

Ingekomen
- 3 NOV 2016
Provincie Noord-Brabant



4058277
DIV_STAN

GRF

Boardletter tussentijdse controle 2016

Provincie Noord-Brabant

VERTROUWELIJK

Provinciale Staten
Provincie Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 'S-HERTOGENBOSCH

Eindhoven, 2 november 2016

JGEN-AETHL7/kvs

Boardletter tussentijdse controle 2016

Geachte Provinciale Staten,

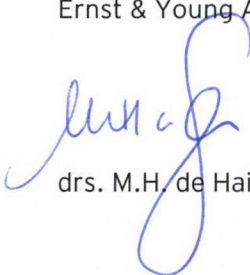
Met genoegen presenteren wij u hierbij onze boardletter 2016. Deze rapportage geeft een beeld van uw organisatie en de gerealiseerde vooruitgang in 2016. Provinciale Staten (PS) hebben ons de opdracht verstrekt om de jaarrekening 2016 van uw provincie te controleren. Onze tussentijdse bevindingen rapporteren wij door middel van deze boardletter.

In deze rapportage beperken wij ons tot de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening en die naar onze mening van belang zijn voor het management, Gedeputeerde Staten (GS) en PS. Dit heeft tot doel vanuit onze natuurlijke adviesfunctie een bijdrage te leveren aan het zelfcontrolerende vermogen van uw organisatie.

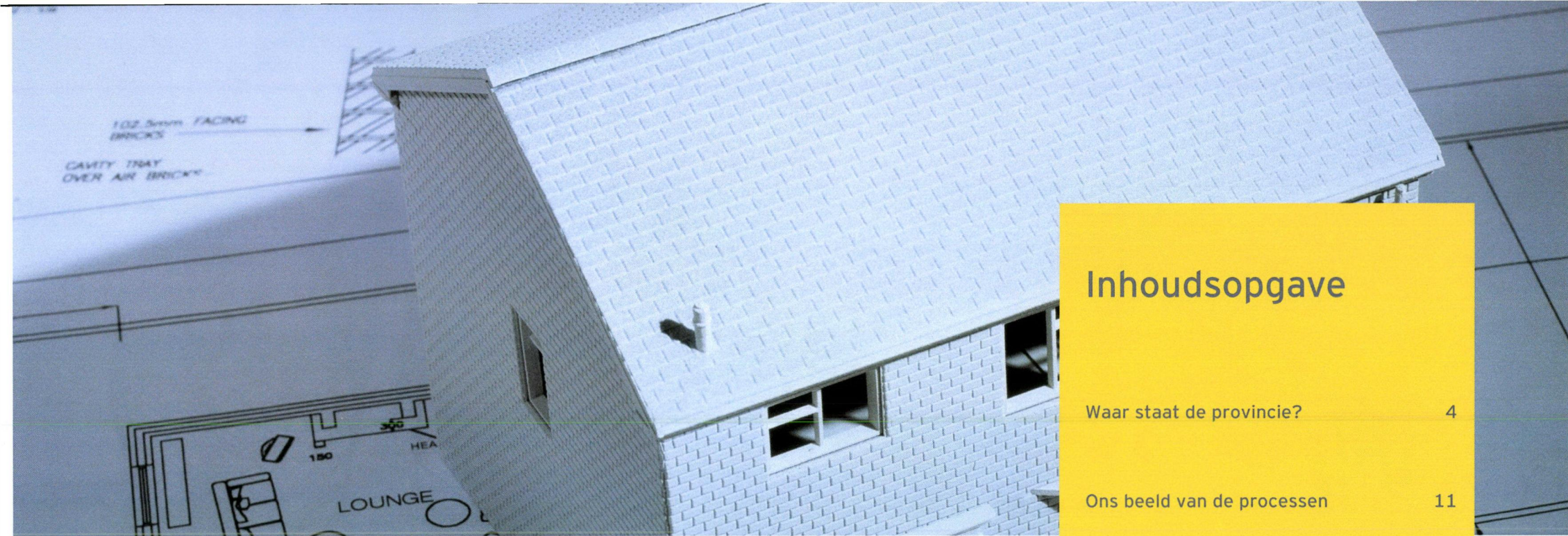
Wij hebben onze conceptbevindingen toegelicht en besproken met het management, de directie en GS. De aandachtspunten voor de jaarrekening 2016 voortvloeiend uit onze bevindingen zijn in overleg met de organisatie in de jaarrekeningplanning van de provincie Noord-Brabant opgenomen.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. M.H. de Hair RA



Inhoudsopgave

Waar staat de provincie?	4
Ons beeld van de processen	11
Bijlagen	18

Waar staat de provincie?

Waar staat de provincie?

Inleiding en inhoud boardletter

Algemeen beeld

De omgeving rondom de provincie is aan continue verandering onderhevig. De wetgever heeft op diverse vlakken aanscherpingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving. Denk hierbij aan de Wet Normering Top Inkomens, de aanscherping van aanbestedingsregels en de invoering van de vennootschapsbelastingplicht. Daarnaast staan nog belangrijke veranderingen op de planning zoals de omgevingswet – waardoor de regels voor ruimtelijke plannen zullen wijzigen – en het advies van commissie Depla om naar een in control statement te groeien.

Ook op het gebied van de jaarverslaggevingsregels zijn dit jaar veranderingen doorgevoerd met een belangrijke impact (zoals de notitie grondexploitatie 2016) en staan ook voor de komende jaren nieuwe aanpassingen op de planning. De provincie dient ten aanzien van de wijzigingen vanaf 2017, zoals de invoering van voorgeschreven taakvelden, separate toelichting van de overheadskosten en de methodiek rondom de rentetoerekening, al in haar begroting 2017 hiermede rekening te houden.

Al deze veranderingen vergen de nodige aandacht van uw organisatie. Daarbij blijft samenspel en communicatie tussen uw organisatie en EY rondom al deze veranderingen cruciaal. Voor wat betreft de wijzigingen effect hebbend op de jaarrekening 2016 zijn wij reeds in overleg met de organisatie. Wij constateren dan ook dat de provincie deze ontwikkelingen op haar netvlies heeft en reeds voorbereidingen treft voor een goede implementatie.

In haar algemeenheid constateren wij dat de bedrijfsprocessen binnen de provincie Noord-Brabant in de basis goed op orde zijn. Dit blijkt ook uit de bedrijfsvoeringsmonitor, welke wij in hoofdstuk twee uitgebreid toelichten. Hiernaast hebben we deze bedrijfsvoeringsmonitor in samenvattende vorm reeds opgenomen.



Inhoud boardletter

In deze boardletter informeren wij u over onze bevindingen op het gebied van uw administratieve organisatie en interne beheersing. Bij deze bevindingen geven wij de risico's weer en doen wij aanbevelingen ter verbetering indien wij daarvoor mogelijkheden zien. De vanuit uw organisatie ontvangen reactie op de opgenomen punten hebben wij opgenomen in de bijlagen.

Wij wijzen u erop dat een boardletter van nature kritisch van aard is, omdat deze zich richt op te verbeteren aspecten.

Onze bevindingen vloeien voort uit onze gebruikelijke werkzaamheden voor de jaarrekeningcontrole. Deze werkzaamheden zijn gericht op het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van de provincie Noord-Brabant en omvatten daarom niet alle zaken die bij een specifiek op de organisatie gericht onderzoek naar voren zouden komen. Onze werkzaamheden zijn niet primair gericht op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie.

Waar staat de provincie?

Kernpunten in onze controle

Indien onze werkzaamheden aanwijzingen opleveren voor opgetreden fraudes of onregelmatigheden, dan rapporteren wij u daar direct over. Dit is tot op heden niet aan de orde geweest.

Wij volgen de wijze waarop binnen uw organisatie wordt omgegaan met punten uit eerdere boardletters. Wij stellen dergelijke punten opnieuw aan de orde indien wij van mening zijn dat nadere aandacht van GS nog steeds op zijn plaats is.

Kernpunten in de onze controle

Wij verrichten de controle van de jaarrekening door middel van een combinatie van procesgerichte en gegevensgerichte controlemaatregelen, gebaseerd op een risicoanalyse. De risicoanalyse richt zich op een betrouwbare totstandkoming van de jaarrekening. Dit betekent dat wij niet alle risico's die voor u als organisatie relevant zijn, adresseren. De risicoanalyse is een iteratief proces en stellen wij gaandeweg bij indien nodig. Ditzelfde geldt voor onze kernpunten in de controle.

De tot op heden onderkende belangrijkste aandachtsgebieden in onze controle, onze zogenaamde kernpunten in de controle, zijn:

- ▶ financiële risico's rondom deelnemingen
- ▶ complexiteit Wet Normering Top Inkomens (WNT)
- ▶ waardering grond- en vastgoedexploitaties
- ▶ aanbestedingsrechtmatigheid
- ▶ risico dat management de provinciale procesafspraken doorbreekt

Wij rapporteren met name in ons accountantsverslag naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole over deze kernpunten. Dit is veelal inherent aan het schattingskarakter van deze punten, waarbij het schattingsproces hoofdzakelijk per jaareinde plaatsvindt. Voor zover deze kernpunten vanuit onze tussentijdse controle aandachtspunten opleveren, hebben wij deze opgenomen in deze boardletter.



Waar staat de provincie?

Entity level controls

Entity level controls

Entity level controls richten zich op de beheersmaatregelen voor de organisatie als geheel. Entity level controls hebben een voorwaardelijk karakter als het gaat om de effectiviteit van de interne beheersing in de processen van uw organisatie. De organisatiecultuur is hierbij een belangrijk element, welke sterk wordt bepaald door de “Toon aan de top”. Wij besteden bij onze controlewerkzaamheden aandacht aan uw entity level controls, voor zover wij dit relevant achten voor onze jaarrekeningcontrole. Entity level controls kunnen volgens de theorie in de volgende categorieën worden verdeeld:

- ▶ interne beheersomgeving
- ▶ risicomanagement
- ▶ monitoring
- ▶ informatie en communicatie
- ▶ beheersmaatregelen

In dit kader willen wij hieronder nader in detail ingaan op de interne beheersomgeving, het risicomanagement, de monitoring en informatie en communicatie. Wij verstrekken u hierbij geen oordeel, maar willen u wel graag voorzien van een nader inzicht van deze aandachtsgebieden op onze controleaanpak en geven u graag onze mening als professional in dit kader. Onze aanbevelingen ten aanzien van het onderdeel “beheersmaatregelen” komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

Interne beheersomgeving

Het belang van integriteit en ethische aspecten binnen de provincie wordt nadrukkelijk onderkend en is verweven in de organisatiestructuur en AO/IC. Zo heeft de provincie een gedragscode integriteit voor ambtenaren en een klokkenluidersregeling (regeling “procedure en bescherming bij melding vermoedens van een misstand”).

De evaluatie van de naleving van de gedragscode en integriteitsregeling is een vast onderdeel van de beoordelingscyclus binnen de provincie. Daarnaast is er een commissie integriteit ingesteld, welke een ambassadeursrol vervult voor het thema integriteit voor bestuurders.

Wij constateren dat de interne beheersomgeving binnen de provincie in opzet toereikend is ingericht.

Risicomanagement

De kaders inzake risicomanagement zijn vastgesteld in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen, waarin nadrukkelijk wordt ingegaan op de rol van PS, GS en de ambtelijke organisatie en tevens zijn de spelregels rondom het weerstandsvermogen geformuleerd. Voor de verdere inrichting van integraal risicomanagement is een implementatie-plan opgesteld, welke vanaf 2015 operationeel is.

Wij achten de aandacht van de provincie ten aanzien van risicomanagement gepast en constateren dat de procedures in opzet toereikend zijn. Voor de verdere professionalisering is de volgende stap richting proactief risicomanagement, het structureel monitoren van geformuleerde beheersmaatregelen.

Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was de begroting 2017 nog niet beschikbaar waardoor wij nog geen kennis hebben kunnen nemen van de hierin opgenomen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Zoals met u afgesproken nemen wij bij het beschikbaar komen van de begroting 2017 kennis van deze paragraaf en geven onze visie hierop in het accountantsverslag 2016.

Waar staat de provincie?

Entity level controls

Monitoring

De uitvoering van de reguliere interne controle is in de lijn gelegd. Op de reguliere interne controle worden vanuit de afdeling Auditing & Procesmanagement (hierna: afdeling A&P) verbijzonderde interne controles uitgevoerd. Een dergelijke inbedding van de interne controle in de lijn achten wij een uitstekende methodiek om het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie te vergroten.

Ten tijde van onze tussentijdse controle hebben wij vastgesteld dat de uitvoering van de werkzaamheden inzake de verbijzonderde interne controle conform planning zijn uitgevoerd. Tevens constateren wij dat de uitvoering van de verbijzonderde interne controle adequaat plaatsvindt door afdeling A&P.

Voor een verdere professionalisering zien wij nog mogelijkheden op het gebied van een meer diepgaande beoordeling van de schattingsprocessen (zoals grondexploitaties en beheer verbonden partijen). Dit geldt ook voor de beoordeling van de onderbouwingen, welke ten grondslag liggen aan de schattingsposten in het kader van de tussentijdse begrotingswijzigingen en de jaarrekening. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat de documentatie en analyses vanuit de lijn tijdig worden aangeleverd, zodat afdeling A&P hiertoe ook de mogelijkheid krijgt.

Informatie en communicatie

Door middel van uw planning- en controlproducten wordt PS periodiek geïnformeerd over de (financiële) begroting, voortgang en verantwoording. Los van het feit dat de jaarrekening ons controleobject is, nemen wij ook kennis van de overige planning- en controlproducten. In het kader van de natuurlijke adviesfunctie rapporteren wij u datgene dat ons opvalt.

Er is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de planning-en-controlcyclus waarbij éénmaal per jaar een bestuursrapportage wordt uitgebracht. Ondanks dat dit een bewuste keuze van u is, achten wij voor tijdige bijsturing vanuit uw controlerende taak een hogere frequentie gepaster. Daarnaast merken wij op dat door het kiezen van deze werkwijze de periode tussen het opstellen van de begroting en de eerste integrale rapportage op de afwijkingen meer dan één jaar bedraagt.

Tevens heeft de rapportage een nieuwe opzet gekregen waarbij het accent meer ligt op afwijkingen ten aanzien van de prognose van de beleidsprestaties en wordt er inzicht gegeven in het verloop van de lopende begroting met daarbij een duidelijk onderscheid tussen de te nemen besluiten en eerdere besluitvorming. Wij zijn van mening dat deze wijzigingen bijdragen aan de leesbaarheid van de bestuursrapportage als zelfstandig document. Wel constateren wij dat relatief veel technische wijzigingen plaatsvinden en dat de bijstellingen daarnaast omvangrijk zijn. Dit duidt erop dat het proces rondom de totstandkoming van de primaire begroting nog aan kwaliteit kan winnen. Bijvoorbeeld door de timing van de uitgaven realistischer te plannen. Startpunt hiervoor zou een gedegen analyse op verschillen zijn en deze op een juiste wijze doorvertalen in de begroting 2017.

Daarnaast constateren wij dat in 2016 nog geen periodieke en volledige afsluiting plaatsvindt ten aanzien van de financiële administratie. Wij onderschrijven met u het belang voor periodieke afsluitingen omdat het voorspellend vermogen van de tussentijdse rapportages hiermee kan worden verbeterd. Tevens constateren wij dat een tweetal inkoopfacturen niet in de juiste periode zijn geboekt. Wij adviseren GS om binnen het financieel afsluitproces een gedetailleerde aandacht te hebben voor de juiste afgrenzing van de kosten.

Waar staat de provincie?

Overige onderwerpen

Beheersing verbonden partijen en samenwerkingsverbanden

Door de toenemende samenwerkingsverbanden is een adequate beheersing van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden belangrijker dan ooit. In de nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden partijen heeft u de kaders opgenomen voor de samenwerkingsvormen, de rolverdeling tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie en kaders voor toezicht op verbonden partijen.

Wij constateren dat de ingezette procesverbeteringen vanaf vorig jaar in 2016 verder vorm hebben gekregen. De verantwoordelijkheden ten aanzien van het toezicht op de verbonden partijen zijn goed belegd in de provinciale organisatie, risico's zijn inzichtelijk gemaakt en de dossiervorming is op orde gebracht. In het licht van het toenemend belang van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden willen wij GS wel de volgende aandachtspunten meegeven om de beheersing van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden verder te verbeteren.

- ▶ Wij constateren dat de risico's ten aanzien van de meest risicovolle verbonden partijen in kaart zijn gebracht, waarbij ook beheersmaatregelen zijn geformuleerd. Wij juichen deze ontwikkeling toe en adviseren GS te zorgen voor een verdere inbedding van deze risicoanalyses met aandacht voor opvolging en vastlegging van de geformuleerde beheersmaatregelen.
- ▶ In 2016 is de dossiervorming rondom verbonden partijen verbeterd. Zo zijn contracten centraal opgenomen en is een framework ontwikkeld en ingevuld waarin per verbonden partij relevante informatie is vastgelegd. Wij achten dit een goede ontwikkeling en vragen nog de aandacht van GS om:
 - ▶ (1) een (nog uit te voeren) contractanalyse mee te nemen binnen het opgestelde framework, te meer om discussie over de interpretatie van contractvoorwaarden op voorhand helder te hebben;
 - ▶ (2) binnen het proces te borgen dat de informatie actueel en betrouwbaar blijft.

Belangrijke aandachtspunten richting de jaarrekeningcontrole

Gezien de – steeds groter wordende – (financiële) belangen vragen wij nadrukkelijk de aandacht van GS om goede afspraken te maken met verbonden partijen rondom de tijdige aanlevering van (financiële) informatie. Wij verwachten van GS een planning met gestelde deadlines richting uw verbonden partijen in samenhang met onze controle op de provinciale jaarrekening. In aanvulling hierop dient een gedegen financiële analyse op de ontvangen informatie te worden uitgevoerd en vastgelegd, als onderbouwing voor de waardering van de kapitaalbelangen, leningen en verstrekte garanties. Deze analyse dient tijdig, voor aanvang van de jaarrekeningcontrole, aanwezig te zijn.

Waar staat de provincie?

Overige onderwerpen

Stand van zaken invoering plicht tot vennootschapsbelasting

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet Modernisering vennootschapsbelastingplicht (hierna: Vpb-plicht) overheidsondernemingen van kracht. Wij hebben in samenwerking met onze Vpb-specialisten kennis genomen van de uitkomsten van de door de provincie uitgevoerde en nog deels onderhanden zijnde Vpb-analyse. Wij constateren dat deze analyse adequaat en gestructureerd wordt uitgevoerd. Onze detailwerkzaamheden verrichten we nadat de analyses zijn gefinaliseerd.

De provincie stelt zich op basis van de huidige inzichten en stand van zaken op het standpunt dat geen Vpb-plichtige ondernemingsactiviteiten worden verricht. Mogelijke uitzondering hierop betreft het ontwikkelbedrijf, welke analyse thans nog niet volledig is afgerond. Wij raden aan om deze analyse zo spoedig mogelijk af te ronden, zodat inzicht wordt verkregen in de mogelijke Vpb-positie.

Tevens constateren wij dat er op het moment van onze tussentijdse controle nog geen finale afstemming heeft plaatsgevonden met de Belastingdienst, waardoor de provincie vooralsnog geen volledige zekerheid heeft omtrent de Vpb-positie van haar activiteiten. Naar wij begrijpen staat dergelijke afstemming ten aanzien van het provinciale ontwikkelbedrijf wel op korte termijn gepland.

Wij benadrukken het belang om de uitgevoerde analyse met de Belastingdienst te overleggen en meer specifiek om de gehanteerde systematiek en uitgangspunten met de Belastingdienst af te stemmen. Op het moment dat voor het opstellen van de jaarrekening uitsluitend is verkregen aangaande de standpunten van de Belastingdienst vermindert dit de eventuele schattingsonzekerheid ten aanzien van een mogelijke last in de jaarrekening.

Naar onze mening moeten minimaal de volgende onderwerpen onderwerp zijn van afstemming met de fiscus:

- ▶ de activiteit "ontwikkelbedrijf" en meer generieke aspecten zoals de onderbouwing van normaal vermogensbeheer (voor verhuur, pacht, en verkoop van panden en gronden);
- ▶ de wijze waarop de toegepaste kostentoerekening richting de Belastingdienst dient te worden onderbouwd.

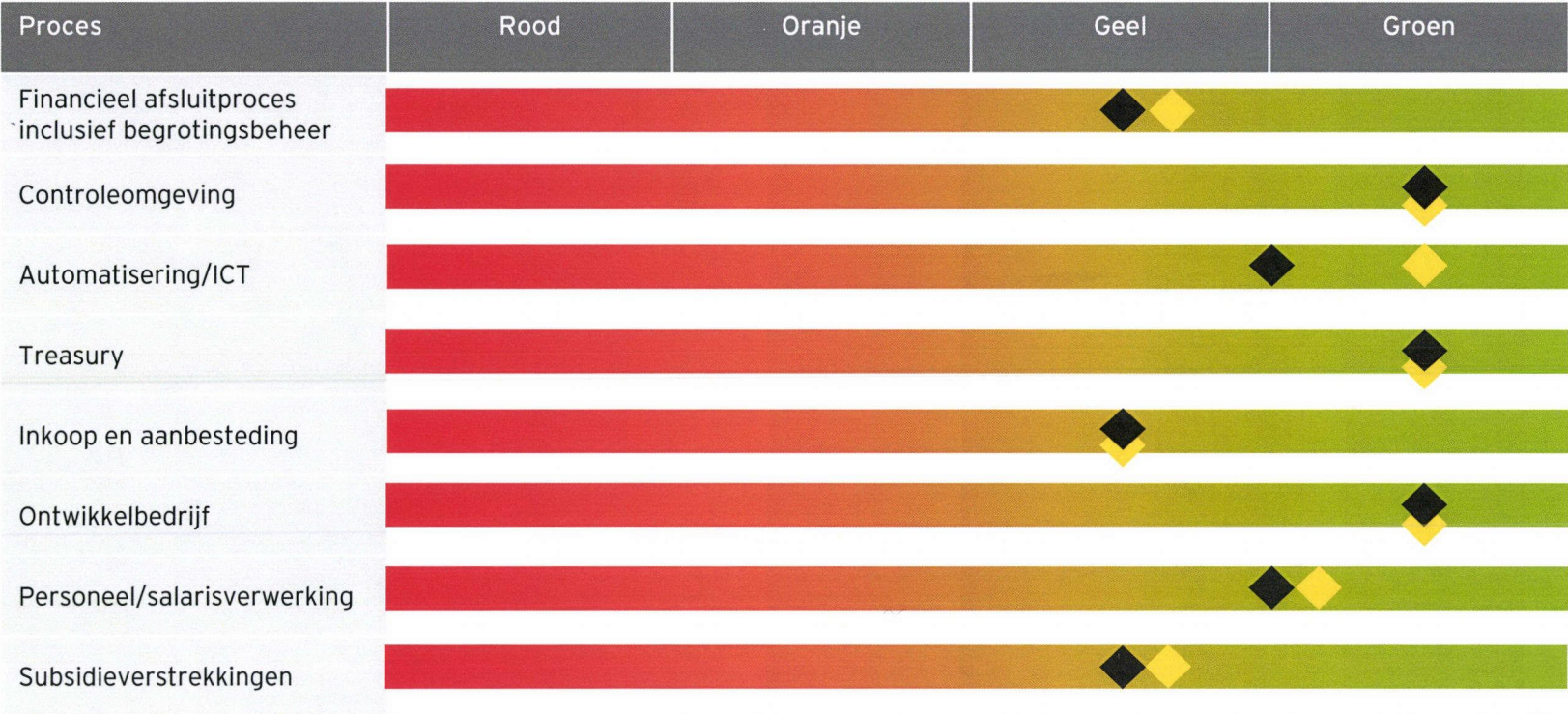
Mocht de Belastingdienst immers niet met deze standpunten instemmen, dan loopt de provincie het risico dat het voor (meer) activiteiten Vpb-plichtig wordt.

Met het oog op de toekomst wijzen wij op het belang om jaarlijks de Vpb-positie van provincie Noord-Brabant te blijven monitoren en bij het opstarten van nieuwe activiteiten, dan wel het wijzigen van huidige activiteiten, rekening te houden met de eventuele Vpb-gevolgen. Wij adviseren derhalve om de administratie op zodanige wijze in te richten dat jaarlijks op een overzichtelijke en efficiënte wijze alle benodigde informatie kan worden verkregen die voor de Vpb-beoordeling van belang is.

Ons beeld van de processen

Ons beeld van de processen

Procesbeoordeling en bedrijfsvoeringsmonitor



Voorgaand jaar

Huidig jaar

- ▶ Rood: het proces voldoet niet aan de te stellen eisen. Veel aandachtspunten voor verbetering.
- ▶ Oranje: het proces voldoet voor een belangrijk deel niet aan te stellen eisen. Meerdere aandachtspunten voor verbetering.
- ▶ Geel: het proces voldoet nagenoeg geheel aan de te stellen eisen. Enkele aandachtspunten ter verbetering.
- ▶ Groen: het proces voldoet geheel aan de te stellen eisen. Beperkte ruimte tot verbetering.

Ons beeld van de processen

Uw processen zijn in de basis op orde

Op basis van onze tussentijdse controle 2016 constateren wij – evenals voorgaand jaar – dat de processen in de basis goed op orde zijn.

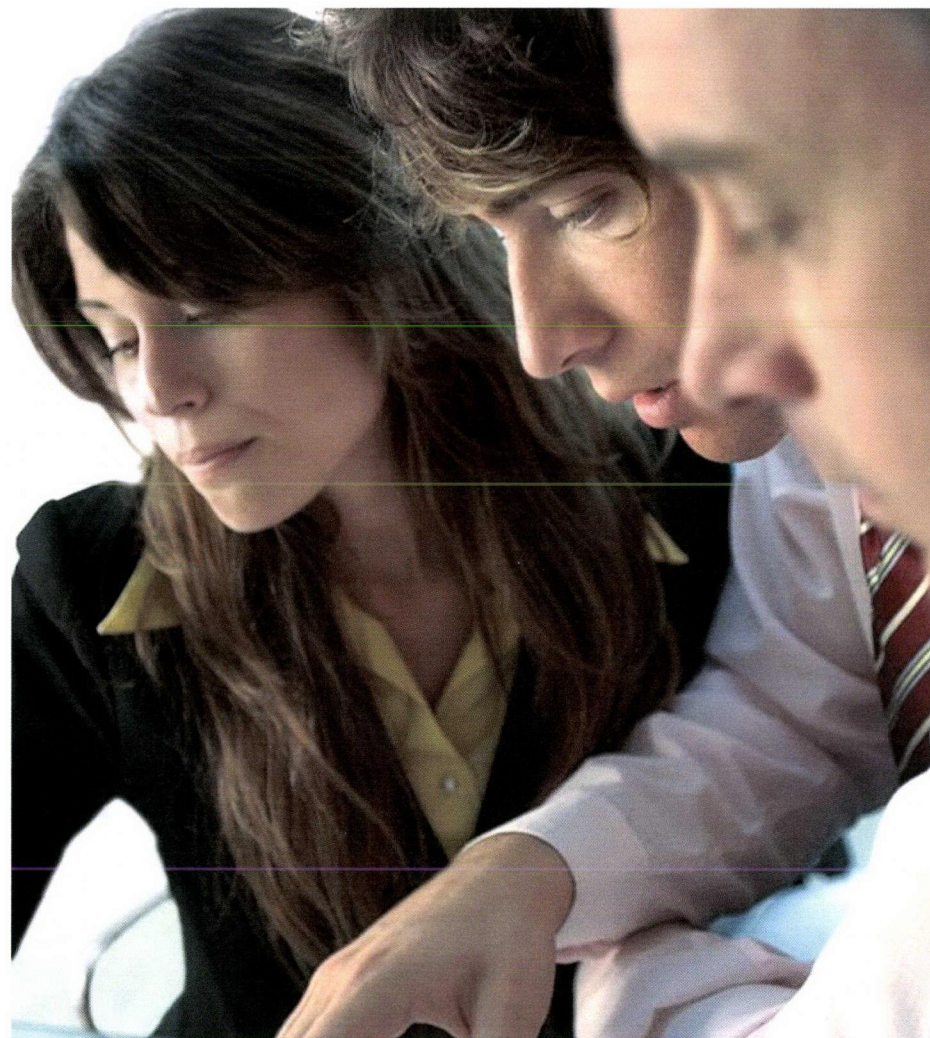
Aard en reikwijdte interim-controle

Wij merken volledigheidshalve op dat wij de werking van de interne beheersmaatregelen niet volledig hebben getest, ons beeld komt derhalve met name voort uit het in kaart brengen van de opzet en het vaststellen van het bestaan van de verschillende processen. Op deelgebieden zijn al wel testwerkzaamheden uitgevoerd.

Leeswijzer

Ten aanzien van de processen omtrent inkoop en aanbesteding en subsidies hebben wij tijdens onze tussentijdse controle meerdere bevindingen geconstateerd. Deze processen hebben wij in de bedrijfsvoeringsmonitor opgenomen als “geel” en worden op de volgende pagina’s nader behandeld. Onze aanbevelingen aangaande het financieel afsluitproces zijn reeds in het vorige hoofdstuk opgenomen. De processen welke wij kwalificeren als “groen” hebben wij niet nader toegelicht.

Voor een compleet beeld van de detailbevindingen en de voortgang hierin verwijzen wij naar bijlage 1 “Totaaloverzicht bevindingen en voortgang”.



Ons beeld van de processen

Proces inkoop en aanbesteding

In vergelijking met andere overheidsorganisaties kent de provincie Noord-Brabant een professionele inrichting van haar inkoopproces. Wij constateren dat onze aanbeveling rondom het gebruik van een verplichtingenadministratie is opgepakt. Het inkoopproces dwingt in opzet en bestaan af dat altijd een bestelling aangemaakt wordt door de inkoper. Naast deze positieve ontwikkeling constateren wij nog wel een aantal bevindingen en verbetermogelijkheden ten aanzien van het proces rondom inkopen en aanbesteden. Daarnaast merken wij op dat zowel vanuit onze controle als vanuit de wetgever (vervallen verlicht regime inzake 2b-diensten) de normen ten aanzien van de beheersing van het inkoopproces verder aangescherpt zijn.

Naleven aanbestedingsrechtmatigheid

Vanuit onze tussentijdse controle constateren wij dat de inkoopprocedures (en voorwaarden vanuit bestaande inkoopcontracten) in een aantal gevallen nog onvoldoende door uw organisatie worden nageleefd. Als gevolg hiervan zijn over het eerste halfjaar diverse rechtmatigheidsfouten geconstateerd. Dit betreffen veelal doorlopende fouten uit voorgaande jaren, maar er zijn ook nieuwe bevindingen geconstateerd. Deze bevindingen zien met name toe op het onjuist naleven van de aanbestedingsprocedure. Tevens constateren wij dat de provincie nog niet beschikt over een volledig werkend contractenregister. Dit verhoogt het risico op onrechtmatige inkopen.

Wij adviseren GS de opzet van het inkoopproces verder te verankeren in uw organisatie, waaronder de vastlegging, beheer en naleving van contractprocedures.

Specifiek ten aanzien van één onrechtmatige inkoop in 2016 – ter hoogte van € 0,9 miljoen – constateren wij dat het advies van specialisten vanuit uw centrale inkoopafdeling niet is opgevolgd door de afdeling. De centrale inkoop adviseerde om opnieuw aan te besteden, omdat de inschrijvers niet voldeden aan het vereiste bestek. Ondanks dit advies heeft de afdeling toch de gunning aan de meest voordelige inschrijver doorgezet. Daarmee is deze aanbesteding onrechtmatig tot stand gekomen.

Doordat de bevoegdheid decentraal ligt en geen formele afspraken zijn gemaakt rondom escalatie, is niet geborgd dat beslissingen tot afwijking worden genomen op het juiste niveau en met de juiste expertise. Wel constateren wij dat GS hiervoor een Tenderboard aan het inrichten is, welke beslissingen neemt indien mogelijk afgeweken wordt van het inkoopbeleid. Wij achten dit een goede ontwikkeling.

Wij adviseren GS te onderzoeken of dergelijke afwijkingen vaker voorkomen en hoe de centrale inkoopafdeling monitort binnen het proces in hoeverre de adviezen op een juiste wijze worden opgevolgd.

Ons beeld van de processen

Prestatielevering

Wij constateren dat binnen het inkoopproces geen eenduidige procedures zijn geformaliseerd rondom de vastlegging van de prestatielevering, als onderbouwing voor de betaling van de inkoopfactuur. Tevens bestaat het risico dat er niet in alle gevallen functiescheiding is tussen de prestatieverklaarder en de budgethouder. Hierdoor loopt u het risico dat niet kan worden aangetoond dat de inkopen getrouw en rechtmatig hebben plaatsgevonden. Wij merken overigens op dat uit onze controlewerkzaamheden geen bevindingen zijn geconstateerd, daar de organisatie de prestatielevering afdoende kon onderbouwen. Het opleveren van deze onderbouwing vergde wel enige inspanning van de organisatie.

Wij adviseren GS eenduidige procedures op te stellen en in te richten ten aanzien van de vastlegging van de prestatielevering. In het kader van de jaarrekeningcontrole achten wij het van belang dat de uitgebreide controle rondom de prestatielevering – conform interne planning – wordt afgerond.

Inkopen versus subsidieverstrekkings

Vanuit onze tussentijdse controle hebben wij geconstateerd dat enkele subsidietrajecten (beperkt van omvang) ten onrechte via het inkoopproces zijn verwerkt. Ten aanzien van deze bestedingen is een foutief juridisch kader gevolgd, waardoor deze als onrechtmatig worden aangemerkt.

Wij adviseren GS binnen de inkoopprocedure een controle in te richten om te voorkomen dat subsidieverstrekkings via het inkoopproces worden verwerkt. Hierbij zou de orderdesk een belangrijke rol kunnen spelen.

Proces subsidieverstrekkings

Het subsidieproces heeft een gele status en is licht verbeterd ten opzichte van voorgaand jaar. Wij constateren dat ten aanzien van onze aanbevelingen stappen zijn gezet, zoals vastlegging rondom de beoordeling van subsidieaanvragen en vaststellingen.

Wij constateren echter ook dat verbetering rondom de dossiervorming nog verder mogelijk is.

In voorgaande jaren hebben we reeds geconstateerd dat gekozen is voor een gefaseerde overgang naar SAP GM (subadministratie subsidies), waarbij niet alle reeds verstrekte subsidiebeschikkingen ineens worden ingevoerd. Dit betekent dat er geen één op één aansluiting bestaat tussen SAP GM en de bestaande subsidieverplichting in de financiële administratie. Het verschil betreft de oude subsidiebeschikkingen van vóór 2014, welke (nog) niet zijn ingevoegd in SAP GM.

Doordat geen aansluiting kan worden gemaakt, bestaat het risico dat onjuiste mutaties worden doorgevoerd ten aanzien van bestaande subsidieverplichtingen en dat deze niet tijdig worden ontdekt door de organisatie.

Ons beeld van de processen

Vanuit onze tussentijds controle hebben wij ten aanzien van één specifieke subsidieverplichting van € 1,2 miljoen geconstateerd dat deze begin 2016 ten onrechte is vrijgevallen en later in het jaar (bij de vaststelling) weer als last is verwerkt. Aangezien de correctie in hetzelfde jaar weer heeft plaatsgevonden betreft dit een procesopmerking en geen controleverschil.

Wij adviseren GS om nadrukkelijk het verloop van de subsidies aan de hand van de financiële administraties en onderliggende subadministratie zichtbaar te volgen (standenregister). In het kader van de jaarrekeningcontrole vragen wij dan ook de aandacht van GS om bij de beoordeling van de juiste afgrenzing van subsidielasten – naast de verplichtingen per jaareinde – hierbij ook vast te stellen dat de mutaties gedurende het jaar juist zijn.

Tot slot stellen wij vast dat het subsidievolgsysteem nog niet volledig in haar functionaliteit wordt gebruikt. De provincie heeft in 2016 diverse geautomatiseerde controles en rapportages ontwikkeld, maar hiervan nog niet structureel gebruik wordt gemaakt binnen het proces. Wij zien derhalve mogelijkheden voor het verder doorontwikkelen van de managementinformatie uit SAP GM op basis waarvan de voortgang van de diverse subsidieregelingen gemonitord en PS geïnformeerd kan worden.

Personeelsproces

Het personeelsproces heeft een “gele” status en is licht verbeterd ten opzichte van voorgaand jaar. Wij constateren dat de organisatie aan de slag is gegaan met onze aanbevelingen en dat deze deels zijn opgevolgd. Zo constateren wij dat vanaf 2016 periodiek een aansluiting plaatsvindt tussen de salarisadministratie en de financiële administratie. Tevens constateren wij dat maandelijks diverse interne controles worden uitgevoerd gericht op de juistheid van de salarislasten. Wij achten dit een goede ontwikkeling.

Voor een verdere verbetering van het proces adviseren wij u – op basis van een risicoanalyse – inzichtelijk te maken welke interne controles essentieel zijn en deze op te nemen in uw procesinstructies. Bij de uitvoering van de controles vragen wij eveneens de aandacht voor de zichtbare vastlegging hiervan zodat het voor de voor de verbijzonderde interne controleafdeling als voor de accountant vast te stellen is in hoeverre de controles adequaat hebben plaatsgevonden.

ICT in onze controle

Voor zover van belang voor de jaarrekeningcontrole onderzoeken wij de informatiserings- en automatiseringsomgeving van de provincie. Hiertoe hebben wij de procedures voor het wijzigingenbeheer en het beheer van logische toegangspaden tot de applicatie SAP in opzet (en deels bestaan) onderzocht. Wij hebben onze werkzaamheden nog niet volledig afgerond. Mochten zich nog significante bevindingen voordoen dan informeren wij u hierover in ons accountantsverslag.

Informatiebeveiliging

Door verschillende ontwikkelingen zoals de invoering van nieuwe en aanpassing in bestaande wetgeving, financiële druk, netwerksamenleving, plaats en tijd onafhankelijk werken, het informatietijdperk (kennis & informatie als strategische assets) en taakverschuivingen binnen de overheid, kan worden gesteld dat de wereld verandert waarbij digitale informatie-uitwisseling steeds belangrijker wordt. Het treffen van passende organisatorische en technische maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging is daarbij cruciaal.

Ons beeld van de processen

De provincie beschikt over een vastgesteld informatiebeveiligingsbeleid dat is gebaseerd op de Interprovinciale Baseline Informatiebeveiliging. Wij constateren dat de provincie, aan de hand van een zogenoemde GAP-analyse, jaarlijks inzichtelijk maakt hoe men kan voldoen aan de gedefinieerde uitgangspunten zoals opgenomen in het informatie-beveiligingsbeleid. Ook laat de provincie periodiek Attack & Penetration testen uitvoeren, waarbij de beveiliging in de praktijk wordt getoetst vanuit het perspectief van een "hacker". Op basis van deze testen worden bevindingen gerapporteerd en waar nodig maatregelen getroffen.

Daarnaast laat de provincie een privacy onderzoek uitvoeren met als doel inzicht te verkrijgen in hoeverre beheersmaatregelen op het gebied van datalekken en privacy zijn getroffen. Tot slot staat op de planning om naast de bestaande Security Officer tevens een Privacy Officer aan te stellen.

Wij achten de aandacht van de provincie rondom informatiebeveiliging gepast en constateren dat de procedures in opzet toereikend zijn. In het licht van het toenemend belang van informatiebeveiliging hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- ▶ Maak inzichtelijk hoe en wanneer de werking van een beheersmaatregel is vastgesteld en waar het eigenaarschap van een beheersmaatregel is belegd, ook gelet op de afhankelijkheid van eventuele externe partijen.
- ▶ Bepaal vanuit een efficiency-perspectief welke beheersmaatregelen overlap hebben met andere vereisten, zoals DigiD, de meldplicht datalekken en andere audits.

Wij hebben vernomen dat beide aanbevelingen door middel van het gebruik van de nieuwe toolbox – welke sinds kort in gebruik is genomen – worden ondervangen. Wij achten een goede ontwikkeling.

IT-beheerprocessen en geprogrammeerde controles

Als onderdeel van onze werkzaamheden hebben wij de procedures voor het wijzigingenbeheer en het beheer van logische toegangspaden tot de applicatie SAP opzet en deels bestaan beoordeeld.

Voor wat betreft logische toegangsbeveiliging constateren wij dat de afgelopen jaren diverse verbeteringen zijn doorgevoerd, waarmee onze bevindingen uit eerdere jaren zijn opgevolgd. De gebruikersaccounts met vergevorderde rechten zijn standaard geblokkeerd en worden enkel voor (nood)reparaties gedeblokkeerd, waarbij de hiervoor geldende (nood)procedure wordt gevolgd en tevens zichtbaar wordt vastgelegd. Tevens is de procedure dat mutaties in crediteurenstamgegevens in de applicatie worden gelogd en periodiek worden geëvalueerd.

Ten aanzien van wijzigingenbeheer hebben wij vastgesteld dat de provincie beschikt over een gedocumenteerde procedure. Wijzigingen worden gebundeld in een release en maandelijks in productie genomen.

Wij hebben tevens vastgesteld dat wijzigingen in SAP systemen worden geautoriseerd en geregistreerd in de IT service management tool Facilitator en na de uitgevoerde testwerkzaamheden een akkoord wordt gegeven om de wijziging in productie te nemen. Bij het testen van grote wijzigingen wordt gebruik gemaakt van de software testing tool Testersuite. Tevens bent u voornemens het wijzigingenbeheer verder te professionaliseren, door enkele testwerkzaamheden (waaronder regressietesten) geautomatiseerd plaats te laten vinden. Wij achten dit een goede ontwikkeling.

Op basis van onze werkzaamheden constateren wij dat de procedures rondom logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer in opzet toereikend zijn ingericht.

Bijlagen

Samenvatting bevindingen en voortgang

Bijlage 1

Hierna geven wij u inzicht in het totaaloverzicht van onze bevindingen. Ook treft u onze gezamenlijke prioriteitstelling aan, waarbij wij gebruikmaken van de aanduidingen hoog (rood), gemiddeld (oranje) en laag (groen).

Het overzicht geeft de ontwikkeling van de bevindingen qua aard en omvang ten opzichte van 2015 weer. Daaruit valt te herleiden dat een aantal bevindingen die wij in voorgaande jaren hebben gerapporteerd door u zijn opgepakt en niet meer aan de orde zijn. Daarnaast constateren wij dat op een aantal van de overige punten ook stappen vooruitgezet zijn.

Samenvatting bevindingen en voortgang

Bijlage 1

Nr. 2016	Proces	Bevinding	Pagina nummer	Prioriteit 2015	Prioriteit 2016
1	Financieel afsluitproces	Beheersing verbonden partijen: ontbreken van tijdige onderbouwing en financiële analyses inzake de waardering van kapitaalverstrekkingen en verstrekte leningen	9	Hoog	Hoog
2	Financieel afsluitproces	Geen (volledige) tussentijdse afsluiting	8	Middel	Middel
3	Financieel afsluitproces	Juiste afgrenzing kosten	8		Middel
4	Subsidieproces	Ontbreken aansluiting tussen subadministratie SAP GM en de financiële administratie	15	Middel	Middel
5	Subsidieproces	Dossiervorming rondom de beoordeling van subsidieaanvragen en -vaststellingen kan verder worden aangescherpt	15	Middel	Laag
6	Inkoop en aanbesteding	Naleving van aanbestedingswetgeving en bestaande contracten is nog niet afdoende geborgd	14	Hoog	Hoog
7	Inkoop en aanbesteding	Een volledig centraal contractenregister ontbreekt	14	Middel	Middel
8	Inkoop en aanbesteding	Formalisatie en inrichting inzake de eenduidige vastlegging van de prestatielevering ontbreekt	14	Hoog	Hoog
9	Inkoop en aanbesteding	Ontbreken volledige verplichtingenadministratie (bestelproces)	14	Middel	Opgelost (getoetst in opzet en bestaan)
10	Inkoop en aanbesteding	Controle op van het toepassing zijnde regime (inkoop versus subsidie) door orderdesk kan worden aangescherpt	15	Middel	Middel
11	Personeelsproces	Vastlegging beheersmaatregelen onvoldoende zichtbaar	16	Hoog	Middel

Onafhankelijkheid van de accountant

Bijlage 2 Onafhankelijkheid

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.

Overzicht kosten van de dienstverlening 2016	Kosten 2016 tot op heden in €	Toelichting
Kosten van de controle 2016 ⁽¹⁾	20.000	Dit betreft de eerste voorschotnota van de reguliere jaarrekeningcontrole 2016
Kosten van de controle 2015 ⁽¹⁾	45.124	Dit betreft afrekening van de reguliere jaarrekeningcontrole 2015
Kosten van met de controle samenhangende werkzaamheden ⁽²⁾	162.774	Deze kosten hebben enerzijds betrekking op: ► de kosten inzake subsidiecontroles ► de kosten aangaande specifiek onderzoek rechtmatigheid subsidiedossier
Kosten van fiscale dienstverlening ⁽¹⁾	0	-
Kosten van alle overige dienstverlening ⁽²⁾	0	-
Totale kosten	227.898	

1 Hierbij gaat het om vergoedingen en onkosten met betrekking tot de controle over het boekjaar en tussentijdse beoordelingen, ongeacht wanneer deze in rekening zijn gebracht of de diensten zijn verleend.

2 Hierbij gaat het om vergoedingen en onkosten met betrekking tot diensten die zijn verleend tussen januari en september van het boekjaar 2016, ongeacht wanneer de vergoedingen en onkosten in rekening zijn gebracht.

Reactie Gedeputeerde Staten

Bijlage 3

Op 18 oktober jl. ontvingen wij van u de concept Boardletter 2016, met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Bij deze voldoen wij graag aan uw verzoek.

Wij willen u bedanken voor uw heldere verslaglegging en de plezierige wijze waarop u uw werkzaamheden heeft vormgegeven in samenspel met de provinciale organisatie.

Het algemene beeld dat u schetst en uw beeld over de wijze waarop de Provincie Noord-Brabant de consequenties voor haar eigen werkzaamheden hanteerbaar maakt, herkennen wij.

U heeft bij uw controlewerkzaamheden aandacht besteed aan de entity level controls en daar per aandachtsgebied uw mening als professional bij weergegeven.

Op basis van uw interim-controle stelt u dat zowel het aandachtsgebied "interne beheersomgeving" als het aandachtsgebied "risicomanagement" binnen de Provincie Noord-Brabant in opzet toereikend zijn ingericht. U ziet hierbij wel mogelijkheden voor een verdere professionalisering richting proactief risicomanagement.

- ▶ Wij onderschrijven deze conclusie en nemen deze mee bij de verdere uitrol van integraal risicomanagement. In de Beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen paragraaf 3.6 staat aangegeven hoe we dit gaan vormgeven.

Over het aandachtsgebied "monitoring" schrijft u dat de inbedding van de interne controle in de lijn een uitstekende methodiek is om het zelfcontrolerend vermogen te vergroten en dat de uitvoering van de verbijzonderde interne controle adequaat plaatsvindt door de afdeling Auditing & Procesmanagement.

Ook hier ziet u mogelijkheden voor een verdere professionaliseringsslag met name op het gebied van diepgaandere beoordeling van een aantal schattingsprocessen, zoals grondexploitaties en verbonden partijen.

- ▶ Dit wordt verder opgepakt, waarbij we blijven streven naar een optimum tussen meest actuele informatie met analyses en de finale stappen in het jaarrekeningproces.

Reactie Gedeputeerde Staten

Bijlage 3

Onder het kopje “informatie en communicatie” geeft u invulling aan uw natuurlijke adviesfunctie door te reflecteren op de planning- en controlproducten voor PS. De begroting was tijdens uw interim-controle nog niet voorhanden, zodat u zich heeft gericht op het proces van tussentijdse verantwoording en de daarbij behorende bestuursrapportage. Met de aanpassingen die door de organisatie zijn gedaan bent u van mening dat de leesbaarheid van de bestuursrapportage, als zelfstandig document, is verbeterd. U geeft vervolgens wel aan het gepaster te vinden dat er frequenter een bestuursrapportage wordt opgesteld. Dit in het kader van tijdige bijsturing vanuit de controlerende rol van PS. Daarnaast ziet u mogelijkheden om de primaire begroting te optimaliseren door timing van de uitgaven beter te plannen.

- ▶ De ontwikkeling van de planning-en control cyclus en bijbehorende producten is een continu proces in afstemming tussen PS en GS. Deze bestuursperiode is de vernieuwde beleids- en P&C cyclus van kracht, waarbij bewust is gekozen voor 1 bestuursrapportage per jaar. De perspectiefnota markeert de start van de beleids- en planning & controlcyclus. Dit is namelijk het moment waarop PS provinciebreed het beleid en de daarvoor gewenste middeleninzet tegen elkaar afwegen en hieraan richting geven. Dit kan zowel voor het lopend als komend jaar en is daarmee het eerste bijsturingsmoment. Daarnaast volgen nog de bestuursrapportage, de begroting en de jaarrekening, waarmee naar ons oordeel voldoende momenten voor verantwoording en bijsturing zijn gecreëerd. Dit nog los van de bespreking van de afzonderlijke inhoudelijke dossiers en mogelijkheden van bijsturing daarop. Ook het optimaliseren van de timing van de uitgaven heeft hierbij onze aandacht en die van PS.

- ▶ De afgrenzing van de kosten bij jaareinde is nadrukkelijk opgenomen in de jaareinde werkzaamheden bij de afdeling Administraties en zal gereviewd worden door de afdeling Auditing & Procesmanagement. In 2016 is/wordt prioriteit gegeven aan de verdere ontwikkeling van het SAP-systeem en het opnieuw neerzetten van een goede administratieve omgeving. De ontwikkeling naar frequentere periodieke afsluiting wordt in 2017 opgepakt.

De beheersing van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden is verder geprofessionaliseerd zoals u terecht opmerkt.

- ▶ De aandachtspunten die u op dit terrein meegeeft passen in die lijn van ontwikkeling en nemen we ter harte. Meer specifiek wijst u op de timingsvraagstukken van de informatievoorziening door verbonden partijen bij jaareinde en de analyse hiervan door de eigen organisatie. Met alle van belang zijnde verbonden partijen maken wij afspraken over de timing van de aanlevering van de benodigde gegevens. Deze planning zullen we vroegtijdig met u kortsluiten om een zo soepel mogelijk jaareindeproces te bewerkstelligen.

Reactie Gedeputeerde Staten

Bijlage 3

Zoals u aangeeft is het invoeren van de Vennootschapsbelasting voor de provincie adequaat en gestructureerd opgepakt.

- ▶ De door u onderkende inhoudelijke thema's, de positiebepaling en de afstemming hierover met de Belastingdienst zijn voorzien. Ook zijn de voorbereidingen voor administratieve aanpassingen opgepakt, zodat eventuele consequenties kunnen worden doorgevoerd en beheerd.

In uw Boardletter geeft u "uw beeld van de processen" waarop we graag willen reageren.

Proces inkoop en aanbesteding

Ten aanzien van het inkoop -en aanbestedingsproces constateert u dat de aanbeveling rond het gebruik van de verplichtingenadministratie (verplicht gebruik inkooporders) is opgepakt.

Ook wij hebben geconcludeerd dat voor het verder terugdringen van onrechtmatigheden een goed werkend contractenregister met daarbij behorende vastlegging, beheer en naleving noodzakelijk is.

- ▶ Dit wordt dan ook concernbreed opgepakt.

U memoreert aan één onrechtmatige inkoop waarbij is afgeweken van het advies van de centrale inkoopafdeling en adviseert dergelijke afwijkingen te monitoren.

- ▶ Wij kunnen daarover berichten dat voor de Europese aanbestedingstrajecten dit reeds geborgd is doordat Inkoop daar het gehele proces coördineert. Met het in opzet en bestaan afdwingen van het volgen van de bestelprocedure is Inkoop ook vooraf bij enkelvoudige trajecten betrokken en wordt rechtmatigheid geborgd. Daarnaast kan de door GS ingestelde Tenderboard beslissen hoe te handelen bij eventuele afwijkingen van het advies van Inkoop.
- ▶ Afgesproken is dat Inkoop betrokken wordt bij alle inkooptrajecten boven € 25.000. Samen met de afdelingen Subsidies en Juridische Zaken wordt extra aandacht besteed aan het doorlopen van de juiste procedure. Daarmee wordt voorkomen dat subsidieverstrekingen via het inkoopproces worden verwerkt.
- ▶ Voor het optimaliseren van het proces van de prestatieverklaring en de documentatie gaan we analyseren welke veelal terugkerende onderbouwingen aanwezig zijn en hoe deze op een eenvoudige en pragmatische wijze zijn te borgen. De benodigde functiescheiding nemen we daarin mee.

Reactie Gedeputeerde Staten

Bijlage 3

Proces subsidieverstrekking

U geeft aan dat het subsidieproces nog wat kwetsbaar is voor oude subsidieverplichtingen die mogelijk nog niet zijn vastgelegd in het subsidievolgsysteem SAP GM.

- ▶ Zoals eerder in reactie op Boardletter 2015 is aangegeven was bewust de keuze gemaakt om geen volledige conversie van oude gegevens te laten plaatsvinden. Uw suggestie om eventuele risico's van foutieve boekingen te verkleinen met specifieke standenregister en de controle op juiste jaarafgrenzing, zullen we nog in 2016 uitvoeren. Daarbij brengen we in kaart van welke subsidiestromen uit het financiële systeem er nog geen dossier is aangemaakt in het subsidievolgsysteem SAP GM. Op die subsidiestromen wordt een extra controle verricht door de afdeling Auditing & Procesmanagement, zodat de risico's van foutieve boekingen worden verkleind.
- ▶ De rapportagemogelijkheden van SAP GM zijn in eerste aanleg uitgebreid voor het adequaat kunnen vullen van het uitgebreidere subsidieregister en voor interne controledoeleinden. In de verdere ontwikkeling van SAP GM nemen we ook eventueel verdere rapporteringsbehoefte mee.

Personeelsproces

- ▶ Naar aanleiding van de opmerkingen in de Boardletter van 2015 zijn we flink aan de slag gegaan met de verantwoording over aansluiting tussen personele administratie en de financiële administratie. Hiervoor zijn aanvullende rapportages gebouwd die het ons mogelijk maken om de maandelijkse aansluiting en verschillenanalyse eenvoudig uit te voeren. De controles in het proces en in aanvulling daarop hebben wij gecontinueerd. Daarbij spelen in eerste aanleg een tweetal vragen: welke controles zijn essentieel en in welke frequentie willen we die uitvoeren. Die controles willen we dan ook volledig zichtbaar vastleggen en documenteren, zodat verbijzonderde interne controle en controle door de accountant hierop efficiënt kan plaatsvinden. Hierover hebben we graag nader overleg.

ICT in onze controle

U acht de aandacht van de provincie rondom informatiebeveiliging gepast en constateert dat de procedures in opzet toereikend zijn. In het licht van het toenemend belang van informatiebeveiliging heeft u een aantal aanbevelingen geformuleerd.

- ▶ De nieuwe toolbox zorgt inderdaad voor invulling van deze aanbevelingen.

Verder acht u het een goede ontwikkeling dat de provincie voornemens is het wijzigingenbeheer verder te professionaliseren.

- ▶ Uiteraard zijn we content met het feit dat de inzet voor beheersing op dit vlak ook door de accountant wordt onderkend.

Het college herkent de bevindingen en kan zich goed vinden in de aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten veelal goed aan op verbeter- en professionaliseringstrajecten die al zijn ingezet.

De Boardletter geeft het college wederom vertrouwen dat met haar activiteiten wordt voldaan aan de eisen die gesteld worden aan getrouwheid en rechtmatig handelen.

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,