29,1)

In hoofdstuk 1, paragraaf 1.6 van het jaarverslag is een analyse van het jaarrekeningresultaat opgenomen van het resultaat ten opzichte van de actuele begroting en ten opzichte van 2016. Deze vergelijking levert grote afwijkingen als gevolg van de verwerkte administratieve correcties in 2017.

Begrotingsbeheer

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium toetsen wij of het budgetrecht van provinciale staten is gerespecteerd. Voor een juiste oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding op de lasten en de reserve-onttrekkingen passen binnen het door provinciale staten geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten. Dit dient duidelijk zichtbaar uit de jaarrekening te blijken.

In de jaarrekening 2017 is per programma een verschillenanalyse opgenomen van over- en onderschrijdingen van baten en lasten en reservemutaties ten opzichte van de begroting na wijzigingen. In de verschillenanalyses zijn geen oorzaken voor de over- of onderschrijdingen opgenomen. Dit heeft te maken met het veelvoud aan administratieve correcties; de begrotingsafwijkingen zijn het gevolg van verwerkte controle- en BBV correcties in de jaarrekening 2017.

Het college stelt aan provinciale staten voor om de benoemde overschrijdingen te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2017. Vooruitlopend hierop zijn wij hiervan reeds uitgegaan bij het vormen van ons oordeel over de (begrotings)rechtmatigheid. Zie hiervoor de paragraaf rechtmatigheidsbeheer verderop in dit verslag.

Naast de begrotingsrechtmatigheid zijn wij nagegaan of de investeringen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door provinciale staten geautoriseerde kredieten. Wij constateren dat er geen afwijkingen zijn die wij dienen te rapporteren.

Controle-uitkomsten

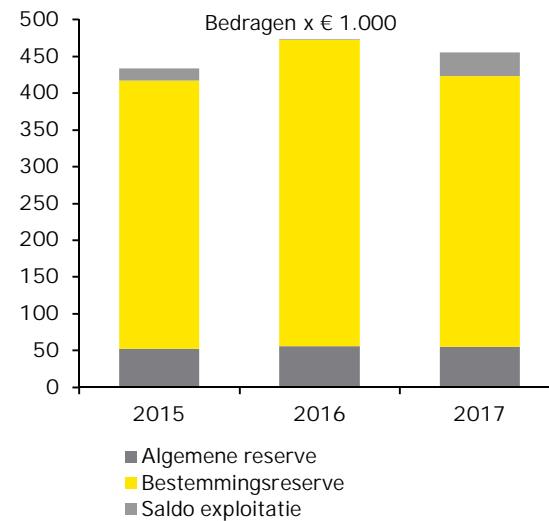
Onze analyse van de financiële positie 2017

Analyse van de financiële positie

Eigen vermogen neemt toe

De financiële positie van de provincie Utrecht is goed. De totale vermogenspositie wordt onder andere tot uitdrukking gebracht door middel van het solvabiliteitspercentage. Dit percentage wordt bepaald door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. Het huidige solvabiliteitspercentage voor uw provincie bedraagt 52,5% (2016: 56,6%). De daling van het solvabiliteitspercentage wordt verklaard door onttrekkingen aan de bestemmingsreserves als gevolg van fouterstel inzake de subsidieverplichtingen.

Het eigen vermogen, inclusief het gerealiseerde resultaat, bedraagt per jaareinde 2017 volgens de jaarrekening € 455 miljoen en heeft zich vanaf 2016 ontwikkeld zoals in onderstaande grafieken is weergegeven. Van de totale reserves ter hoogte van € 455 miljoen is € 54,4 miljoen opgenomen als algemene vrije reserve. Het saldo van algemene vrije reserve is ten opzichte van 2016 afgenomen met € 1,2 miljoen.



Controle-uitkomsten

Onze analyse van de financiële positie 2017

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In het jaarverslag is onder andere paragraaf 4 Weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen, welke informatie bevat over de weerstandscapaciteit, de risico's en het beleid dat hieromtrent gedurende 2017 is gevoerd. Hieronder hebben wij een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen (exclusief de incidentele weerstandscapaciteit) over de afgelopen jaren.

Weerstandsvermogen bedragen x € miljoen	Jaarverslag 2017	Jaarverslag 2016	Jaarverslag 2015
Beschikbare capaciteit (A)	28,6	26,6	31,9
Benodigde capaciteit (B)	29,8	26,6	29,7
Ratio weerstandsvermogen	0,96	1,0	1,07
Weerstandsvermogen (A-B)	-/- 1,2	0	2,2

De ratio tussen de beschikbare en benodigde capaciteit bedraagt ultimo 2017 0,96. Hiermee kwalificeert de ratio als matig. De provincie streeft een ratio van tenminste 1 na. De incidentele weerstandscapaciteit bedraagt € 54,4 miljoen en kwalificeert als ruim voldoende.

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft adequaat inzicht in het beleid van de provincie ten aanzien van het weerstandsvermogen, de top 10 risico's waar uw provincie mee kan worden geconfronteerd en hoe deze worden beheerst. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt inzicht gegeven in de beschikbare middelen (beschikbare weerstandscapaciteit) om de risico's af te dekken, indien de risico's op grond van het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen niet op andere wijze kunnen worden opgevangen.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de gehanteerde grondslagen

Aanvaardbaarheid van de grondslagen van waardering en resultaatbepaling

Naar onze oordeel zijn de door het college gekozen waarderingsgrondslagen aanvaardbaar en consistent toegepast met betrekking tot de significante jaarrekeningposten en bijzondere transacties. Dit geldt tevens voor het tijdstip waarop die transacties hebben plaatsgevonden, de periode waarin zij zijn verantwoord en de desbetreffende toelichtingen in de jaarrekening. In de jaarrekening 2017 zijn correcties verwerkt, waardoor de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling consistent zijn toegepast.

Eerste toepassing of stelselwijziging

Wij hebben vastgesteld dat de provincie de wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten voor 2017 juist heeft doorgevoerd. Vanaf 2017 moeten de investeringen in materiële vaste activa met een maatschappelijk nut worden geactiveerd en afgeschreven. Tevens zijn vanaf 2017 striktere aanwijzingen gegeven voor het tussentijds resultaat verantwoord op de grondexploitaties. In de jaarrekening is een overzicht van baten en lasten per taakveld toegevoegd alsook een nieuw programma inzake overhead. Wij kunnen instemmen met de verwerkingswijze.

Materiële alternatieve verwerkingswijzen

Het college heeft in de jaarrekening 2017 de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gevolgd. Dit betekent dat geen materiële alternatieve verwerkingswijzen zijn gehanteerd.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van het financieel afsluitproces

Verbetering is noodzakelijk

De interne beheersorganisatie van de provincie is in onvoldoende mate zelf controlerend en in control. Wij adviseren de provincie de intern controlerende rol aan te scherpen en te versterken teneinde het zelfcontrolerend en ook het zelflerend vermogen van de organisatie te verbeteren. Hierbij is het naar ons oordeel noodzakelijk dat invulling wordt gegeven aan het controleren van onderliggende transacties die onderdeel zijn van de processen:

- ▶ Komt de gehanteerde boekingsgang het inzicht en de transparantie ten goede?
- ▶ Is de controle-informatie juist in afstemming met onderliggende brondocumenten?
- ▶ Hoe zijn volledigheid en kwaliteit geborgd?

Ten aanzien van het in brede zin verbeteren van de interne beheersing van processen, het boekingsproces in de financiële administratie en het financiële afsluitproces zijn naar ons oordeel belangrijke stappen voorwaarts te maken. Het ontbreekt aan eigenaarschap en het juiste niveau van kennis en kunde ten aanzien van het BBV. Dit is zeer relevant om consistente boekingen te realiseren en om nieuwe ontwikkelingen vanuit het BBV proactief op te pakken en te verwerken in het dagelijkse boekingsproces. Hiermee wordt ook voorkomen dat achteraf tijdens het proces van de jaarafsluiting omvangrijke correcties noodzakelijk zijn.

Verder achten wij het implementeren van een periodieke afsluiting een belangrijke katalysator bij het versterken van de interne beheersing. Momenteel is hier in onvoldoende mate sprake van. Wij zijn van mening dat er tussentijds geen sprake is van een adequate analyse van posten zoals grondexploitaties, majeure projecten, voorzieningen als ook de juiste verwerking van subsidielasten. Ook achten wij het noodzakelijk dat de organisatie versterkt wordt met financiële specialisten op het gebied van verslaggeving (BBV) en controleleer (BADO, controlestandaarden). Wij adviseren u om de procedures en richtlijnen omtrent het maandelijks afsluiten van de financiële administratie spoedig te implementeren. Deze werkzaamheden dienen op gestructureerde wijze plaats te vinden en gedocumenteerd te worden.

Wij achten het noodzakelijk dat de provincie in 2019 en verder belangrijke stappen voorwaarts gaat zetten om een nieuwe werkwijze en kritische houding in de gehele organisatie door te voeren en te verbeteren. Dit is noodzakelijk om te komen tot een betrouwbare verantwoordingscyclus. Wij verwijzen in dit kader naar onze analyse van de Uithoflijn, waar wij tevens ingaan op de kwaliteit van oplevering en het redressplan dat daar tevens op ingaat.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Klokkenluidersmelding was aanleiding tot aanvullend onderzoek

Forensisch onderzoek en onderzoek Randstedelijke Rekenkamer

In het kader van onze controleopdracht van de jaarrekening 2017 hebben wij in februari 2018 kennis genomen van persberichten in de NRC, waaruit wij aanwijzingen kregen over een integriteitsmelding, die in januari 2017 was gedaan bij de provincie. De verkregen informatie duidde op mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot belangenverstrengeling en aanbestedingen. In het kader van de wet- en regelgeving hebben wij het bestuur van de provincie alsook provinciale staten in kennis gesteld van deze aanwijzingen. Daarbij hebben wij gemeld dat wij in dergelijke omstandigheden verplicht zijn zelfstandig aanvullend onderzoek uit te voeren naar de mogelijke onregelmatigheden en dat wij de controleverklaring bij de jaarrekening niet eerder kunnen verstrekken dan het moment waarop ons aanvullend onderzoek is afgerond en de provincie voldoende maatregelen heeft getroffen om herhaling te voorkomen.

Op ons aangeven heeft de provincie zelfstandig forensisch onderzoek laten verrichten naar de casus. Tegelijk heeft provinciale staten de Randstedelijke rekenkamer verzocht onderzoek uit te voeren naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn.

- ▶ In november 2018 heeft Integis een onderzoeksrapport opgeleverd. De hoofdconclusie van het dit onderzoek was dat er sprake was van een schijn van belangenverstrengeling aangaande de betrokken provinciedirecteur in relatie tot BAM. Tevens bleek dat de juistheid en volledigheid van de vastleggingen in relatie tot project Uithoflijn in het algemeen en overeenkomsten met BAM in het bijzonder niet was gewaarborgd.
- ▶ In december 2018 rapporteert de Randstedelijke rekenkamer dat de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn en de informatievoorziening belangrijke tekortkomingen vertoonde en dat de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht bij de gezamenlijke aansturing van het project Uithoflijn onvoldoende invulling hebben gegeven aan het principe beste voor het project.

Het onderzoek van de Randstedelijke rekenkamer kende geen forensische insteek; de bevindingen en de conclusie over de aansturing liggen in lijn met de hoofdconclusie van het onderzoek van Integis.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Uitkomsten forensisch onderzoek leiden tot risico heroverweging EY controleaanpak 2017

Controlewerkzaamheden Uithoflijn

Op basis van de door Integris getrokken conclusie ten aanzien van belangenverstremgeling en de gerapporteerde feiten en onzekerheden hebben wij de provincie verzocht een impactanalyse op te stellen, waarin onzekerheden worden onderkend voor de jaarrekening 2017. Wij hebben deze impactanalyse beoordeeld en de provincie verzocht deze te vertalen in een stappenplan dat vervolgens tezamen met EY doorlopen is.

Wij hebben aanvullende werkzaamheden uitgevoerd in het kader van de controle van de jaarrekening 2017. De aanvullende werkzaamheden hebben ten doel de onzekerheden voor de jaarrekening 2017 te mitigeren. Wij hebben geen zelfstandig forensisch onderzoek uitgevoerd. Vanuit deze onzekerheden hebben wij de totale controleaanpak en de risico-overwegingen herzien en aangescherpt.

In de paragraaf kwaliteit beheersorganisatie hebben wij onze (her)overwegingen met betrekking tot fraude en management beïnvloeding uitgewerkt. Hieronder rapporteren wij over de uitkomsten inzake de Uithoflijn. In het vervolg van deze rapportage gaan wij in op de overige uitkomsten uit de controle van de jaarrekening 2017.

Vanuit de verificatie van de bevindingen van Integris aan de hand van de brondocumenten van het Projectbureau Uithoflijn heeft de focus gelegen op:

- ▶ het proces van de totstandkoming van meer- en minderwerk als afwijkingen op het hoofdcontract met BAM;
- ▶ vastleggingen inzake het onderhandelingsproces met BAM en de rol van de provinciedirecteur;
- ▶ de inzet van (externe) kostenexpertise ter toetsing van inhoudelijke calculaties;
- ▶ de gevolgde procesgang ten opzichte van de overeengekomen autorisatiestructuur bij het aangaan van de verplichting;
- ▶ de toets op de prestatielevering en de betaling.

Omdat betrokken provinciedirecteur nog in functie is bij de provincie hebben wij aanvullende detailwerkzaamheden op de meer- en minderwerk transacties uitgevoerd voor de periode van na de interventie in de projectorganisatie van het project Uithoflijn (medio december 2016) tot en met juni 2019.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Bevindingen procesgang Uithoflijn

Conclusie Uithoflijn:
€ 12,2 miljoen is onzeker

De uitkomst van onze werkzaamheden is dat de procesgang die in opzet is uitgewerkt in de kwaliteitshandboeken van het projectbureau Uithoflijn in werking niet consistent wordt uitgevoerd en derhalve niet effectief is. Onze bevindingen zien toe op:

- ▶ het niet gestructureerd volgen van de geldende mandaatregeling;
- ▶ grote betrokkenheid van de provinciedirecteur;
- ▶ ad hoc inzet van (externe) kostenexpertise en geen vastlegging van overwegingen om uitkomsten deze (externe) toets over te nemen of te negeren;
- ▶ geen zichtbare en gestructureerde vastlegging van gevoerde overleggen en onderhandelingen met de aannemer;
- ▶ uitsluitend vastlegging van einduitkomsten;
- ▶ een intern proces van risicobeheersing met periodieke interne rapportages, echter zonder sluitende aansluiting naar de uitkomsten waar het gaat om afkoop van risico's.

Op grond van onze werkzaamheden is sprake van onzekerheid in de uitvoering van onze controle die toeziet op de onderbouwing, aard, omvang, prijsstelling en prestatielevering van meerwerk.

Wij hebben voor een totaalbedrag aan meerwerk afspraken ad € 12,2 miljoen niet voldoende en niet geschikte controle-informatie verkregen om vast te stellen dat de prijs in de overeenkomsten juist is in relatie tot de waarde van de prestatie die ervoor geleverd is.

De onzekerheid van € 12,2 miljoen vertegenwoordigt de waarde van de overeenkomsten en de bedragen die de provincie tot op heden aan de hoofdaannemer heeft betaald.

- ▶ Een bedrag ad € 7,1 miljoen ziet toe op investeringen die in de jaarrekening 2017 zijn geactiveerd in de materiële vaste activa inzake de Uithoflijn.
- ▶ Een bedrag ad € 5,1 miljoen is opgenomen onder de niet uit de balans blijvende verplichtingen Uithoflijn.

Ten aanzien van het project Uithoflijn worden kosten op basis van de bestuursovereenkomst tussen provincie en gemeente Utrecht doorbelast aan de gemeente. Onder de niet uit de balans blijvende rechten in de jaarrekening 2017 is toegelicht dat administratieve afrekening van het project Uithoflijn nog dient plaats te vinden. In onze weging van onzekerheden is geen rekening gehouden met een aftrek van door te belasten kosten.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Lessen, analyse en verbetermaatregelen

Wij hebben de provincie verzocht om maatregelen te treffen om herhaling van een dergelijk voorval te voorkomen en de bevindingen met grote prioriteit te vertalen naar verbeteracties. In paragraaf 4.4 bedrijfsvoering doet de provincie verslag van de eigen analyse van de geleerde lessen naar aanleiding van de situatie rond de Uithoflijn. Wij verwijzen naar deze zelfanalyse, die een goed beeld geeft van de tekortkomingen in de organisatie van de provincie en waarover wij in belangrijke mate reeds in onze accountantsverslagen 2015 en 2016 aan u hebben gerapporteerd.

Recapitulerend zien de belangrijkste bevindingen toe op tekortkomingen in:

- ▶ de governancestructuur;
- ▶ het niet functioneren van de klokkenluidersregeling;
- ▶ de interne mandaterings- en screeningsprocedure;
- ▶ de kwaliteit van opleveren, processen, mensen en IT-systemen.

Bevindingen governancestructuur

Inzake de governancestructuur constateren wij tekortkomingen aangaande de opzet van rollen, taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop in de praktijk is gehandeld. Hierbij ontbreekt het aan kritisch vermogen in de rol- en taakvervulling en het ontbreken en regie en tegenspraak vanuit de inrichting en invulling van de controlfunctie. Mede omdat primaire vastleggingen ontbreken of onder de maat zijn, zijn de interne beheersmaatregelen niet effectief.

Bevindingen aanpassing klokkenluidersregeling

Ten aanzien van de klokkenluidersregeling heeft provincie een extra processtap toegevoegd. Hierin is opgenomen dat de provinciesecretaris op het moment dat zij op de hoogte wordt gebracht van een klokkenluidersmelding, zij terstond de accountant hiervan op de hoogte stelt. Wel merken wij op dat deze processtap niet in de gehele regeling consistent is doorgevoerd (bijvoorbeeld niet in artikel 10 lid 3), waardoor deze extra processtap in de regeling nog verschillende interpretaties kent en zo mogelijk niet het gewenst effect heeft.

Bevindingen screening- en mandatering

Ten aanzien van de interne screenings- en mandateringsprocedure verdient het aanbeveling deze te evalueren, met name waar het externen betreft. Daarbij is het ook van belang de registratie van nevenfuncties van zowel interne als externe inhuurmedewerkers aan te scherpen en toe te zien op de effectieve werking van deze procedures.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Bevindingen kwaliteit oplevering

Ten aanzien van de kwaliteit van de oplevering in het kader van onze controle merken wij op dat het aan adequate opleiding heeft ontbroken waardoor kennis en kunde, bijvoorbeeld ten aanzien van administratieve processen en toepassing van geldende wet- en regelgeving, niet op het vereiste niveau zijn.

Tegelijk werkt de provincie in administratieve (IT) systemen die onvoldoende doorgrond en gekend zijn door haar medewerkers. Hierdoor komen tekortkomingen en fouten niet aan het licht en kunnen zij blijven voortbestaan. (Interne) Controle achteraf moet dan zeer intensief, reactief en herstellend zijn.

In de interne organisatie heeft het ontbroken aan duidelijke structuren en is niet adequaat gereageerd op signalen et cetera. In de afgelopen jaren hebben wij meermaals gerapporteerd over verrassingen achteraf, omdat het in de primaire processen fout is gegaan. Onze controlebevindingen en de omvang van de correcties 2017 bevestigen dit beeld.

Aanvullend adviseren wij kwaliteitsmaatregelen in te voeren die toezien op:

- ▶ verbetering van de kritische insteek en houding van medewerkers en leidinggevenden;
- ▶ zelftoetsing en -reflectie door medewerkers (op de taakuitoefening binnen de aan hen toegekende rollen, taken, bevoegdheden en mandaten);
- ▶ proactief acteren en reageren door medewerkers en leidinggevenden.

Ten aanzien van de financiële processen binnen de provincie onderkennen wij dat:

- ▶ de kwaliteit in de primaire procesuitvoering tekort schiet;
- ▶ de 4-ogen kwaliteitscontroles in processen ontbreken;
- ▶ de controlfunctie onvoldoende is aangehaakt dan wel niet adequaat functioneert.

De samenloop van voornoemde constatering maakt dat de controle van de jaarrekening van de provincie 2017 een zeer intensief proces heeft doorlopen. Hierin heeft het in belangrijke mate aan interne proactieve sturing door de provincie en eigenaarschap ontbroken. Dit maakt het dringend noodzakelijk dat zowel organisatorisch als ten aanzien van de opzet van de administratieve organisatie en interne beheersing stevige verbeteringen worden.

Controle-uitkomsten

Onze analyse van de Uithoflijn

Verbetersporen voor de toekomst

De provincie herkent en erkent onze analyse en heeft een redress plan opgesteld waarin zij de volgende vier verbeterensporen onderkend en nader heeft uitgewerkt:

- ▶ structuren en systemen;
- ▶ procesverbetering;
- ▶ cultuurverandering;
- ▶ kwaliteitsverbetering.

Het redressplan bevat naar ons oordeel de juiste maatregelen en urgentie. Wij hebben vernomen dat het college van gedeputeerde staten besluitvorming voorbereidt voor het werven en aantrekken van eigen mensen om de kwaliteit van de financiële functie te versterken en om het in te zetten verbeterproces te kunnen realiseren.

Wij adviseren in dat kader tegelijkertijd inzet van externe medewerkers op cruciale en leidinggevende functies terug te dringen en de kwaliteit in de eigen huishouding duurzaam en structureel te borgen met vast personeel.

Controle-uitkomsten

Foutherstel

Inleiding

Paragraaf betreffende overige aangelegenheden in de controleverklaring bij de jaarrekening 2017

Op basis van aangepaste risico-overwegingen hebben wij de controleaanpak voor de jaarrekening 2017 aangescherpt en hebben wij de controle met grote diepgang uitgevoerd. Hierbij bleek een relatief groot aantal controleverschillen. Uit de evaluatie van deze controleverschillen komt naar voren dat deze deels betrekking hadden op verschillende en niet consistente verwerkingswijzen in de boekjaren 2016 en eerder. Hiervoor zijn in de jaarrekening 2017 correcties zijn doorgevoerd, die zijn verwerkt als foutherstel. Belangrijk hierbij is of de fouten materieel of fundamenteel zijn. De provincie Utrecht is van mening dat de fouten materieel zijn, maar niet fundamenteel. Wij kunnen ons hierin vinden. Belangrijke overweging hierbij is dat wij inschatten dat gebruikers van de jaarrekening geen andere besluiten genomen zouden hebben indien de fouten niet gemaakt zouden zijn. Dit heeft er mede mee te maken dat de verwerkingswijzen in voorgaande jaren zowel in de begrotingen als in de jaarrekeningen hebben plaatsgehad en deels het gevolg zijn van afspraken die met provinciale staten zijn gemaakt omtrent verwerking van samenvoegingen van activiteiten (waaronder de invlechting van de BRU).

Op basis van het materieel foutherstel heeft de provincie in lijn met de verslaggevingsvoorschriften (BBV) de fouten prospectief verwerkt in de jaarrekening 2017. Dat wil zeggen dat de beginbalans 2017 niet is aangepast en dat de fouten in het resultaat 2017 zijn verantwoord.

Het foutherstel is tweeledig:

- ▶ Foutherstel heeft impact op het resultaat na mutatie van de reserves.
- ▶ Foutherstel leidt tot verschuivingen in de balans.

De totale impact van het foutherstel op het resultaat na resultaatbestemming bedraagt € 12,8 miljoen positief. Tevens leidt het foutherstel tot een verschuiving van € 109,6 miljoen binnen de balans van bestemmingsreserve naar overlopende passiva, welke via het resultaat (prospectief) is verwerkt. Het foutherstel is door de provincie uitgebreid toegelicht in de jaarrekening op pagina 163 en 164.

In de controleverklaring bij de jaarrekening 2017 hebben wij een toelichtende paragraaf opgenomen die verwijst naar het foutherstel. Hierin is het volgende opgenomen:

Wij vestigen de aandacht op de toelichting welke is opgenomen in de jaarrekening op pagina 163 en 164 inzake foutherstel. Deze toelichting gaat in op de tijdens de controle 2017 geconstateerde fouten in de jaarrekening 2016 welke betrekking hebben op eerdere jaren, de impact hiervan op vermogen en resultaat, zoals gepresenteerd in eerdere jaren en op welke wijze deze verwerkt zijn in de jaarrekening 2017. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Controle-uitkomsten

Fouterstel

Fouterstel met impact op resultaat na mutaties in de reserves

Fouterstel subsidies leidt tot verschuivingen in de balans

Fout A. Ten onrechte niet activeren van aangekochte gronden

Gronden aangekocht in 2016 en eerder zijn ten onrechte geheel afgewaardeerd; hierdoor is een bedrag ter hoogte van € 12,0 miljoen ten onrechte ten laste van het resultaat 2016 en eerder verantwoord.

Fout B. Foutieve grondexploitatieberekening Hart van de Heuvelrug

De waardering van de grondexploitatie Hart van de Heuvelrug was in voorgaande jaar niet juist, onder andere door het opnemen van de vennootschapsbelastinglast in de voorziening. De verliesvoorziening op de voorraden was hierdoor € 7,8 miljoen te hoog verantwoord.

Fout C. Onjuiste afgrenzing van baten en lasten

De afgrenzing van baten en lasten tussen 2016 en 2017 heeft niet juist plaatsgevonden. Wij hebben aanvullende controlewerkzaamheden verricht (voortgezette controles, test of details inzake de kosten 2017 teneinde het bedrag van de onjuiste afgrenzing vast te stellen. Het resultaat voor mutaties in de reserves 2016 is voor een bedrag van per saldo € 16,0 miljoen te hoog weergegeven (na mutaties in de reserves is het resultaat € 6,9 miljoen te hoog weergegeven).

Fout D. Verwerking van toegezegde subsidies

De subsidie lasten 2016 en eerder zijn – mede als gevolg van samenvoegingen met andere subsidie-verstrekkende organisaties – niet altijd consistent op basis van baten- en lastenstelsel verwerkt in de administratie en de jaarrekening. Hierbij hanteerde de provincie verschillende systematieken:

- ▶ Begrotingssubsidies werden verwerkt in het jaar waarop subsidies betrekking hebben (toerekening).
- ▶ Een groot deel van de projectsubsidies werd verwerkt op basis van het voorzichtigheidsprincipe. De overige (project)subsidies werden verwerkt op het moment van uitbetaling (kasstelsel) en tegelijk werd het daarvoor bestemde vermogen onttrokken uit de daarvoor bestemde reserves.

Op deze wijze zijn de begrotings- en projectsubsidies en onttrekkingen uit de reserves ook in de jaarlijkse begrotingen verwerkt en geaccordeerd door de staten. De verschillende verwerkingwijzen leidde ertoe dat uitstaande (project)subsidies niet consistent en transparant op één wijze waren af te leiden uit de jaarrekening. Deze subsidieverplichtingen waren in de jaarrekening onderdeel van de kortlopende schulden, de bestemde reserves en de niet uit de balans blijvende verplichtingen.

In de jaarrekening 2017 is voor de projectsubsidies één verwerkingssystematiek gehanteerd, te weten het voorzichtigheidsprincipe. Dit heeft geleid tot een correctie in de jaarrekening 2017 van € 110 miljoen in de kortlopende schulden en een gelijke correctie in de onttrekkingen van de daarvoor opgenomen bestemmingsreserves.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Handreiking verantwoord van subsidies heeft impact op subsidieverwerking 2019

Impact op wijze waarop subsidies zijn verantwoord in de jaarrekening

De verwerkingswijze van de subsidies dient met ingang van de jaarrekening 2019 te wijzigen op basis van een notitie van de commissie BBV van 21 januari 2019. Met ingang van de jaarrekening 2019 dient de provincie de uitgaande (project)subsidies op basis van het realisatieprincipe te verwerken. Dit is gebaseerd op een Handreiking "Verantwoorden van subsidies", die op 21 januari 2019 is gepubliceerd door de Commissie BBV.

De subsidiehandreiking is een reactie vanuit de Commissie op de vele vragen rondom de verantwoording van subsidies en voorschotten op subsidies. De handreiking gaat in op de vraag wanneer de subsidie als last bij de subsidiegever en als bate bij de subsidieontvanger dient te worden verantwoord. De handreiking beschrijft de verwerkingswijze per type subsidieverstrekking, waarbij de Commissie – bij voorwaardelijke subsidieverstrekingen (exploitatie- en investeringssubsidies) – duidelijk aangeeft dat de subsidielast op basis van toerekening verantwoord dient te worden. De subsidielast dient daarmee feitelijk verantwoord te worden in het jaar waarin de subsidieontvanger de prestatie (waar de subsidie voor is verstrekt) levert en aan de voorwaarden invulling geeft. De Commissie geeft in de handreiking aan dat deze verwerkingswijze uit regelgeving van het BBV volgt en geen nieuwe of nadere regels bevat. Wel onderkent de Commissie dat decentrale overheden in de hedendaagse uitvoering de regels anders interpreteren.

In de jaarrekening 2017 van de provincie Utrecht zijn de (project)subsidies verantwoord op basis van het voorzichtigheidsprincipe. Hierbij wordt de subsidielast geheel verantwoord op het moment dat de verplichting wordt aangegaan. Deze verwerkingswijze is niet in overeenstemming met de door de Commissie in januari 2019 voorgeschreven verwerkingswijze.

In IPO-verband zijn kritische vragen gesteld aan de commissie BBV over de gepubliceerde handreiking en de beperking in verwerkingsmogelijkheid die zij oplegt. De handreiking heeft in 2019 een grote impact op de jaarrekening van veel decentrale overheden, met name provincies.

Gezien de uitspraak van de Commissie BBV dat deze handreiking geen impact heeft op 2017/2018 en in ieder geval vanaf 2019 toegepast dient te worden, kunnen wij instemmen met de gevolgde verwerkingswijze in de jaarrekening 2017. Een belangrijke overweging daarbij is dat de huidige verwerkingswijze toereikend is toegelicht in de jaarrekening.

Gezien de verwachte forse financiële impact op het vermogen (en de overlopende passiva) van een stelselwijziging naar het toerekeningbeginsel, hebben wij in onze controleverklaring bij de jaarrekening 2017 een onverplicht toelichtende paragraaf opgenomen ter benadrukking van deze aangelegenheid. Hierin is het volgende opgenomen:

Paragraaf betreffende overige aangelegenheden in de controleverklaring bij de jaarrekening 2017
Daarnaast vestigen wij de aandacht op de toelichting zoals opgenomen op pagina 162 van de jaarrekening waarin een nadere toelichting wordt verstrekt inzake de gehanteerde grondslag voor de verantwoording van de (voorwaardelijke exploitatie- en investerings-)subsidies in relatie tot de handreiking "Verantwoorden van subsidies" zoals uitgebracht door de Commissie BBV op 21 januari 2019. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Aanbestedingen	Financiële vaste activa
<p data-bbox="114 371 488 403">Fouten in de aanbestedingen</p> <p data-bbox="114 427 1093 632">Bij de controle 2016 zijn door de provincie veel onrechtmatigheden ten aanzien van inhuur externen geconstateerd. De provincie heeft geleerd van deze fouten. Voor inhuur van personeel is een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) ingericht waardoor in 2017 geen nieuwe fouten inzake aanbesteding van inhuur meer aan de orde zijn, behalve doorlopende fouten ad € 0,2 miljoen.</p> <p data-bbox="114 671 1093 1225">Wij constateren nog onvoldoende zichtbaar werkende beheersmaatregelen, om zorg te dragen voor het volgens de geldende regels doorlopen van aanbestedingstrajecten. Naar aanleiding van informatie uitvragen voor de controle van de aanbestedingen concluderen wij dat de aanbestedingsdossiers nog onvoldoende adequate vastlegging bevatten van ramingen en overwegingen waarom enkelvoudig/meervoudig onderhands dan wel EU aanbesteed wordt. Ook zijn Tendered meldingen van gegunde opdrachten geen gemeengoed en de provincie kan deze niet altijd aanleveren voor doorlopen aanbestedingstrajecten. Als de overwegingen aan voorkant niet duidelijk zijn is het noodzakelijk om achteraf spendanalyses uit te voeren op de naleving van aanbestedingsregels. Dit vereist een intensief controle proces. Het verdient aanbeveling het proces van aanbesteden aan de voorkant beter vast te leggen met uitgangspunten en onderbouwingen van ramingen. Wij adviseren daarbij ook aandacht te besteden aan contractverlengingen omdat verhoging van de prijs niet meer mag bedragen dan 50% van de oorspronkelijke opdracht.</p> <p data-bbox="114 1265 1093 1366">Bij de controle 2017 is totaal voor € 1,3 miljoen aan fouten geconstateerd en opgenomen in het overzicht van ongecorrigeerde controleverschillen in de bijlage van dit verslag.</p>	<p data-bbox="1093 371 1462 403">Waardering garantieproduct</p> <p data-bbox="1093 427 2096 563">Onder de financiële vaste activa is een garantieproduct opgenomen waarop de provincie bij expiratie in 2022 een gegarandeerde hoofdsom ad € 25 miljoen zal ontvangen. Tot 2016 was de balanswaarde van dit garantieproduct op de volledige uitkering in 2022 gewaardeerd.</p> <p data-bbox="1093 603 2096 770">In het BBV is bepaald dat waardering van langlopende leningen, obligaties en deposito's tegen verkrijgingsprijs dan wel lagere marktwaarde dient plaats te vinden. In 2017 is de balanspositie in overeenstemming met het BBV gecorrigeerd en is het garantieproduct tegen de verkrijgingsprijs opgenomen ad € 13,75 miljoen.</p> <p data-bbox="1093 810 2096 914">Omdat het garantieproduct een gegarandeerd rendement kent is in navolging van het baten- en lastenstelsel het nog te ontvangen gegarandeerde rendement over de verstreken boekjaren toegevoegd.</p> <p data-bbox="1093 954 2096 1121">In het kader van de controle hebben wij de provincie verzocht om de originele documenten vanuit de bank aan ons aan te leveren. Op basis deze documenten bleek dat de verkrijgingsprijs afweek en dat hierdoor het nog te ontvangen gegarandeerd rendement ultimo 2017 voor € 0,4 miljoen te laag is opgenomen. Wij rapporteren hiervoor een ongecorrigeerd controleverschil.</p> <p data-bbox="1093 1161 2096 1297">Wij adviseren de interne beheersing van transacties met financiële instrumenten aan te scherpen door interne controle op grote financiële transacties uit te voeren alsook de interne documentatie onder de transacties te optimaliseren.</p>




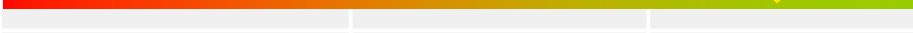
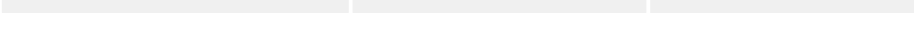
Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Schattingsposten in de jaarrekening

Mate van schattingsonzekerheid

In de jaarrekening zijn diverse posten opgenomen die onderhevig zijn aan schattingen. In onderstaande tabel gaan wij nader in op de mate van schattingsonzekerheid bij verschillende posten in de jaarrekening. Voor schattingen geldt dat wij in het opvolgende boekjaar de verificatie uitvoeren op de inschattingen in het voorafgaande boekjaar.

Parameter	Mate van schattingsonzekerheid			Kwaliteit toelichting	
	Hoog	Gemiddeld	Laag	Toereikend	Verdere verbetering mogelijk
Waardering grond en gebouwen				Ja	Activering en waardering van gronden was een aandachtspunt en verdient verbetering (zie fouterstel).
Waardering overlopende passiva				Ja	Afgrenzing was een aandachtspunt en verdient verbetering (zie fouterstel).
Waardering voorraden				Ja	Waardering van voorraden was een aandachtspunt en verdient verbetering (zie fouterstel).
Waardering vorderingen				Ja	
Voorzieningen				Ja	Waardering van voorzieningen was een aandachtspunt en verdient verbetering.

De interne aandacht voor actuele schattingen is een verbeterpunt en geldt voor alle posten waar schattingen van toepassing waren.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Vorraden	Revolverend fonds
Revolverend fonds gepresenteerd onder de voorraden	Waardering revolverend fonds blijft aandachtspunt
<p>De post voorraden in de jaarrekening bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Bouwgronden in exploitatie ad € 56,8 miljoen (2016: € 45,0 miljoen).▶ Gereed product en handelsgoederen (revolverend fonds) ad € 29,8 miljoen (2016: € 21,1 miljoen). <p>In de jaarrekening 2017 is het revolverend fonds gepresenteerd onder de post voorraden. Voorheen was het revolverend fonds gepresenteerd onder de overlopende activa. Het revolverend fonds bestaat met name uit ruilgronden (natuur- en landbouwgronden).</p> <p>Hierna gaan wij nader in op de bouwgronden in exploitatie en het revolverend fonds.</p> <p>De in exploitatie genomen gronden betreft één gebiedsontwikkeling, namelijk de grondexploitatie Hart van de Heuvelrug (inclusief Vliegbasis Soesterberg). Op basis van samenwerkingsovereenkomsten (SOK) wordt deze grondexploitatie gerealiseerd in samenwerking met de gemeenten Soest en Zeist.</p>	<p>In de post revolverend fonds zijn door de provincie aangekochte gronden ten behoeve van transformatie naar natuur ondergebracht. Doordat de transformatie doelstelling naar beneden is bijgesteld wordt een deel van deze gronden verkocht. Deze gronden worden tegen marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager ligt dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.</p> <p>Wij stellen vast dat de provincie in 2017 en voorgaande jaren in voorkomende gevallen de aankoopbedragen van de gronden ten onrechte direct ten laste van het resultaat heeft gebracht. De provincie heeft in kaart gebracht welke gronden dit betreft en vervolgens de juiste waardering van deze gronden benaderd. Op basis van deze analyse is naar de stand ultimo 2017 een correctie doorgevoerd ter hoogte van € 13,6 miljoen. Deze correctie is ten gunste van het resultaat 2017 gebracht.</p> <p>Bij de controle hebben wij vastgesteld dat de marktwaarde van de gronden niet frequent genoeg wordt bepaald. Hierdoor kunnen gehanteerde uitgangspunten alsmede gehanteerde voorzichtigheidsafslagen achterhaald zijn. Bij de controle hebben wij vastgesteld dat de voorziening voor het verschil tussen marktwaarde en verkrijgingsprijs € 482.000 te hoog was gewaardeerd. Dit is gecorrigeerd.</p> <p>Wij adviseren de provincie aangekochte gronden te activeren en periodiek de waardering van de gronden in eigendom op basis van marktinformatie en/of taxatierapporten te actualiseren.</p>

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Waardering van de bouwgronden in exploitatie

Inleiding

De waardering van de bouwgronden in exploitatie is een belangrijk risico in onze controleaanpak vanwege de mate van schattingonzekerheid. Hierbij is dit risico ten aanzien van de bouwgronden in exploitatie met name gericht op de waardering, omdat deze in grote mate beïnvloed wordt door schattingen van de nog te maken kosten, de nog te realiseren opbrengsten en de gehanteerde aannames en veronderstellingen.

Algemene controlewerkzaamheden

Provincie Utrecht heeft één bouwgrond in exploitatie, te weten Hart van de Heuvelrug (inclusief Vliegbasis Soesterberg). Deze grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd, en geeft naar ons oordeel adequaat inzicht in de ontwikkelingen en waardering van deze majeure gebiedsontwikkeling. Bij de beoordeling van de resultaten moet in acht worden genomen dat de resultaten gebaseerd zijn op aannames op basis van de huidige inzichten. Dit betekent dat de werkelijkheid in komende jaren zich anders kan ontwikkelen door bijvoorbeeld ontwikkelingen in de markt (vraag en aanbod), ontwikkelingen in parameters (rente en indexatie) en ontwikkelingen ten aanzien van de kosten en opbrengsten.

Bij de beoordeling van de waardering van de bouwgronden in exploitatie vormen de jaarlijks herziene exploitatieopzetten een essentieel object van onderzoek. Daarbij hebben wij de systematiek, grondprijzen, nog te verwachten opbrengsten en kosten alsmede de volgende parameters van de gronden in exploitatie onderzocht.

De provincie Utrecht heeft de parameters voor de kosten- en de opbrengstenstijging uit 2016 in lijn met de huidige marktontwikkelingen, gecontinueerd naar 2017:

- ▶ Opbrengstenindexatie 1,7%.
- ▶ Kostenindexatie 1,7%.
- ▶ Rente (conform betaalde rente over het vreemd vermogen zijnde 0% omdat de provincie geen vreemd vermogen heeft).
- ▶ Disconteringsvoet (conform maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone dient deze (2%) te zijn).

De grondexploitatie betreft een brede gebiedsontwikkeling welke unieke kenmerken heeft. De grondexploitatie bestaat uit diverse deelprojecten. De provincie beschouwt de gebiedsontwikkeling als één grondexploitatie. Dit is van belang voor de waardering van het project. Wij hebben onderzocht of wij de aannames van het college passend vinden binnen de verslaggevingsrichtlijnen. Op basis van onze werkzaamheden kunnen wij instemmen met deze bewering van het college.

In een aantal gevallen zijn woningbouwplannen nog niet geheel geconcretiseerd. Uitgangspunten kunnen hier in de toekomst nog wijzigen. Wij stellen vast dat het college in voldoende mate rekening heeft gehouden met deze aanwezige onzekerheden.

In totaliteit achten wij de gehanteerde aannames, veronderstellingen en parameters aanvaardbaar. Wij achten dat het college de uitgangspunten en onzekerheden adequaat heeft toegelicht in de jaarrekening.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Correcties inzake de bouwgronden in exploitatie

Opzet gebiedsontwikkeling

De gebiedsontwikkeling Hart van de Heuvelrug waarvan de Vliegbasis Soesterberg onderdeel uitmaakt is één grondexploitatie. Binnen deze grondexploitatie wordt de bouw van woningen, het realiseren van bedrijventerreinen en het versterken van natuurwaarden inclusief de aanleg van ecoducten gerealiseerd.

Het project Hart van de Heuvelrug bestaat uit verschillende deelplannen. Een aantal van deze deelplannen wordt door de gemeenten Soest en Zeist uitgevoerd en bij deze gemeenten in de administratie verantwoord.

In de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de gemeenten is opgenomen dat het resultaat van de deelprojecten voor rekening en risico van de provincie komt. Op 31 december 2017 bedraagt de ingeschatte eindwaarde van de deelprojecten € 14,5 miljoen positief. Bij de controle hebben wij vastgesteld dat de provincie niet in voldoende mate over geschikte controledocumentatie beschikt om een controle op de waardering van deze projecten te kunnen uitvoeren. Om deze onzekerheid weg te nemen hebben wij interne specialisten ingeschakeld om de waardering nader te onderzoeken. Hierdoor hebben wij voldoende controle informatie ontvangen. Wij adviseren het college om nadere afspraken met de gemeenten Soest en Zeist te maken zodat over voldoende betrouwbare informatie kan worden beschikt voor het opmaken van de jaarstukken.

Effect van de correctie van controleverschillen

Uit hoofde van onze controle werkzaamheden hebben wij een aantal controleverschillen geconstateerd. De hiernaast opgenomen controleverschillen zijn aangepast in de definitieve versie van de jaarrekening. Na verwerking hiervan de verwachte eindwaarde van de grondexploitatie € 0,1 miljoen negatief ten opzichte van € 7,9 miljoen negatief ultimo 2016 (en initieel opgenomen in jaarrekening 2017).

Specificatie van de verwerkten controleverschillen

- ▶ In de waardering van de grondexploitatie is rekening gehouden met een vennootschapsbelastinglast van € 4,6 miljoen. Wij stellen vast dat deze last ten onrechte was opgenomen waardoor deze is vrijgevallen. Wij verwijzen tevens naar de passage inzake fouterstel in dit verslag.
- ▶ Met betrekking tot de Richelleweg was rekening gehouden met een hogere inbrengwaarde dan de boekwaarde. Dit is gecorrigeerd waardoor de grondexploitatie is verbeterd met een bedrag van € 1,1 miljoen.
- ▶ Op basis van voortschrijdend inzicht hebben wij vastgesteld dat de nog te realiseren kosten te hoog zijn opgenomen per saldo voor een bedrag van € 0,3 miljoen; dit is gecorrigeerd.
- ▶ Op basis van de controle van de risico's en kansen hebben wij vastgesteld dat de verwachte lasten voor een bedrag van € 0,1 miljoen te laag waren verantwoord; dit is gecorrigeerd.
- ▶ Binnen de grondexploitatie was rekening gehouden met een interne opbrengst van € 0,3 miljoen, deze is gecorrigeerd in de definitieve versie van de jaarrekening.
- ▶ In de berekening van de voorziening was ten onrechte geen rekening gehouden met de verkoopopbrengsten van gronden Vliegbasis Park (€ 3,5 miljoen); deze zijn gecorrigeerd.
- ▶ In de berekening van de voorziening was initieel geen rekening gehouden met de negatieve verwachte eindwaarde van de herijking (€ 0,7 miljoen); dit is gecorrigeerd.
- ▶ In de berekening van de voorziening was initieel geen rekening gehouden met het saldo in het beheersfonds (€ 10,5 miljoen) alsmede met een interne last van € 10,0 miljoen; dit is gecorrigeerd.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Materiële vaste activa	Waardering vorderingen
Onjuiste afschrijvingstermijnen	Waardering vorderingen is juist
<p>Bij de controle van de materiële vaste activa hebben wij geconstateerd dat de afschrijvingstermijnen in de financiële administratie (SAP) niet altijd overeenkomen met de afschrijvingstermijnen uit de verordening interne zaken. Voor een aantal activa geldt dat de termijnen in de administratie onjuist zijn en voor een ander deel van de activa geldt dat de interne verordening niet aangepast is.</p> <p>Wij hebben vastgesteld dat het allemaal investeringen betreft welke nog niet in gebruik zijn of waarover in iedere geval nog niet wordt afgeschreven. Derhalve heeft deze bevinding geen financiële impact op de jaarrekening 2017. Echter in de toekomst zullen deze activa in gebruik worden genomen en zal er worden afgeschreven.</p> <p>Wij adviseren de provincie om de afschrijvingstermijnen in de administratie aan te passen en jaarlijks vast te stellen dat alle afschrijvingstermijnen in SAP conform interne verordening zijn (ongeacht ingebruikname en afschrijving wel of niet is gestart).</p> <p>Daarnaast attenderen wij de provincie erop dat als wijzigingen in interne verordeningen niet direct worden doorgevoerd er mogelijk sprake kan zijn van onrechtmatige handelingen. Het advies is om op zeer korte termijn de afschrijvingstermijnen in de verordening interne zaken te actualiseren en na te gaan of deze verordening op overige onderwerpen nog actueel is dan wel ook aangepast dient te worden.</p>	<p>Onderdeel van de controle is het vaststellen of de vorderingen bestaan en juist gewaardeerd zijn.</p> <p>Bij de controle hebben wij vastgesteld dat één vordering uit 2015 ad € 4,1 miljoen nog niet was ontvangen. Middels doorvragen hebben wij voldoende en geschikte controle informatie verkregen omtrent de totstandkoming van deze vordering. In aanvulling hierop hebben wij een saldobestemming verstuurd en ontvangen. Aan deze saldobestemming waren aanvullende voorwaarden verbonden. Zo moest de provincie aantonen dat aan de voorwaarden, dat de lasten waren gemaakt, was voldaan. Ook was het noodzakelijk dat de provincie een rapportage van één van de samenwerkingspartners zou ontvangen. Wij hebben de provincie verzocht om als onderdeel van het balansdossier een position paper op te stellen waarin bijzonderheden worden behandeld. In deze position paper dient de provincie ook haar standpunt te documenteren en onderbouwd uiteen te zetten. Voorgaande acties zijn doorlopen waardoor wij de juistheid van de vordering hebben kunnen vaststellen.</p> <p>Naar aanleiding van de controle is voorts een aantal presentatie-correcties doorgevoerd omdat schulden onder de vorderingen waren verantwoord. Ook werd niet - conform voorschriften BBV - onderscheid gemaakt tussen de voorgeschreven categorieën debiteuren. Dit is gecorrigeerd.</p> <p>Voor de doorgevoerde correcties verwijzen wij naar de bijlage gecorrigeerde controleverschillen.</p>

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Afgrenzing van overlopende posten

Schulden, vorderingen, baten en lasten niet toegerekend aan juiste boekjaar

Schulden worden door ons gecontroleerd op juistheid en volledigheid. Wij voeren voortgezette controle uit om vast te stellen of facturen die in het nieuwe boekjaar zijn ontvangen aan de juiste periode zijn toegerekend. Bij deze controle is gebleken dat het afsluitproces bij de provincie niet leidt tot juiste toerekening van lasten en verplichtingen aan het juiste boekjaar en dat afletting van oude schulden niet zorgvuldig gebeurt. Wij hebben vastgesteld dat in 2017 kosten zijn verwerkt met factuurdatum 2016, die aan 2016 hadden moeten zijn toegerekend. Hiervoor zijn correcties doorgevoerd als onderdeel van het fourterstel C onjuiste afgrenzing. Vanuit deze bevindingen hebben wij onder meer de controle uitgebreid en hebben wij de lange doorlooptijd van de controle gebruikt om de juistheid en volledigheid van schulden te controleren.

Vanuit onze test of details op afletting van schulden bleek in 2017 sprake van een onverschuldigde betaling ad € 1 miljoen. Dit bedrag was ten onrechte afgeletterd op de gemeente Utrecht terwijl de betaling aan een andere crediteur had plaatsgevonden. Dit bedrag is in 2018 terugontvangen. Wij constateren dat de provincie in 2017 niet proactief heeft gereageerd op deze foutieve betaling. In 2019 is hierop nader onderzoek verricht hoe dit heeft kunnen gebeuren.

De provincie heeft de afgrenzing van de schulden ultimo 2017 opnieuw onderzocht en naar aanleiding hiervan zijn verplichtingen met € 6,6 miljoen verhoogd. De impact op het resultaat is beperkt, doordat enerzijds sprake was van investeringen (materiële vaste activa) en anderzijds lasten die veelal door een reserve werden gedekt. Bij de controle hebben wij daarnaast vastgesteld dat facturen met factuurdatum 2017 niet als crediteur zijn verantwoord maar als overlopende passiva. Aangezien dit geen impact heeft op resultaat hebben wij hier geen verdere werkzaamheden voor verricht.

Ten aanzien van het inschatten van nog te ontvangen facturen alsmede nog te factureren bedragen hebben wij vastgesteld dat niet alle gevallen van de juiste informatie wordt uitgegaan. Verplichtingen/lasten waren € 842.000 te hoog en vorderingen/baten waren € 449.000 te hoog. Hiervoor zijn correcties doorgevoerd.

Bij de controle van zowel de debiteuren als de crediteuren zijn verschillende reclassificatie-correcties doorgevoerd. Vorderingen waren als schuld verantwoord en andersom. Daarnaast waren niet alle debiteuren in de voorgeschreven categorieën verantwoord.

Inzake een verkregen subsidie ad € 2,7 miljoen hebben wij vastgesteld dat de slottermijn begroot was voor 2018. Op basis van de beschikking en de geleverde prestaties heeft deze subsidie betrekking op 2017. Dit is in de jaarrekening gecorrigeerd. Bij de controle van de overige baten hebben wij vastgesteld dat deze niet volledig zijn verantwoord. In het eerste kwartaal 2018 is circa € 332.000 aan baten verantwoord die betrekking hebben op 2017. Hiervoor is een correctie toegepast.

De verwerking van de correcties ten aanzien van de afgrenzing van 2017 naar 2018 heeft ook zijn weerslag gehad op de SiSa verantwoording 2017, waarin de correcties ook moesten worden door verwerkt.

Wij adviseren de provincie als onderdeel van het financieel afsluitproces specifiek vast te stellen of de baten en lasten in het boekjaar worden verantwoord waar zij toe behoren. Wij zijn van oordeel dat deze correcties door de provincie zelf in het afsluitproces geconstateerd dienen te worden. Daarbij adviseren wij tevens de facturen eerder te boeken in de financiële administratie en de volledigheid van te ontvangen facturen vanuit aangegane verplichtingen te bewaken.

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Voorzieningen	Vennootschapsbelasting
Verschillende correcties in de voorzieningen	Schattingonzekerheid toereikend toegelicht
<p>Binnen de provincie zijn verschillende voorzieningen gevormd. Bij de controle hebben wij verschillende bevindingen geconstateerd die tot correctie hebben geleid zoals hieronder is toegelicht:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Voorziening NAR regeling was € 450.000 te hoog gewaardeerd, omdat één persoon in de voorziening nog werkzaam is en blijft voor de provincie. Hierdoor wordt er niet voldaan aan de voorwaarden om een voorziening te vormen. Dit gedeelte van de voorziening is vrijgevallen.2. Aan de voorziening nazorg gesloten stortplaatsen is in het verleden meer rente toegerekend dan op basis van de gesloten overeenkomsten is voorgeschreven. De provincie heeft er voor gekozen om deze situatie onveranderd te laten en dit bij de eindafrekening te verrekenen. Momenteel is er een bedrag van € 545.000 aan de voorziening toegerekend. Het toerekenen van rente aan de voorziening is niet fout geweest derhalve hebben wij hier geen controleverschil voor onderkend.3. Voorziening inzake het Recreatieschap (Vinkeveensplassen) ad € 1,2 miljoen voldoet niet meer aan de voorwaarden van een voorziening. Het Recreatieschap wordt geliquideerd. Het schattingselement is inmiddels weggenomen waardoor er sprake is van een verplichting. Dit is gecorrigeerd. <p>Wij blijven aandacht vragen voor het (tussentijds) financieel afsluitproces en het intern zichtbaar vaststellen dat gevormde voorzieningen voldoen aan voorwaarden, alsmede dat voorzieningen en daarin meegewogen schattingselementen in voldoende mate zijn onderbouwd.</p>	<p>Op 1 januari 2016 is de Wet Vpb-plicht overheidsondernemingen ingevoerd, waardoor een groot aantal directe en indirecte overheidsondernemingen onder voorwaarden belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (Vpb) zijn geworden. Provincies, gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid worden belastingplichtig, voor zover zij een fiscale onderneming drijven. Hetzelfde geldt voor door gemeenten beheerste stichtingen en verenigingen. Veel kapitaaldeelnemingen, waaronder bv's, nv's en coöperaties, worden zelfs belastingplichtig voor al hun activiteiten. De regeling kent een aantal algemene en specifieke vrijstellingen op basis waarvan de Vpb-plicht mogelijk (deels) beperkt kan worden.</p> <p>De provincie is in gesprek met de belastingdienst of en zo ja in welke mate zij belastingplichtig zijn. Belangrijkste onderdeel van dit overleg is de gebiedsontwikkeling waarbij de provincie zich op het standpunt stelt dat dit niet belastingplichtig is. Met de belastingdienst alsmede vanuit de jurisprudentie is er geen duidelijkheid of dit standpunt is te rechtvaardigen. De provincie heeft in de jaarrekening 2017 de situatie toegelicht en hiermee voldoende invulling gegeven aan de schattingsonzekerheid. De provincie heeft consequent de door de belastingdienst gevraagde informatie aangeleverd.</p> <p>De provincie dient periodiek vast te stellen over er controle informatie beschikbaar komt waarmee de vennootschapsbelasting op een betrouwbaardere wijze bepaald kan worden om daarmee de schattingsonzekerheid weg te nemen.</p>

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Niet uit de balans blijkende verplichtingen	Wet Normering Topinkomens (WNT)
Provincie heeft geen sluitende verplichtingenregistratie	Over 2017 voldaan aan de WNT; toelichting op de WNT in de jaarrekening voldoet aan de daaraan te stellen eisen
<p>Onderdeel van de jaarrekening zijn de niet uit de balans blijkende verplichtingen. Bij de controle hebben wij vastgesteld dat de provincie niet over een sluitende verplichtingenregistratie beschikt om op adequate wijze de juistheid en volledigheid van de verplichtingen aan te tonen. Wij hebben de volgende bevindingen ten aanzien van de niet uit de balans blijkende verplichtingen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het is niet mogelijk om achteraf een lijst per 31 december 2017 aan te leveren, omdat er geen historische lijsten kunnen worden gegenereerd.2. De procedures binnen de provincie zijn onvoldoende om:<ul style="list-style-type: none">▶ een volledige lijst van niet uit de balans blijkende verplichtingen te genereren omdat niet wordt afgedwongen dat alle verplichtingen worden geregistreerd;▶ de juistheid van de niet uit de balans blijkende verplichtingen te waarborgen doordat zonder onderbouwing verplichtingen kunnen worden bijgesteld en ingevoerd;▶ eenvoudig een aansluiting te kunnen maken tussen het contract en de resterende verplichting.3. Bij de overgang naar SAP Civision was het niet mogelijk om zowel de contractwaarde als de resterende verplichting over te nemen. De provincie heeft er voor gekozen om alleen de contractwaarde op te nemen. Hierdoor is er geen aansluiting mogelijk met het contract en is de resterende verplichting lastig te bepalen. <p>Wij adviseren de provincie maatregelen te nemen om te komen tot een sluitende contractregistratie alsmede de administratie zo in te richten dat de resterende verplichtingen op ieder moment zijn vast zijn te stellen.</p>	<p>Per 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) ingevoerd. Op basis van deze wet is de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector in dienstverband en bij ontslag wettelijk gemaximeerd.</p> <p>Voor de bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.</p> <p>In het kader van de jaarrekening 2017 heeft u een analyse uitgevoerd van de topfunctionarissen binnen uw organisatie. Tevens heeft u vastgesteld of er functionarissen zijn die een hogere bezoldiging dan de gestelde maxima kennen. Deze informatie heeft u opgenomen in de toelichting op de jaarrekening.</p> <p>Wij hebben de juistheid en volledigheid van deze toelichting gecontroleerd en hebben vastgesteld dat de toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ten opzichte van de concept-jaarrekening hebben noodzakelijke aanpassingen plaatsgevonden, omdat voor de controle van de WNT een lage tolerantie dient te worden gehanteerd.</p>

Controle-uitkomsten

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

SiSa

Bevindingen geconstateerd ten aanzien van de SiSa-bijlage

Wij hebben de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen gecontroleerd met inachtneming van de Nota verwachtingen accountantscontrole 2017. De hierbij geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van het Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- ▶ € 12.500 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- ▶ 10% indien de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- ▶ € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

Na de doorgevoerde correcties resteerde er geen fouten en/of onzekerheden meer die de voor SiSa geldende rapporteringstolerantie overschrijden. De rapportage inzake de SiSa bijlage is op 31 mei 2018 aangeleverd. Daarna zijn er nog correcties verwerkt in de jaarrekening die zijn gecorrigeerd in de SiSa-bijlage.

Deze correcties lichten wij hieronder toe:

1. Regeling E27 Brede doeluitkering verkeer en vervoer waren de lasten € 26 miljoen te laag verantwoord; dit is gecorrigeerd.
2. Voor regeling E27 was aanvullende controle informatie beschikbaar gekomen waardoor ook deze regeling is aangepast.
3. Regeling E11 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) waren alleen de 3^e en 4^e tranche verantwoord en zijn gecorrigeerd.
4. Verschillende correcties zijn verwerkt tussen de verantwoordingscellen.

Hierbij merken we nog op dat de Provincie ervoor gekozen heeft om niet alle concessiekosten via de SiSa-bijlage verantwoord te maken. Voor SiSa-indicator E27/03, waarvoor € 60 miljoen beschikbaar was, is een toe te rekenen besteed bedrag van € 3,5 miljoen niet opgevoerd en daarmee voor eigen rekening genomen.

Over de nagekomen aanpassingen tussen de tussentijdse rapportage van mei 2018 en de SiSa tabel zoals opgenomen in de jaarrekening 2017 heeft de provincie met het ministerie van I&W gecommuniceerd. Het ministerie heeft ermee ingestemd dat de herziene definitieve bijlage via de definitieve jaarrekening 2017 en voorzien van het accountantsoordeel zal worden ingediend.

In de bijlagen bij dit rapport zijn onze bevindingen bij de definitieve SiSa bijlage in de jaarrekening 2017 in de voorgeschreven tabel opgenomen. U kunt deze tabel hanteren ten behoeve van verzending naar het CBS.

Kwaliteit beheersorganisatie

Kwaliteit beheersorganisatie

Overwegingen met betrekking tot fraude en het risico op management beïnvloeding

Fraude en de naleving van wet- en regelgeving

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude berust zowel bij provinciale staten als bij het college van gedeputeerde staten. Het is van belang dat het college, onder toezicht van de staten, sterk de nadruk legt op het voorkomen van fraude, waardoor de gelegenheden tot het plegen van fraude kunnen afnemen, alsmede op het ontmoedigen daarvan, waardoor personen ervan kunnen worden weerhouden om fraude te plegen omwille van de waarschijnlijkheid dat die wordt ontdekt en bestraft. In onze controle hebben wij aandacht besteed aan de volgende frauderisico's:

Frauderisico's waarmee wij rekening houden in onze controle	Op frauderisico's gerichte beheersingsmaatregelen	Gegevensgerichte werkzaamheden en bijbehorende bevindingen
Frauderisico op managementbeïnvloeding met betrekking tot onrechtmatige beheershandelingen aangaande BAM-CUU inzake project Uithoflijn, die leiden tot verantwoording van rechten en schulden in de jaarrekening.	Het onderzoek van Integris heeft als uitkomst dat sprake was van belangenverstremgeling. De betrokken provinciedirecteur is in 2017-2019 nog in functie en vanuit de provincie zijn geen aanvullende beheersmaatregelen georganiseerd.	Wij hebben voor project Uithoflijn uitgebreide gegevensgerichte controles uitgevoerd op 1) naleving mandateringen 2) het proces VTW management dat toeziet op het meer- en minderwerk van BAM 3) het proces van prestatielevering en 4) het betaalproces. De bevindingen van Integris inzake onderhandel VTW's hebben wij geverifieerd en diepgaand gecontroleerd en aanvullend zijn door ons de verzoeken tot wijziging van BAM/CUU tot en met prestatielevering en betaling vanaf december 2016 tot en met juni 2019 gecontroleerd.
Frauderisico op mogelijke onrechtmatige uitstroom van middelen (prestatielevering) met betrekking tot BAM-CUU inzake project Uithoflijn alsmede managementbeïnvloeding.	Het onderzoek van Integris heeft als uitkomst dat sprake was van belangenverstremgeling. De interne controle op de prestatielevering wordt summier vastgelegd middels handtekeningen en parafen zonder dat zichtbaar is welke beheershandelingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.	Wij hebben voor project Uithoflijn uitgebreide gegevensgerichte controles uitgevoerd op 1) naleving mandateringen 2) het proces VTW management dat toeziet op het meer- en minderwerk van BAM 3) het proces van prestatielevering en 4) het betaalproces. De bevindingen van Integris inzake onderhandel VTW's hebben wij geverifieerd en diepgaand gecontroleerd en aanvullend zijn door ons de verzoeken tot wijziging van BAM/CUU tot en met prestatielevering en betaling vanaf december 2016 tot en met juni 2019 gecontroleerd.

Kwaliteit beheersorganisatie

Overwegingen met betrekking tot fraude en het risico op management beïnvloeding

Fraude en de naleving van wet- en regelgeving	Frauderisico's waarmee wij rekening houden in onze controle	Op frauderisico's gerichte beheersingsmaatregelen	Gegevensgerichte werkzaamheden en bijbehorende bevindingen
	<p>Frauderisico op managementbeïnvloeding ten aanzien van het niet volledig activeren van investeringen in de MVA inzake project Uithoflijn.</p>	<p>Ten aanzien van de Uithoflijn is sprake van een in de toekomst ontoereikend krediet. Het krediet is in 2018 opgehoogd. Bij de provincie zijn geen interne beheersmaatregelen ingeregeld die voorkomen dat het management investeringen (bijvoorbeeld omstreden meerwerk) in de lasten verantwoordt en niet volledig activeert onder de materiële vaste activa (en ten laste van het krediet brengt).</p>	<p>Wij hebben voor project Uithoflijn uitgebreide gegevensgerichte controles uitgevoerd op de volledigheid van activering van investeringen onder de post materiële vaste activa, vanuit de kosten.</p>
	<p>Frauderisico op managementbeïnvloeding bij de bepaling van uitgangspunten rondom de gebieds-ontwikkeling met als gevolg dat de accuraatheid en volledigheid van de voorziening niet correct wordt verantwoord in de jaarrekening. Daarnaast onderkennen wij een risico ten aanzien van de afgrenzing van de overlopende passiva.</p>	<p>De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inschattingen voor waardering van de grondexploitatie zijn sensitief van aard. Het management heeft hierdoor de mogelijkheid om te sturen in de uitgangspunten die men hanteert en daarmee op de omvang van de verliesvoorziening. Daarnaast heeft het management de mogelijkheid om de lasten in het volgende jaar te verantwoorden, hetgeen leidt tot onvolledige of onjuiste overlopende passiva. Om voornoemde risico's te voorkomen zijn intern bij de provincie geen beheersmaatregelen ingeregeld.</p>	<p>Bij de beoordeling van de waardering van de bouwgronden in exploitatie vormen de jaarlijks herziene exploitatieopzetten een essentieel object van onderzoek. Wij hebben de systematiek, grondprijzen, nog te verwachten opbrengsten en kosten alsmede de parameters van de gronden in exploitatie onderzocht. Hierbij hebben wij interne specialisten ingeschakeld om de waardering nader te onderzoeken.</p>

Controle-uitkomsten

Onregelmatigheden waaronder fraude en corruptie

Naleving wet- en regelgeving en overige

Wij informeren de staten over illegale handelingen waarbij het hoger kader is betrokken en over fraude en illegale handelingen (of deze nu door het hoger kader of door andere werknemers zijn veroorzaakt) die een onjuistheid van materieel belang in de jaarrekening tot gevolg hebben. Gedurende de controle vond een klokkenluidersmelding plaats inzake vermeende belangenverstremgeling ten aanzien van project Uithoflijn, waarvoor aanvullend onderzoek door ons is uitgevoerd; zie onze bevindingen inzake de Uithoflijn.

Naast het aanvullend onderzoek inzake de Uithoflijn zijn door ons geen significante punten gesignaleerd ten aanzien van feitelijke of vermoedelijke niet-nakoming van wet- en regelgeving of statuten, voor zover deze van belang worden geacht voor de mate waarin de staten in staat zijn haar taken te vervullen.

Corruptie-en omkopingsrisico's

Provincies maken onderdeel uit van de overheidssector waarin corruptie vaker dan bij andere sectoren voorkomt. Dit komt onder andere omdat veel transacties met een relatief grote omvang zijn, de transparantie over marktprijzen niet in alle gevallen voldoende is om te beoordelen en frequent zaken gedaan wordt met andere corruptiegevoelige sectoren (vastgoed, constructie, infrastructuur et cetera). Hierdoor hebben wij dit als aandachtspunt in onze controle meegenomen. Corruptie is een wereldwijd probleem waar het ook uw verantwoordelijkheid is om corruptie binnen uw provincie te voorkomen.

Onze beroepsregels zijn in de praktijkhandreiking Corruptie, een relevant onderwerp in het kader van (controle)werkzaamheden van de accountant verder aangescherpt, hetgeen tot aanvullende werkzaamheden heeft geleid. Hierbij hebben wij ondermeer aandacht besteed aan de tone at the top en de opvolging van (negatieve) berichtgeving. Uit de controle hebben wij geen bevindingen geconstateerd behoudens de onzekerheden ten aanzien van de bestedingen inzake de Uithoflijn en onrechtmatige aanbestedingen. Hierbij zijn ons geen indicaties van corruptie gebleken.

Wij hebben de risico's en eventuele concrete voorvallen van corruptie met de directie en het college van gedeputeerde staten aan de orde gehad bij besprekingen. Naar aanleiding van bovengenoemde werkzaamheden hebben wij geen verhoogd risico op corruptie/omkoping geconstateerd.

Controle-uitkomsten

Bevindingen interne beheersing

Algemeen

Opvolging bevindingen interne beheersing uit de managementletter 2017

Bij de planning en uitvoering van de controle van de jaarrekening 2017 van uw provincie hebben wij de interne beheersmaatregelen, welke onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie van uw provincie, in onze overwegingen betrokken. Wij hebben de opzet, het bestaan en waar mogelijk de werking van de interne beheersmaatregelen onderzocht, voor zover wij dit in het kader van de jaarrekening noodzakelijk achten en niet met het doel een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing te geven. Wij hebben geen onderzoek naar de effectiviteit van de interne beheersing verricht, anders dan dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole.

Onze managementletter 2017 is uitgebracht aan de staten op 5 december 2017. Hierin hebben wij onze bevindingen en aanbevelingen van onze tussentijdse controle 2017 opgenomen. Hieronder gaan wij in op de opvolging van de onderwerpen in de managementletter:

- ▶ Waardering en beheersing grote projecten Uithoflijn en Hart van de Heuvelrug: wij hebben diepgaande controlewerkzaamheden uitgevoerd en dit heeft geleid tot bevindingen gerapporteerd in dit verslag.
- ▶ Waardering en beheersing van het revolverend fonds: wij hebben op basis van ondermeer verkoopovereenkomsten en taxatierapporten de waardering van percelen (inclusief eventuele woningen en opstallen) gecontroleerd. Op basis van onze werkzaamheden concluderen wij dat het revolverend fonds te laag is gewaardeerd, enerzijds als gevolg van het niet volledig activeren van gronden die in het verleden zijn aangeschaft en anderzijds als gevolg van een te hoge verliesvoorziening. Dit is gecorrigeerd in de definitieve jaarrekening 2017.
- ▶ Juiste en volledige verwerking van vennootschapsbelasting: wij hebben – als onderdeel van de controle van project Hart van de Heuvelrug en op basis van recente afstemming met de belastingdienst – vastgesteld dat geen sprake is van een Vpb-last; dit heeft geleid tot vrijval van de geraamde Vpb-last in de jaarrekening 2017.
- ▶ Tussentijdse afsluitingen: opschoning van tussenrekeningen. Wij hebben diepgaande werkzaamheden uitgevoerd ten aanzien van juiste afgrenzing van baten en lasten, hetgeen heeft geleid tot diverse bevindingen en correcties die toezien op afgrenzing met 2016 en afgrenzing met 2018. Als onderdeel van onze werkzaamheden zijn ook de saldi op tussenrekeningen in detail gecontroleerd. De voorgestelde correcties zijn juist en volledig verwerkt in de finale jaarrekening.
- ▶ Afwikkeling van de btw-positie uit oude jaren: Wij hebben vastgesteld dat de btw-posities uit voorgaande jaren zijn afgestemd met de belastingdienst en dat deze (in 2018) zijn afgewikkeld. Wij hebben geen bevindingen ten aanzien van de waardering van deze posities per ultimo 2017.
- ▶ Wet normering topinkomens: wij hebben diepgaande detailcontroles verricht die niet tot bevindingen hebben geleid.

Controle-uitkomsten

Bevindingen interne beheersing

Opvolging bevindingen interne beheersing uit de managementletter 2017 (vervolg)

- ▶ Kwaliteit van oplevering geschikte en toereikende controle-informatie: gedurende onze controle hebben wij ondervonden dat de kwaliteit van door de provincie Utrecht aangeleverde controle-informatie slecht is. Dit heeft geleid tot een hogere urenbesteding door EY. Na afronding van onze werkzaamheden zijn wij van mening dat wij voldoende en geschikte controle-informatie hebben verkregen ter onderbouwing van ons oordeel, met uitzondering van de onzekerheden die wij rapporteren inzake de Uithoflijn.
- ▶ Voldoen aan Europese aanbestedingsregels: op basis van een crediteurenanalyse hebben wij diepgaande werkzaamheden uitgevoerd om de rechtmatigheid van de inkopen (i.e. voldoen aan de Europese aanbestedingsregels) vast te stellen. Hieruit is gebleken dat de provincie het aanbestedingsproces inzake de inhuur van personeel heeft verbeterd door invoering van een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS). Dit laat onverlet dat er in 2017 wederom aanbestedingsfouten zijn gemaakt waarover wij in dit verslag rapporteren.
- ▶ Inzicht in onderlinge transacties tussen BRU en PU: wij hebben de balansposities alsmede de transacties in de exploitatie op basis van onze materialiteit gecontroleerd. De onderlinge transacties zijn – deels als gevolg van een door EY voorgestelde correctieboeking – geëlimineerd.
- ▶ Inzicht in verwerkingswijze administratieve boekingen (WBS) vanuit data-analyses: wij hebben gegevensgericht de data van de provincie Utrecht geanalyseerd. Dit was een zeer bewerkelijk proces en de betrokkenheid van de leverancier van het financieel systeem heeft de provincie geen oplossingen geboden. Wij merken op dat het ons uiteindelijk is gelukt om de WBS-boeking te filteren en onze werkzaamheden toe te spitsen op de feitelijke boekingen in de exploitatie en balans.
- ▶ Waardering en afwikkeling voorzieningen (waaronder NAR en pensioenen GS): wij hebben de voorzieningen (waaronder NAR en pensioenen GS) gegevensgericht gecontroleerd op basis van een door de provincie Utrecht geactualiseerde berekening.
- ▶ Prestatielevering inkopen: wij hebben gegevensgericht de prestatielevering van de inkopen gecontroleerd. Aanvullend hebben wij gegevensgerichte detailcontroles uitgevoerd op de prestatieleveringen inzake BAM/CUU aangaande project Uithoflijn, welke controle is doorgetrokken tot en met mandateringen en betalingen.
- ▶ Uitgaande subsidies: wij hebben zeer diepgaande detailcontroles uitgevoerd ter controle van de juiste financiële verwerking van uitgaande subsidies. Deze hebben wij getoetst op basis van het geldende stelsel inzake lastneming subsidies. Dit heeft geleid tot correcties inzake te betalen subsidie(lasten) en vrijval van daartoe bestemde reserves.

Controle-uitkomsten

Bevindingen interne beheersing

Opvolging bevindingen interne beheersing uit de managementletter 2017 (vervolg)

- ▶ Lopende procedures en claims: wij hebben gegevensgericht de volledigheid van claims en lopende procedures gecontroleerd. Onderdeel van onze controlewerkzaamheden betreft bijvoorbeeld review van advocatenbrieven, beoordeling juridische kosten, inlichtingen bij management en uitvoerige controle van gebeurtenissen na balansdatum.
- ▶ Invoering Omgevingswet: geen impact op de jaarrekening 2017, de Omgevingswet is vanaf 2021 van kracht.
- ▶ Verwerking en presentatie van RVO-subsidie: wij hebben een aansluiting ontvangen tussen de RVO-verantwoording (voorzien van goedkeurende controleverklaring ADR) en de financiële administratie van de provincie Utrecht. Tevens hebben wij COS402-werkzaamheden uitgevoerd teneinde vast te stellen of wij gerechtvaardigd kunnen steunen op de RVO-verantwoording.
- ▶ Beheersing van de geautomatiseerde omgeving: wij hebben vastgesteld dat de IT-general controls in 2017 niet effectief waren; dit heeft geen directe impact op controle, wij hanteren een volledig gegevensgerichte controleaanpak.
- ▶ Instelling van Financiële Audit commissie: geen directe impact op de jaarrekeningcontrole. Wij hebben gedurende de uitvoering van de controle van de jaarrekening 2017 regelmatig in vergaderingen van de Financiële Audit Commissie verslag gedaan van de controlestappen en de voortgang, met daarbij bijzondere aandacht voor onze controlewerkzaamheden aangaande de Uithoflijn.

Automatisering

In onze managementletter 2017 hebben wij u geïnformeerd over aandachtspunten ten aanzien van IT-beheersing. Onze controle was niet primair gericht op het doen van een uitspraak omtrent de continuïteit en betrouwbaarheid van (delen van) de geautomatiseerde gegevensverwerking. De jaarrekeningcontrole heeft voorts geen tekortkomingen in de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan het licht gebracht.

Wij hebben van u in de afgelopen jaren afzonderlijk opdrachten gehad ten aanzien van de IT-inrichting. IT-deskundigen van EY hebben in 2016-2017 een nul-, één- en tweemeting uitgevoerd, waarbij rollen en rechten in SAP Cision zijn beoordeeld. De tweemeting die is uitgevoerd in 2017 levert de volgende bevindingen op:

- ▶ De aan gebruikers toegekende rollen en rechten borgen niet in voldoende mate functiescheiding af binnen de processen.
- ▶ De Provincie Utrecht heeft een Control framework opgesteld waarbij de (manuele) controls in kaart zijn gebracht die de risico's ten aanzien van te ruime rechten van gebruikers in Cision mitigeren.

De bevindingen uit dit onderzoek hebben geen directe impact op controle, wij hanteren een volledig gegevensgerichte controleaanpak.

Rechtmatigheidsbeheer

Rechtmatigheidsbeheer

Onze bevindingen in het kader van de rechtmatigheid

Programma's

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium toetsen wij of het budgetrecht van de staten is gerespecteerd. In het kader van onze oordeelsvorming is van belang dat de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de kaders van het door de staten geformuleerde beleid en de door de staten geautoriseerde begroting. In de jaarrekening 2017 is per programma een samenvatting gegeven van de overschrijdingen van de lasten op de begroting na wijzigingen. Wij constateren de volgende overschrijdingen op lastenniveau ten opzichte van de gewijzigde begroting.

Lastenoverschrijding programma (x € 1 miljoen)	Begrotingsafwijking	Onrechtmatig, telt niet mee in het oordeel	Onrechtmatig, telt mee in het oordeel
Programma 2.1 Ruimtelijke Ordening: € 12,1 miljoen	Kostenoverschrijding betreffen mutaties gebiedsontwikkeling Hart van de Heuvelrug die via exploitatie lopen en gevolg zijn van administratieve correcties.	V	
Programma 2.4 Economische ontwikkeling: € 1 miljoen	Kostenoverschrijding betreft wijziging administratieve verwerking subsidies.	V	
Programma 2.5 Bereikbaarheid: € 98,5 miljoen	Kostenoverschrijding betreft wijziging administratieve verwerking subsidies.	V	
Programma 2.7 Bestuur en Middelen: € 0,5 miljoen	Kostenoverschrijding betreffen administratieve correcties en extra accountantskosten.	V	

Wij constateren dat de overschrijdingen per programma zijn toegelicht en veroorzaakt zijn door administratieve correcties. Deze administratieve correcties leiden tot een wijziging in de weergaven in de jaarrekening, waarmee de jaarrekening aan de vereisten van het BBV voldoet. Zij passen binnen het bestaande beleid. Het college stelt provinciale staten voor om de in de programma's gerapporteerde overschrijdingen te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2017. Vooruitlopend hierop zijn wij hiervan reeds uitgegaan bij het vormen van ons oordeel over de (begrotings)rechtmatigheid.

Rechtmatigheidsbeheer

Onze bevindingen in het kader van de rechtmatigheid

Mutaties reserves

Wij zijn nagegaan of de mutaties in de reserves overeenkomen met besluitvorming daarover door provinciale staten. Wij constateren de volgende overschrijdingen op toevoegingen ten opzichte van de gewijzigde begroting:

Overschrijding onttrekking reserves (x € 1 miljoen)	Begrotingsafwijking	Onrechtmatig, telt niet mee in het oordeel	Onrechtmatig, telt mee in het oordeel
Programma 2.1 Reserve Projecten: € 1,2 miljoen	Hogere onttrekking betreft administratieve correcties.	V	
Programma 2.2 Reserve Landelijk gebied: € 0,5 miljoen	Onterechte onttrekking van de reserve en tegelijk ook ontorechte dotatie; zie overzicht ongecorrigeerde verschillen in de bijlage in dit verslag.		V
Programma 2.3 Reserve BenO vaarwegen: € 0,2 miljoen Reserve Expl. Verschillen Grondwaterbeheer € 1 miljoen	Hogere onttrekkingen betreffen administratieve correcties.	V	
Programma 2.4: Reserve Cofinancieringsfonds € 2,8 miljoen	Hogere onttrekkingen betreffen administratieve correcties.	V	
Programma 2.5 Reserve Beheer en onderhoud Vaarwegen € 0,5 miljoen Reserve Gladheidsbestrijding € 0,4 miljoen Reserve Mobiliteitsprogramma € 44,7 miljoen Reserve Projecten € 10,2 miljoen Reserve VERDER € 69,7 miljoen	Hogere onttrekkingen betreffen administratieve correcties.	V	

Wij constateren dat de hogere onttrekkingen uit de reserves met name zijn veroorzaakt door administratieve correcties. Deze administratieve correcties leiden tot een wijziging in de weergaven in de jaarrekening, waarmee de jaarrekening aan de vereisten van het BBV voldoet. Het college stelt provinciale staten voor om de in de programma's gerapporteerde hogere onttrekking uit de reserves te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2017. Vooruitlopend hierop zijn wij hiervan reeds uitgegaan bij het vormen van ons oordeel over de (begrotings)rechtmatigheid.

Rechtmatigheidsbeheer

Kredieten

Wij zijn nagegaan of de investeringen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door provinciale staten geautoriseerde kredieten. Wij constateren geen afwijkingen die wij dienen te rapporteren.

Bevindingen ten aanzien van het voorwaardencriterium

Voor onze bevindingen ten aanzien van het voorwaardencriterium (waaronder de rechtmatigheid van de inkopen en aanbestedingen) verwijzen wij naar de paragraaf Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle van het hoofdstuk Controle-uitkomsten.

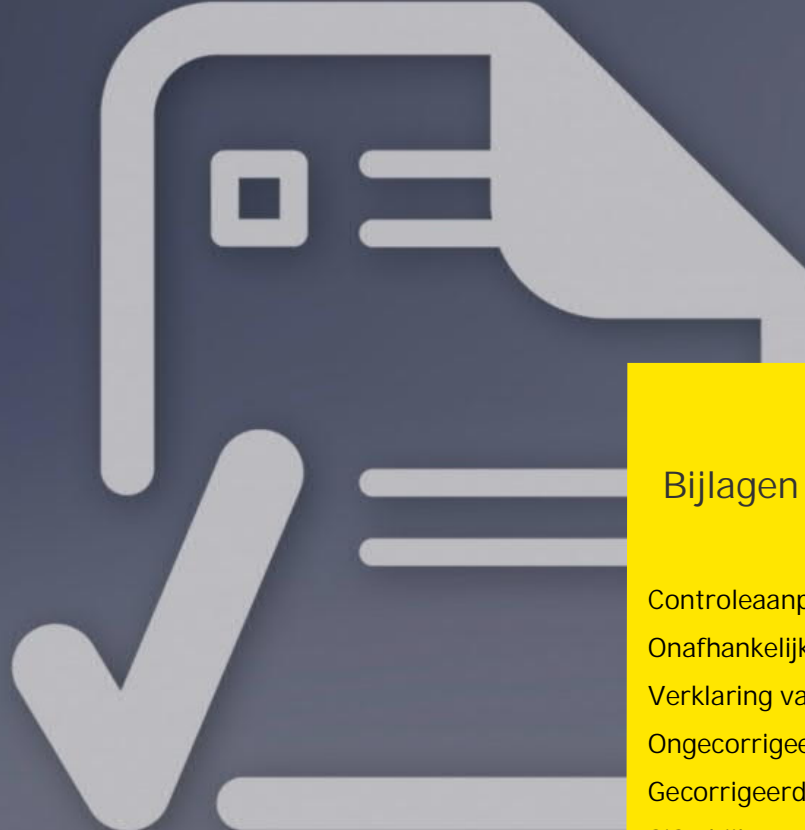
Misbruik en oneigenlijk gebruik

In de externe en interne regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen die erop zijn gericht om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Uw provincie heeft de toets op het misbruik en oneigenlijk gebruik neergelegd in interne controleplannen. De uitkomst van deze toets heeft niet geleid tot bevindingen die invloed hebben op de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties.

Niet-financiële beheershandelingen vallen buiten de scope van rechtmatigheidscontrole

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten de scope van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. De accountant toetst deze handelingen en beslissingen niet inhoudelijk door gegevensgericht onderzoek. Volstaan wordt in dit kader met het beoordelen van het interne systeem van risicoafwegingen. Binnen dit systeem moeten voorwaarden zijn geschapen om risico's goed te kunnen beoordelen en in de tijd te kunnen volgen.

Wij hebben ons een beeld gevormd over de wijze van totstandkoming van de inventarisatie van de risico's en de getrouwe weergave van de hieruit mogelijk voortvloeiende financiële gevolgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van het jaarverslag.



Bijlagen

Controleaanpak	42
Onafhankelijkheid	48
Verklaring van verantwoordelijkheden	49
Ongecorrigeerde controleverschillen	51
Gecorrigeerde controleverschillen	52
SiSa-bijlage	55

Bijlage – Controleaanpak

Controleaanpak

Controleaanpak en -uitvoering

Wij voeren in het kader van onze controle gegevensgerichte werkzaamheden uit met een mix van vaste teamleden en ingeschakelde experts. Daarnaast beschikken wij als organisatie over verschillende kwaliteitsborgingsmaatregelen. Dit geheel tezamen leidt tot een kwalitatief goede controle. In dit verslag is voor elk bijzonder aandachtsgebied in onze controle terug te lezen wat de kernpunten in onze controle zijn geweest die hebben bijgedragen aan de kwaliteit in onze controle.

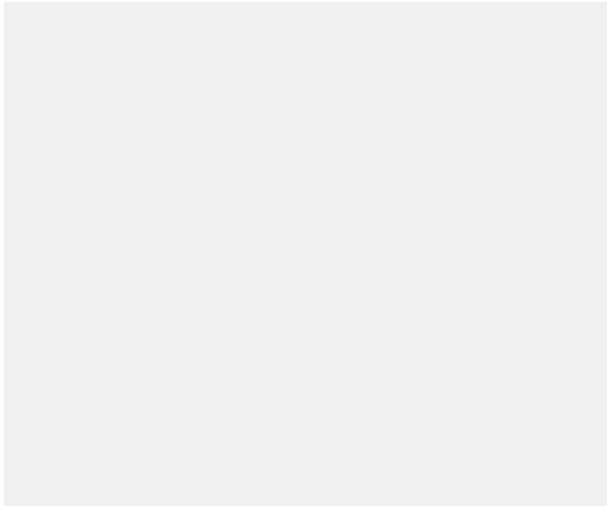
Onze controleaanpak is onder andere gericht op het in kaart brengen van de voor de jaarrekening van belang zijnde risico's. Op basis van onze gesprekken met het management over belangrijke financiële en operationele ontwikkelingen zijn de volgende punten met een verhoogd risico voor de jaarrekening 2017 onderkend:

- ▶ Frauderisico op managementbeïnvloeding met betrekking tot onrechtmatige beheershandelingen aangaande BAM-CUU inzake project Uithoflijn, die leiden tot verantwoording van rechten en schulden in de jaarrekening.
- ▶ Frauderisico op mogelijke onrechtmatige uitstroom van middelen (prestatielevering) met betrekking tot BAM-CUU inzake project Uithoflijn alsmede managementbeïnvloeding.
- ▶ Frauderisico op managementbeïnvloeding ten aanzien van het niet volledig activeren van investeringen in de MVA inzake project Uithoflijn.
- ▶ Frauderisico op managementbeïnvloeding bij de bepaling van uitgangspunten rondom de gebiedsontwikkeling met als gevolg dat de accuraatheid en volledigheid van de voorziening niet correct wordt verantwoord in de jaarrekening. Daarnaast onderkennen wij een risico ten aanzien van de afgrenzing van de overlopende passiva.
- ▶ Risico dat als gevolg van de complexe wet- en regelgeving ten aanzien van Europese aanbestedingen de aanbestedingen niet volgens de Europese wetgeving plaatsvinden met als gevolg dat de lasten in de jaarrekening niet rechtmatig zijn.
- ▶ Risico op onjuiste afgrenzing en verwerking (onjuist toepassen van de gehanteerde waarderingsgrondslagen) van subsidielasten.
- ▶ Risico op onjuiste waardering van de gebiedsontwikkeling door het hanteren van verkeerde uitgangspunten voor de verschillende schattingen.
- ▶ Risico op het niet voldoen aan de Wet Normering Topinkomens.
- ▶ Risico op niet naleving wet- en regelgeving ten aanzien van SISA regelingen

Wij hebben terzake deze onderwerpen diepgaande controlewerkzaamheden uitgevoerd. Voor zover wij opmerkingen en bevindingen hebben, zijn deze in dit accountantsverslag opgenomen en nader toegelicht.

Bijlage – Controleaanpak

Verbonden partijen en significante uitdagingen/moeilijkheden tijdens de controle



Verbonden partijen

Ten aanzien van de verbonden partijen van de provincie Utrecht hebben wij vastgesteld dat:

- ▶ de (significante transacties met) verbonden partijen toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening en paragraaf verbonden partijen;
- ▶ geen sprake is van indicaties voor ongeautoriseerde significante transacties met verbonden partijen, welke indicaties geven voor fraude;
- ▶ geen sprake is van indicaties dat de van toepassing zijnde wet- en regelgeving niet is nageleefd.

Significante uitdagingen/moeilijkheden tijdens de controle

Er zijn significante uitdagingen/moeilijkheden geweest tijdens de controle van de transacties aangaande het project Uithoflijn. Dit ziet met name toe op de verificatie van bevindingen gerapporteerd door Integris met de onderliggende brondocumenten. Daarnaast hebben de politieke gevoeligheid alsook de verschillende belangen van betrokkenen inzake de waarheidsvinding ten aanzien van deze casus grote druk gelegd op onze controle.

Bijlage – Controleaanpak

Rechtmatigheid

Onze aanpak ten aanzien van rechtmatigheid

Wij hebben bij de controle over 2017 de rechtmatigheid getoetst conform de bepalingen van het Bado. Bij onze controle hebben wij aandacht gegeven aan de volgende onderwerpen:

- ▶ het rechtmatigheidsbeheer;
- ▶ de naleving van het voorwaardencriterium;
- ▶ de begrotingsrechtmatigheid;
- ▶ de kredieten;
- ▶ mutaties in de reserves;
- ▶ het misbruik-en-oneigenlijk-gebruik criterium;
- ▶ de niet-financiële beheershandelingen.

Begrotingscriterium

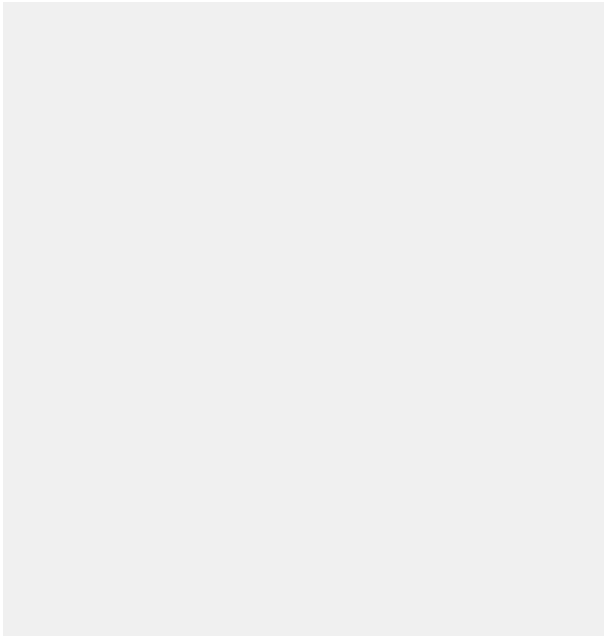
Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium toetsen wij of het budgetrecht van provinciale staten is gerespecteerd. Wij beoordelen bij onze controle de overschrijdingen ten opzichte van de begrote lasten per programma. Dit betreffen enkel de lasten omdat hierop een beoordeling en rapportering van de accountant wordt gevraagd vanuit de Kadernota Rechtmatigheid.

Provinciale staten autoriseert de begroting (en begrotingswijzigingen) en geeft daarmee toestemming voor de uitvoering van het beleid en de daarvoor benodigde middelen. Het is de verantwoordelijkheid van het college van gedeputeerde staten om begrotingsafwijkingen tijdig te signaleren en te rapporteren aan de staten. Door een goede inrichting van de planning-en-controlcyclus zorgt het college ervoor dat de begroting en budgetten worden bewaakt en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de staten, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen.

Indien desondanks budgetten worden overschreden en niet meer gedurende het jaar kunnen worden voorgelegd aan de staten, is strikt genomen sprake van een onrechtmatigheid. Deze overschrijdingen hoeven echter niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Voor een juiste oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de staten geformuleerde beleid, deze wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten of kostenoverschrijdingen bij openeinderegelingen. Deze overschrijdingen dienen te worden weergegeven in de jaarrekening en kunnen door het vaststellen van de jaarrekening alsnog door de staten worden geautoriseerd.

Bijlage – Controleaanpak

Jaarverslag



Inleiding

In het kader van onze controle van de jaarrekening is het onze taak om na te gaan of het jaarverslag voldoet aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en of het verenigbaar is met de jaarrekening, en ook om na te gaan of het jaarverslag, in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de provincie en haar omgeving, geen materiële onjuistheden bevat.

Vereisten jaarverslag

Uw jaarverslag bestaat uit de programmaverantwoording, de paragrafen en overige informatie. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepaalt nadere voorschriften voor het jaarverslag.

In overeenstemming met de omvang en complexiteit van de provincie bevat het jaarverslag een evenwichtige en uitvoerige analyse van de financiële situatie op de verslagdatum, ontwikkelingen tijdens het boekjaar en inkomsten, alsmede een beschrijving van de risico's en onzekerheden. Daarnaast dient in het jaarverslag de verwachte gang van zaken te worden opgenomen. Ten aanzien van het gebruik van financiële instrumenten door de provincie worden de doelstellingen en het beleid van de provincie inzake risicobeheer vermeld.

Bijlage – Controleaanpak

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De met u afgesproken goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Op grond van het Bado stellen de Staten de goedkeuringstolerantie vast, die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren. De goedkeuringstolerantie is opgenomen in het controleprotocol, zoals vastgesteld door provinciale staten. Ten aanzien van toleranties zijn geen wijzigingen aangebracht voor het boekjaar 2017. Het bijbehorende normenkader op 6 februari 2018 vastgesteld door provinciale staten.

Op grond van de jaarrekening 2017 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 6,4 miljoen (1% van de lasten) en voor onzekerheden € 19,2 miljoen (3% van de lasten). Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, kan een goedkeurende controleverklaring afgegeven worden.

Deze goedkeuringstolerantie is een kwantitatief criterium. De uiteindelijke oordeelsvorming is echter altijd een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve afwegingen die leiden tot afwegingen inzake onontdekte fouten en onzekerheden.

Provinciale staten heeft geen rapporteringsbedrag, die als maatstaf geldt voor het rapporteren van fouten en onzekerheden, bepaald. Wij rapporteren fouten en onzekerheden waarvan wij vinden dat deze relevant zijn.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1 < 3\%$	–	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3 < 10\%$	$\geq 10\%$	–

Bijlage – Controleaanpak

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De met u afgesproken goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Op grond van het Bado hebben wij de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen gecontroleerd met inachtneming van de Nota verwachtingen accountantscontrole 2017. De hierbij geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van het Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- ▶ € 12.500 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- ▶ 10% indien de omvangbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- ▶ € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

Bijlage - Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de accountant behoort tot het fundament van zijn beroep. In de maatschappelijke discussie over kwaliteitsverbetering van de controle speelt de onafhankelijkheid van accountants een belangrijke rol. Vanaf 1 januari 2014 is op alle assurance-opdrachten onder Nederlands recht de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van toepassing. Een aantal belangrijke punten uit de ViO, die wij hieronder hebben opgenomen betreffen:

- ▶ langdurige betrokkenheid;
- ▶ samenloop van dienstverlening;
- ▶ geschenken en giften.

Langdurige betrokkenheid

Om alle schijn van afhankelijkheid te vermijden, kunnen de Externe Accountant en (Senior) Managers in het team maximaal zeven achtereenvolgende jaren in het team actief zijn. Daarna zullen zij intern roteren. Wij voldoen met de samenstelling van ons team volledig aan deze onafhankelijkheidseisen. Drs. M.E. van Kimmenade RA MGA is als eindverantwoordelijk accountant betrokken sinds de controle van de jaarrekening 2015.

Samenloop van dienstverlening

Voor niet-OOB's, zoals de provincie Utrecht, is bepaald dat combinatie van wettelijke controles en overige dienstverlening (samenloop) is geoorloofd als de non-assurance-dienst niet van materiële invloed is op het assurance-object. EY heeft in 2017 naast de controle van de jaarrekening een tweemeting verricht inzake de effectiviteit van de IT general controls inzake SAP / Civision en heeft advieswerkzaamheden verricht inzake de vennootschapsbelasting. Er was geen sprake van ongeoorloofde samenloop van dienstverlening.

Geschenken en giften

Zoals met u is overeengekomen, informeren wij u hierbij over de door ons ontvangen respectievelijk verstrekte geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid. Wij hebben geen geschenken en persoonlijke uitingen ontvangen of verstrekt van/aan medewerkers van de provincie Utrecht.

Bevestiging

Wij hebben alle aspecten geanalyseerd die onze onafhankelijkheid gedurende het jaar zouden kunnen bedreigen. Daar waar onafhankelijkheidsregels dit vereisen, hebben wij aanvullende waarborgen ingevoerd. Wij kunnen u bevestigen dat wij zowel als organisatie en als controleteam onafhankelijk zijn van provincie Utrecht.

Bijlage – Verklaring van verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheid

Conform de aan ons verleende opdracht hebben wij de jaarrekening 2017 van de provincie Utrecht gecontroleerd. Het is de verantwoordelijkheid van het college van gedeputeerde staten om de jaarrekening op te maken in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Het is onze verantwoordelijkheid een oordeel te geven over de jaarrekening, als bedoeld in artikel 217, tweede lid, van de provinciewet.

Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het door provinciale staten vastgestelde controleprotocol. Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen afwijkingen van materieel belang bevat.

Fraude en naleving wet- en regelgeving

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en het naleven van wet- en regelgeving (hierna: onregelmatigheden) berust zowel bij provinciale staten als bij het college van gedeputeerde staten. Het is van belang dat het college van gedeputeerde staten, onder toezicht van provinciale staten, sterk de nadruk legt op het voorkomen van fraude en onregelmatigheden, waardoor de gelegenheden tot het plegen van fraude en onregelmatigheden kunnen afnemen, alsmede op het ontmoedigen daarvan, waardoor personen ervan kunnen worden weerhouden om fraude en onregelmatigheden te plegen omwille van de waarschijnlijkheid dat die wordt ontdekt en bestraft.

Onze controle dient zodanig te worden gepland en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang als gevolg van fouten of fraude bevat. Door de beperkingen die inherent zijn aan een controle, bestaat er een onvermijdbaar risico dat sommige afwijkingen in de financiële overzichten niet zullen worden ontdekt, zelfs wanneer de controle naar behoren is gepland en uitgevoerd overeenkomstig de Standaarden.

Bijlage – Verklaring van verantwoordelijkheden

Letter of representation

Onze controlewerkzaamheden omvatten mede de volgens Standaard 240 en 250 vereiste werkzaamheden, zoals brainstorming, het verzamelen van informatie met het oog op het vaststellen van en reageren op het risico van fraude en het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden gericht op het risico van het doorbreken van interne beheersmaatregelen door het management, met inbegrip van inzage in journaalboekingen, beoordeling van schattingen en evaluatie van zakelijke redenen voor significante ongebruikelijke transacties. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar het hoofdstuk Kwaliteit beheersorganisatie, onderdeel Overwegingen met betrekking tot fraude en het risico op managementbeïnvloeding, in dit verslag.

Wij hebben het college van gedeputeerde staten gevraagd om een letter of representation (bevestiging bij de jaarrekening). Er zijn aanvullende bevestigingen toegevoegd aan onze standaard letter of representation op grond van de specifieke situatie van de provincie Utrecht, anders dan de bevestiging bij de geconstateerde ongecorrigeerde controleverschillen.

Bijlage – Ongecorrigeerde controleverschillen

Het hieronder opgenomen overzicht met ongecorrigeerde controleverschillen is verstrekt aan het college van gedeputeerde staten en is als bijlage bij de Bevestiging bij de jaarrekening gevoegd. Wij hebben de ongecorrigeerde verschillen met het college besproken.

Op grond van de jaarrekening 2017 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 6,4 miljoen (1% van de lasten). Voor onzekerheden bedraagt de goedkeuringstolerantie € 19,2 miljoen (3% van de lasten).

Het totaal van ongecorrigeerde fouten en onzekerheden is lager dan de goedkeuringstolerantie voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.

Ongecorrigeerde verschillen (x€ 1 miljoen)					
Omschrijving	Getrouwheid Fout	Rechtmatigheid Fout	Getrouwheid Onzeker	Rechtmatigheid Onzeker	Referentie in dit verslag
Onzekerheid prijs en prestatielevering onderhandelposten BAM / CUU (inzake versnelling SABUTO / risicoafkoop vertraging HUP / DOVT en vaststellingsovereenkomst boete/claim) aangaande de Uithoflijn wegens niet voldoende en niet geschikte controle-informatie	-	-	10,0	10,0	Pagina 13
Onzekerheid prijs en prestatielevering overige verzoeken tot wijziging aangaande meer- en minderwerk BAM / CUU aangaande de Uithoflijn wegens niet voldoende en niet geschikte controle-informatie	-	-	2,2	2,2	Pagina 13
EU aanbestedingen	-	1,3	-	-	Pagina 20
Garantieproduct te laag gewaardeerd	-/- 0,4	0,4			Pagina 20
Onterechte onttrekking aan de reserve "Programma landelijk gebied"	0,5	0,5	-	-	Pagina 39
Onterechte dotatie aan de reserve "Programma landelijk gebied"	-/- 0,3	0,3	-	-	Pagina 39
Totaal fout	-/- 0,2	2,4	-	-	
Totaal onzeker	-	-	12,2	12,2	

Bijlage – Gecorrigeerde controleverschillen met resultaat effect

Gecorrigeerde verschillen inzake 2017		
Post/omschrijving verschil	Bedrag €	
Op basis van de voorgezette controle vastgesteld dat de overige schulden niet volledig zijn verantwoord	-/- € 3,4 miljoen	
Overlopende passiva te hoog verantwoord	€ 3,1 miljoen	
Onderhoudsvoorzieningen vrijval als gevolg van niet actueel zijn van onderhoudsplannen	€ 0,4 miljoen	
Verplichting jaarrekeningafsluiting en -controle te laag opgenomen	-/- € 1,5 miljoen	
Vrijval voorziening liquidatie gemeenschappelijke Regeling Vinkenveense Plassen	€ 0,5 miljoen	
Voorziening NAR te laag verantwoord	-/- € 0,1 miljoen	
Reserve grondwaterheffing omgezet naar voorziening op basis van artikel 44 lid 2 BBV	-/- € 1,0 miljoen	
POP3 verplichting onterecht verantwoord	€ 0,9 miljoen	
Afrekening lekkage waterliniemuseum	-/- € 0,2 miljoen	
Afrekening WMO-streektaxi te hoge schuld	€ 1,6 miljoen	
Afrekening bijdrage Connexion te hoog verantwoord	€ 0,4 miljoen	
Investeringen MVA maatschappelijk nut ten onrechte ten lasten van de exploitatie geboekt	€ 9,0 miljoen	
Verstrekke lening InteRNA Technologies dient voorzien te worden	-/- € 1,1 miljoen	
Garantieproduct in voorgaande jaren niet tegen verkrijgingsprijs verantwoord	-/- € 4,0 miljoen	
Voorziening dubieuze debiteuren niet toereikend verantwoord	-/- € 0,3 miljoen	
Onrechtmatige reservemutaties teruggedraaid	€ 6,6 miljoen	
Afrekening Qbuzz 2017 was niet verantwoord	-/- € 1,8 miljoen	
Te hoge vordering opgenomen met betrekking tot de afrekening 2017 Regiotaxi	-/- € 0,9 miljoen	
Projectsubsidie verplichtingen niet op basis van voorzichtigheidsprincipe verantwoord	-/- € 110,7 miljoen	

Bijlage – Gecorrigeerde Controleverschillen met resultaat effect

Gecorrigeerde verschillen		
Post/omschrijving verschil	Bedrag €	
Subsidietoekenning 2018 ten onrechte verantwoord in boekjaar 2017	€ 3,3 miljoen	
Verliesvoorziening Hart voor de Heuvelrug te hoog verantwoord	€ 7,8 miljoen	
Gronden opgenomen in revolverend fonds in 2017 en in het verleden ten onrechte ten laste van de exploitatie geboekt	€ 13,6 miljoen	
Voorziening revolverend fonds te hoog	€ 0,4 miljoen	
Ontvangen bijdrage stationsgebied Driebergen-Zeist onterecht verantwoord als bestemmingsreserve in plaats van vooruitontvangen bedrag	-/- € 13,2 miljoen	
Lasten RVO sluiten niet aan met gecertificeerde verantwoording	-/- € 0,2 miljoen	
Baten 2017 onvolledig verantwoord	€ 2,1 miljoen	
Opleidingskosten Qbuzz personeel ten onrechte geactiveerd	-/- € 1,6 miljoen	
Voorziening Vathorst te hoog verantwoord	€ 0,1 miljoen	
Baten activering reserves ten onrechte deels gedoteerd aan reserve	€ 4,4 miljoen	

Bijlage – Gecorrigeerde Controleverschillen - reclassificaties

Gecorrigeerde verschillen - Reclassificaties	
Post/omschrijving verschil	Bedrag €
Reclassificatie overlopende passiva en materiële vaste activa te laag	€ 7,4 miljoen
Reclassificatie overlopende passiva en materiële vaste activa te hoog	€ 9,0 miljoen
Reclassificatie van voorziening naar revolverend fonds	€ 2,2 miljoen
Reclassificatie overige vorderingen naar vorderingen openbare lichamen	€ 4,6 miljoen
Reclassificatie creditbedragen in de overige vorderingen	€ 0,2 miljoen
Reclassificatie debetbedragen in de vlottende schulden	€ 0,4 miljoen
Reclassificatie btw-vordering & schuld	€ 1,5 miljoen
Reclassificatie voorziening recreatieschap betreft een schuld, geen voorziening	€ 1,2 miljoen
Reclassificatie NSL 5% Afrekening niet verantwoord (via SiSa)	€ 2,7 miljoen
Reclassificatie afrekening Connexion 2016 te laag verantwoord (via SiSa)	€ 0,4 miljoen
Reclassificatie beheerfonds naar voorraden (Hart van de Heuvelrug)	€ 10,5 miljoen
Reclassificatie revolverend fonds van overlopende activa naar voorraad	€ 18,9 miljoen
Reclassificatie afrekening Qbuzz 2016 (via SiSa)	€ 2,1 miljoen
Reclassificatie garantieproduct onjuist dubbel geboekt	€ 4,0 miljoen
Reclassificatie boekingen grondexploitatie niet over exploitatie gegaan	€ 13,6 miljoen
Reclassificatie foutieve boeking Driebergen Zeist; R/C naar overige overlopende passiva	€ 13,2 miljoen
Reclassificatie correctie foutieve boeking InteRNA	€ 1,1 miljoen
Reclassificatie correctie foutieve boeking subsidies	€ 5,4 miljoen

Bijlage - SiSa-bijlage

Het is volgens de Nota verwachtingen accountantscontrole 2017 voorgeschreven dat wij de geconstateerde fouten en onzekerheden per regeling rapporteren door middel van onderstaande verplichte tabel. Deze tabel dient door uw provincie samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli 2018 elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

Nummer specifieke uitkering conform SiSa-bijlage 2017	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang (in euro's)	Toelichting fout/onzekerheid
I&M E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	-	-	-
I&M E11	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	-	-	-
I&M E27	Brede doeluitkering verkeer en vervoer	-	-	-
I&M E28	Regionale mobiliteitsfondsen	-	-	-

Op 15 juli 2018 was de controle van de SiSa-bijlage 2017 nog niet afgerond. De provincie Utrecht heeft uitstel verkregen voor de indiening van de SiSa-bijlage 2017 en de daarbij behorende tabel met de geconstateerde fouten en onzekerheden per regeling. Wel heeft de provincie Utrecht een voorlopige SiSa-bijlage 2017 opgesteld, waarbij wij een separate rapportage hebben verstrekt. De voorlopige SiSa-bijlage 2017 (en onze rapportage daarbij) zijn op 31 mei 2018 ingediend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na deze aanlevering heeft de provincie Utrecht nog aanpassingen doorgevoerd in de SiSa-bijlage 2017 ten aanzien van de regelingen I&M E11 en I&M E27. In de toelichting in de jaarrekening is bij de SiSa bijlage door middel van een "was-woordt lijst" weergegeven welke aanpassingen zijn doorgevoerd in de SiSa-bijlage 2017 zoals opgenomen in de jaarrekening 2017.