

28 MEI 2020

BOARDLETTER

Provincie Noord-Brabant

BDO

Aanbiedingsbrief

Aan de Provinciale Staten van de provincie
Noord-Brabant
T.a.v. mevrouw mr. K.A.E. Ten Cate, griffier
Postbus 90151
5200 MC 'S-HERTOGENBOSCH

Tilburg, 28 mei 2020

Kenmerk: StH/NvE/DMe/CWi/1009912/2005281

Ter informatie

De digitale versie van dit document is vanaf de inhoudsopgave interactief. Aan de hand van de navigatiebalk onderaan de pagina en/of de menustructuur bovenaan de pagina kan door het document genavigeerd worden.



VORIGE PAGINA



VOLGENDE PAGINA



DASHBOARD



AANBIEDINGSBRIEF

Geachte leden van de Provinciale Staten,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2019 van de provincie Noord-Brabant brengen wij u hiermee op hoofdlijnen verslag uit over onze bevindingen naar aanleiding van onze interim-controle. Tevens informeren wij u over relevante actualiteiten.

Voor een nadere omschrijving van onze opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle en overige afspraken verwijzen wij naar onze opdrachtbevestiging.

In deze rapportage richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Onze boardletter is daarom van nature kritisch van aard. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolerend vermogen van de provincie. De boardletter heeft daarmee ook een dubbel karakter. De aanbevelingen zien vooral toe op de interne beheersing en bedrijfsvoering en is daarmee gericht aan GS. Wij vinden deze aanbevelingen ook relevant voor PS, zodat PS vanuit de toezichhoudende rol kan toezien op de verbeteringen in de interne beheersing.

Wij vertrouwen erop u met deze boardletter naar aanleiding van onze interim-controle 2019 van dienst te zijn geweest. Wij zijn graag bereid onze bevindingen mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

BDO Audit & Assurance B.V.
namens deze,

was getekend

drs. D.O. Meeuwissen RA

Partner en externe accountant provincie Noord-Brabant

Inhoudsopgave



1. DASHBOARD



2. RECHTMATIGHEIDS- VERANTWOORDING 2021



3. ONS BEELD VAN DE INTERNE BEHEERSING



4. IT-BEHEERSING



5. VOORUITBLIK CONTROLE 2020

1. Dashboard

1.1 Dashboard

1.1 Dashboard

RECHTMATIGHEIDSVANTWOORDING 2021	ONS BEELD VAN DE INTERNE BEHEERSING	CONCRETE AANBEVELINGEN INTERNE BEHEERSING			
<ul style="list-style-type: none">▶ Invoering rechtmatigheidsverantwoording 2021.▶ GS legt vanaf 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording af.▶ PS dient de tolerantiegrenzen te bepalen (0% - 3%).▶ Invoering naar onze mening een kans om de controlerende rol van PS waar nodig te versterken.▶ Drie varianten op de interne controle beheersing:<ul style="list-style-type: none">▷ Minimaal▷ Ambitieuw▷ De rechtmatigheidsverantwoording plus▶ Varianten 1 en 2 zijn op korte termijn meest reëel.▶ Advies: geef GS opdracht tot het opstellen van een business case en plan van aanpak.	<ul style="list-style-type: none">▶ De interne beheersing als geheel is in de basis toereikend om materiële onjuistheden en of onrechtmatigheden in het kader van de jaarrekeningcontrole te ontdekken en te corrigeren.▶ In de theorie van governance, bedrijfsvoering en risicomanagement wordt vaak het Three Lines of defense-model als referentie- en inrichtingsmodel gehanteerd. Dit model wordt binnen de provincie ook als zodanig toegepast.▶ Team Concerncontrol & Auditing (hierna: team CC&A) heeft hierin een belangrijke rol, geeft als onafhankelijk orgaan binnen de organisatie (on)gevraagd advies en voert interne controles uit.▶ Bevindingen worden besproken met de verantwoordelijke managers en twee keer per jaar middels interne controle rapportages gerapporteerd aan de directie.	<p>Graag willen wij met de Commissie sturen en verantwoorden de mogelijkheden verder verkennen om het openbaar subsidieregister verder uit te breiden. Een andere opbouw van het openbaar subsidieregister verbetert het inzicht in verstrekte, gewijzigde en vastgestelde subsidies.</p> <p>Wij adviseren u om GS nadere invulling en opvolging te laten geven aan de volgende bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Controle orderdesk uitbreiden ter borging van de aanbestedingsrechtmatigheid▶ Optimaliseren van de controle op het personeelsproces▶ Actualiseren van het interne audit plan en de documentatie / de rapportage van de interne controle optimaliseren.			
ONS BEELD VAN DE IT-BEHEERSING SAP	CONCRETE AANBEVELINGEN IT-BEHEERSING	VOORUITBLIK CONTROLE 2020			
<ul style="list-style-type: none">▶ Geen noemenswaardige verstoringen vastgesteld in de continuïteit van de IT-omgeving in 2019.▶ Voor de onderwerpen logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer is onze conclusie dat de provincie de risico's hieromtrent grotendeels toereikend beheerst, maar zien wij wel verbeterpunten.▶ Belangrijkste aanbeveling inzake logische toegangsbeveiliging SAP Hana ziet toe op proces rondom toekennen, wijzigen en intrekken van rechten alsmede de periodieke review hierop. Als gevolg van deze bevindingen kunnen wij nog niet steunen op de algemene IT-beheersomgeving.▶ Geen bevindingen ten aanzien van de datamigratie naar SAP Hana geconstateerd.	<ul style="list-style-type: none">▶ Wij hebben vernomen dat per november 2019 de IT-beheeractiviteiten zijn uitbesteed.▶ Aandachtspunten voor GS bij uitbesteding IT-beheer zijn<ul style="list-style-type: none">▷ Controleer in hoeverre de controlemaatregelen volgens de assurance-verklaring van de ICT-dienstverlener de juiste aspecten voor uw organisatie dekken en of de resultaten hiervan toereikend zijn.▷ Uw rol als provincie verschuift van een uitvoerende naar een regie voerende rol. Wij adviseren de organisatie te controleren of deze nieuwe rol in voldoende mate is ingericht binnen de organisatie.	<ul style="list-style-type: none">▶ Onze aanpak voor 2020 is vooral gegevensgericht in samenwerking met de werkzaamheden van team CC&A▶ Onderkende potentiële risico's in het kader van de jaarrekeningcontrole zijn:<ul style="list-style-type: none">▷ Management override (theoretisch risico)▷ Waardering financiële vaste activa en grondexploitaties▷ Aanbestedingsrechtmatigheid▷ Ongeautoriseerde handelingen in IT-systemen <p>Deze potentiële risico's en onderliggende processen krijgen in de controle verhoogde aandacht.</p>			
DASHBOARD	RV2021	INTERNE BEHEERSING	IT-BEHEERSING	CONTROLE 2020	

2. Rechtmatigheidsverantwoording 2021

2.1 Interne beheersing en rechtmatigheidsverantwoording

Invoering
rechtmatigheids-
verantwoording 2021

GS legt vanaf 2021 zelf
een
rechtmatigheidsverant-
woording af

PS dient de
tolerantiegrenzen te
bepalen (0% - 3%)

Invoering naar onze
mening een kans om de
controleerende rol van
PS waar nodig te
versterken

Invoering rechtmatigheidsverantwoording door het college met ingang van 2021

Met ingang van 2021 moet het college van gedeputeerde staten (GS) zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven bij de jaarrekening. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de (interne) beheersing van organisaties en ook de rol van de accountant verandert hierdoor. Een uitdaging, maar naar onze mening ook een kans voor organisaties.

In de huidige situatie, waarin de accountant een rechtmatigheidsverklaring verstrekt, lijkt de verantwoordelijkheid bij de accountant te liggen of lijkt het erop dat GS zich moet verantwoorden aan de accountant. Om daar verandering in te brengen, is met ingang van verslagjaar 2021 GS zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording en moet GS een (onderbouwde) mededeling doen omtrent rechtmatig handelen. De wetswijziging is niet alleen een technische verandering maar ook een cultuurverandering die effect heeft op de bedrijfsvoering van de organisatie. In dit kader dient GS tevens aandacht te hebben voor expertise en capaciteit.

Uit de notitie van de Commissie BBV blijkt dat er een standaard model van de verklaring komt waarin rechtmatigheid wordt beperkt tot drie rechtmatigheidsaspecten, PS dient de tolerantiegrenzen te bepalen (tot 3%) en bevindingen moeten worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. De Commissie BADO heeft op hoofdlijnen een verdere toelichting uitgewerkt.

BDO ziet de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording als een kans om de controleerende rol van de PS te versterken en te investeren in een verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Het gaat daarbij om fundamentele vragen als:

- Op welke onderwerpen en met welke diepgang wilt u kaders stellen en controleren?
- In hoeverre werkt GS en de organisatie rechtmatig en/of bent u als PS in control?
- In hoeverre is de bedrijfsvoering, interne controle en IT beheer op orde en wat is ervoor nodig om daar te komen?
- En misschien wel de moeilijkste vraag van allemaal: wat zijn de ambities ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording en is de huidige organisatie in staat is om aan die doelen en verwachtingen te voldoen?

De wijziging in de verantwoordelijkheden ten aanzien van rechtmatigheid betekent niet dat er minder rechtmatigheidscontroles moeten worden uitgevoerd, maar dat GS deze zelfstandig/intern moet inrichten, uitvoeren, controleren en rapporteren. In feite wordt de verklaring van GS daarmee een zogenaamde rechtmatigheidsverantwoording. Als accountant zullen wij die werkzaamheden vervolgens toetsen, teneinde te kunnen controleren en verklaren dat de rechtmatigheidsverklaring van het college een getrouw beeld geeft.

Wij benadrukken dat binnen de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording keuzes gemaakt kunnen worden die gerelateerd zijn aan de inrichting en ontwikkeling van de organisatie. Binnen de organisatie is sprake van drie zogenaamde verdedigingslijnen om in control te zijn, waarbij het van belang is dat de bedrijfsvoeringsfilosofie leidend is ten behoeve van het inrichten van de interne beheersing en de verbijzonderde interne controle. Niet andersom. Dit is wat ons betreft ook een belangrijk uitgangspunt voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

Primair is GS verantwoordelijk voor de inrichting van de organisatie, waarbij u als PS de kaders en uitgangspunten benoemt en eveneens aangeeft hoe u geïnformeerd wilt worden.

Drie varianten op de interne controle beheersing:

1. Minimale
2. Ambitieuze
3. Rechtmatigheidsverantwoording plus

Varianten 1 en 2 meest reëel

Advies: opstellen business case en plan van aanpak

In onze visie zijn er drie varianten waar u als provincie naar kunt streven voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording:

1. De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording (wettelijk minimum)

In deze variant zorgt GS (in afstemming met PS en accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig systeem- of gegevensgericht gepland worden, dat GS tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de controle van de getrouwheid afgestemd met de accountant.

2. De ambitie variant

In deze variant gaat de provincie een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. Middels een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de provincie is ten aanzien van de AO/IB (systeemgericht), IT-beheer en verbijzonderde interne controle. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, bijvoorbeeld middels het binnen de provincie bekende 'Three Lines of Defense'-model. In de huidige organisatiefilosofie van de provincie zijn de programmamanagers primair verantwoordelijk voor het 'in control' zijn van hun programma, dus ook voor het rechtmatigheidsaspect.

3. De rechtmatigheidsverantwoording plus

Deze variant gaat nog weer een stap verder. In dit geval verklaart GS niet alleen rechtmatig te hebben gewerkt, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen, ofwel dat de organisatie 'in control' is. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder kan gaan dan alleen interne procedures (compliance) maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen ten aanzien van operationele en strategische doelen. In dit normenkader zouden bijvoorbeeld op termijn ook de activiteiten op het gebied van duurzaamheid kunnen worden opgenomen (afhankelijk van de behoefte van PS en GS).

Kijkend naar deze drie varianten zal de eerste variant voor 2021 al de nodige inspanning kosten. De tweede variant is wat ons betreft op langere termijn te adviseren, omdat dit een goede impuls kan zijn voor de bedrijfsvoering. Rechtmatigheid is immers ook de verantwoordelijkheid van de gehele organisatie en niet alleen het probleem van de interne controle afdeling of concern controller. De derde variant zal naar onze inschatting, zeker op korte termijn, voor veel provincies meer tijd vergen. Deze variant komen wij in de praktijk echter nog niet tegen.

In alle gevallen zal het jaar 2020 gebruikt moeten worden om een plan van aanpak te schrijven gericht op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Team CC&A is voortvarend mee gestart via een plan van aanpak 'doorontwikkeling audit' en afstemming met de directie over de rechtmatigheidsverantwoording. Een externe partij is ingeschakeld om een verkenning naar een verdere optimalisatie van de interne controlefunctie uit te voeren. Een aantal van de onderstaande te nemen stappen in het kader van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zijn daarmee reeds door de provincie in gang gezet.

1. Informeren en afstemmen van deze ontwikkeling met Provinciale Staten, GS en organisatie
2. Opstellen business case 'rechtmatigheidsverantwoording'
3. Vormen projectteam en opstellen plan van aanpak
4. Uitvoering en implementatie
5. Afgeven rechtmatigheidsverantwoording
6. Evaluatie business case

3. Ons beeld van de interne beheersing

- 3.1 Samenvatting effectiviteit van de interne beheersing
- 3.2 Three Lines of defense-model als leidraad
- 3.3 Overzicht kaderstelling en interne beheersing
- 3.4 Concrete aanbevelingen

De interne beheersing als geheel is in de basis toereikend om materiële onjuistheden en of onrechtmatigheden in het kader van de jaarrekeningcontrole te ontdekken en te corrigeren

- Criteria:
- Voldoende functiescheiding
 - Voldoende beheersmaatregelen
 - IT-beheersing op orde
 - Toetsing door verbijzonderde interne controle

Samenvatting effectiviteit van de processen

Het jaar 2019 is voor de provincie een bijzonder jaar geweest naast de verkiezingen, de aanbesteding van de accountantscontrole heeft er ook een reorganisatie plaatsgevonden, is de administratie opnieuw ingericht en heeft de overgang naar SAP HANA plaatsgevonden. Ontwikkelingen die onder meer zijn weerslag hebben in de interne beheersing. Op basis van onze uitgevoerde werkzaamheden komen wij tot de conclusie dat de interne beheersing als geheel (three lines of defense) in de basis toereikend is om materiële onjuistheden en of onrechtmatigheden in het kader van de jaarrekeningcontrole te ontdekken en te corrigeren. Wel constateren wij bij uw provincie, net als bij veel andere organisaties, nog aandachtspunten op het gebied van het zichtbaar maken van de uitgevoerde controls. Dit wil zeggen dat er wel in alle processen sprake is van (primaire) functiescheiding en autorisaties, maar dat zichtbare (controle)handelingen die ten grondslag liggen aan de autorisaties ontbreken. Dit maakt dat het in control zijn voor ons niet altijd toetsbaar is op basis van de controlesporen in de primaire processen en systemen.

Belangrijkste processen binnen de provincie Noord-Brabant

In het kader van onze controle hebben wij de volgende processen beoordeeld:

- ▶ De interne Planning & Control-cyclus;
- ▶ Het subsidieproces;
- ▶ Het proces van inkopen/factuurverwerking en betalingen;
- ▶ Het proces rondom aanbestedingen;
- ▶ Het proces rondom grond- en vastgoedbeheer (ontwikkelbedrijf);
- ▶ Het personeelsproces;
- ▶ Het proces omtrent IT/automatisering;
- ▶ Het treasuryproces;
- ▶ De beheersing van verbonden partijen.

Natuurlijk zijn er meerdere processen te onderkennen, ook met financiële gevolgen. Voorbeelden zijn het proces t.a.v. het provinciefonds, opcenten motorrijtuigenbelasting en diverse kleinere (schattings-)processen. Op basis van onze ervaring, de kwaliteit en omvang van deze processen en om efficiency redenen hebben wij deze echter niet procesmatig / systeemgericht getoetst, maar zullen wij (achteraf) gegevensgerichte werkzaamheden uitvoeren in de vorm van steekproeven / deelwaarnemingen, cijferanalyses, verbandscontroles etc. Een deel van deze processen, zoals het innen van de motorrijtuigenbelasting en de (niet)grondgebonden regelingen, worden uitgevoerd door andere (overheids)organisaties.

Uitwerking controlestrategie per proces

Voor elk proces beoordelen wij de volgende onderdelen:

- ▶ **Controle technische functiescheiding (CTFS):** is er binnen de primaire processen sprake van voldoende functiescheiding?
- ▶ **Administratieve organisatie / interne beheersing:** is sprake van een actueel en toereikend procesbeschrijving inclusief controls?
- ▶ **IT-maatregelen:** zijn in en rondom het systeem voldoende waarborgen getroffen t.a.v. de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking?
- ▶ **Verbijzonderde interne controle:** heeft de VIC de interne beheersmaatregelen getoetst en kunnen wij daar gebruik van maken?

Indien al deze vragen positief kunnen worden beantwoord, is de organisatie optimaal in control en kunnen ook wij gebruik maken van uw eigen interne beheersing. De vaak tijdrovende en gedetailleerde gegevensgerichte werkzaamheden (die ook nog eens achteraf plaatsvinden), kunnen dan beperkt blijven tot een minimum. Op basis van ons beeld van de interne beheersing hebben wij de controlestrategie voor de jaarrekeningcontrole 2020 verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Three Lines of defense-model als leidraad

In de theorie van governance, bedrijfsvoering en risicomanagement wordt vaak het Three Lines of Defense-model (3LoD) als referentie- en inrichtingsmodel gehanteerd. Dit referentiemodel is meer dan alleen een organisatiestructuur en het benoemen van rollen. Het is een manier van (samen)werken en denken die kan bijdragen aan het versterken van de interne beheersing en het managen van risico's, inclusief het verlagen van de 'cost of control'.

1st Line of Defense (primaire proces)

Uitgangspunt van het 3LoD-model is dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor haar eigen (operationele) processen. Om te borgen dat de uitvoering van processen adequaat verloopt (rechtmatig en getrouw) worden interne beheersmaatregelen uitgevoerd door de functionarissen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de dagelijkse activiteiten in de organisatie en het lijnmanagement. Deze beheersmaatregelen uitgevoerd door GS, programmamanagement en uitvoerende functionarissen vormen de eerstelijnscontroles.

2nd Line of Defense (ondersteunende processen)

Daarnaast moet er wel een functie zijn die de 1^e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het programmamanagement zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. Dit is de tweede lijn. In het geval van de provincie Noord-Brabant betreft dit de adviseurs bedrijfsvoering die de eerste lijn adviseren over op het gebied van bedrijfsvoering, managementinformatie en P&C-producten. De planning- & controlcyclus en het risicomanagement zijn daarbij belangrijke instrumenten.

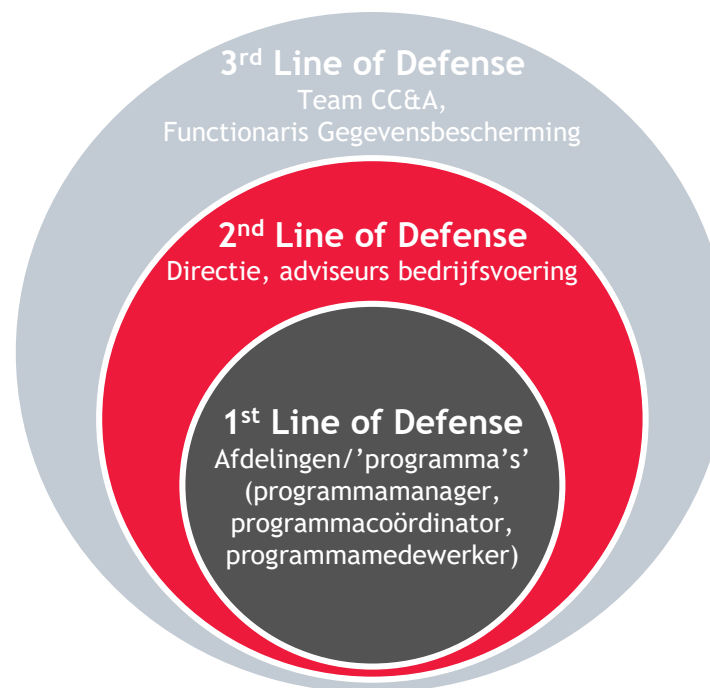
3rd Line of Defense (team CC&A, verbijzonderde interne controle)

Ten slotte kan het wenselijk zijn dat er binnen de organisatie een functie bestaat die controleert of de 1^e lijn haar taken goed uitvoert en beoordeelt of het samenspel tussen de 1^e en 2^e lijn soepel functioneert. De derde lijn is niet verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen (eerste lijn) en evenmin voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van bedrijfsprocessen (tweede lijn). De 3^e lijn zou daarover objectief en onafhankelijk een oordeel moeten vellen en adviezen tot verbetering geven. Deze lijn wordt bij de provincie ingevuld door de team CC&A. De interne controles worden uitgevoerd op basis van het interne controleplan en bevindingen worden besproken met de verantwoordelijke manager(s) en middels interne controle rapportages gerapporteerd.

Vanzelfsprekend toetsen wij de structuur en taken niet specifiek, maar beoordelen wij de ondersteunende processen en adviseren wij (vanuit onze natuurlijke adviesrol) over planning & control en risicomanagement. Middels deze boardletter beogen wij daarnaast op het niveau van processen en de jaarrekening een bijdrage te kunnen leveren aan de optimalisering van de interne beheersing in alle drie de lijnen.

De huidige opzet van de 3LoD is in de huidige structuur te onderkennen en in opzet aanwezig. Daarmee onderschrijven wij de beschreven keuzes, waarbij wij nog wel een aantal afwegingen en adviezen geven.

In paragraaf 3.3 hebben wij een overzicht opgenomen waarin wij ons huidige beeld van de opzet van de 3LoD binnen de provincie hebben weergegeven. Wij merken op dat dit beeld mogelijk niet volledig is en komende jaren verder wordt ingevuld. Wij richten ons hierbij nadrukkelijk op de voor de jaarrekeningcontrole relevante onderdelen. Aan de hand van dit overzicht zijn in paragraaf 3.4 een aantal concrete aanbevelingen opgenomen.



3.3 Overzicht kaderstelling en interne beheersing

PROCES	Kaderstelling en toezicht PS	Kaderstelling en toezicht GS	1st Line	2nd Line	3rd Line
Planning & Control	Financiële verordening	Mandaatregelingen	Planning begrotingsproces, Interne planning opstellen jaarrekening		
Subsidies	ASV & Algemene bijdrage verordening. Toezicht mogelijk via Openbaar subsidieregister	Beleidsregels subsidies (regelingen) Toezicht via afzonderlijk GS-besluit	Functiescheiding in proces, adviesformulier en beschikking	Advies staatssteuncoördinator en juridische zaken bij subsidies zonder beleidsregels	Gegevensgerichte controle op afgegeven subsidies
Factuurverwerking & betaling	Financiële verordening	Procuratieregeling, mandaatlijsten	Proceshandboek	Functiescheiding tussen factuurverwerking en betaling	Interne controle op prestatieverlevering en factuurverwerking Controle dubbele betalingen
Aanbestedingen	Financiële verordening	Inkoopbeleid 2016 PNB & Mandaatlijst inkoop en aanbesteden 2009	Proceshandboek, startformulier incl. raming, contractbeheer	Advies inkoopadviseur en advies P&O > € 25K verplicht Afwijkingsbesluit door directeur bedrijfsvoering	Jaarlijkse inkoopanalyse achteraf
Grond- en vastgoedbeheer	Beheersstatuut ontwikkelbedrijf Meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf Grondstrategie realisatie Ecologische Hoofdstructuur (EHS)	Catalogus operationele bevoegdheden Toezicht via mandaatstuk aan- en verkopen ter kennisgeving naar GS	Functiescheiding tussen medewerkers ontwikkelbedrijf en programma managers Gebruik externe taxateur	Controle planeconoom op risicoanalyse en waardering	Controle op aan- en verkopen Controle op waarderingsproces
Personeel	Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling Provincies	Mandaatlijst personele aangelegenheden 2018 Personeelshandboek	CTFS: H-manager, SA-medewerker, Functioneel beheer SAP HCM. Functievermenging SA	IC-salarissen (P-control)	Controle op uitvoering P-control
Treasury	Verordening treasury Noord-Brabant Toezicht via PS-besluiten	Treasurystatuut, afzonderlijke GS-besluiten Toezicht via treasury commissie	Proceshandboek	Treasurycommissie	Controle op waardering
Beheersing verbonden partijen	Nota Samenwerkingsrelaties en Verbonden Partijen	Afzonderlijke GS-besluiten	Team verbonden partijen	Monitoring en evaluatie	Controle op waardering Controlerend accountant verbonden partij
Beheer kapitaalgoederen en wegenbeheer	Provinciaal Verkeers- en Vervoer Plan (PVVP) / Financiële verordening	Kwaliteitsnota Onderhoud Provinciale Infrastructuur (Kopi) Programmering Mobiliteit 2020-2025	Contractbeheersingsplan, procesbeschrijving, inkoopplan, , IPM-rollen (manager contractbeheersing, iampro-cyclus)	Expertisebureau (kostendeskundige, aanbestedingsjurist, inkoper, risicomangement)	Aanbestedingscontrole werken

Ontoereikend, meerdere bevindingen en aanbevelingen. Risico x impact is hoog.

Toereikend, één of enkele aanbevelingen resteren. Risico x impact is middel.

Adequaat, enkel aanbevelingen ter verdere optimalisatie. Risico x impact is laag.

Algemeen

Wij constateren dat, voor de jaarrekeningcontrole relevante processen, de kaders die door zowel PS als GS zijn vastgesteld helder en consistent zijn. Voor een aantal processen hebben wij concrete aanbevelingen voor de organisatie die wij in deze paragraaf rapporteren. Wij adviseren u om GS nadere invulling en opvolging te laten geven aan de volgende bevindingen.

Subsidies

De grootste uitgaande geldstromen van de provincie betreffen verstrekte leningen en subsidies. De provincie Noord-Brabant beschikt over een openbaar subsidieregister dat elk kwartaal wordt gepubliceerd. Het doel van het openbaar subsidieregister is om de Brabantse burger inzicht te geven in de verstrekte subsidies. In het openbaar subsidieregister zitten alle verlenings- en wijzigingsbeschikkingen die in de betreffende periode zijn uitgegaan. In dit register zijn ook alle subsidies opgenomen die zijn verstrekt door mandaatinstellingen.

Ondanks dat het oorspronkelijk niet zo is bedoeld zien wij in het openbaar subsidieregister een instrument wat mogelijk ook voor u als statenlid gebruikt kan worden om toezicht uit te oefenen op de uitgaande subsidies stroom.

Om hier nader invulling aan te kunnen geven hebben wij de volgende suggesties:

- ▶ Vanwege het doel van het subsidieregister zijn balansmutaties niet opgenomen in het subsidieregister. Voor een verder inzicht in de verstrekte c.q. verleende subsidies geven wij u in overweging om ook informatie op te nemen over de subsidievaststellingen, zodat de uiteindelijke afwikkeling per subsidie zichtbaar zijn.
- ▶ In het subsidieregister zijn alleen toekenningen dan wel wijzigingen opgenomen voor het totaalbedrag; wanneer een subsidiebedrag is gewijzigd, is niet het gewijzigde bedrag opgenomen, maar enkel het nieuwe toegekende bedrag (vergroten transparantie).
- ▶ Exploitatiesubsidies die aan het einde van het boekjaar zijn toegekend ten behoeve van het opvolgende boekjaar zijn reeds in het subsidieregister opgenomen. Wij adviseren inzichtelijk te maken op welk begrotingsjaar de subsidie betrekking heeft en dit op te nemen in het subsidieregister zodat een aansluiting gemaakt kan worden met P&C documenten de begroting en jaarrekening.

Graag willen wij met de Commissie sturen en verantwoorden de mogelijkheden verder verkennen.

Controle orderdesk uitbreiden ter borging van de aanbestedingsrechtmatigheid

Optimaliseren van de controle op het personeelsproces

Actualiseren van het interne audit plan en de documentatie / de rapportage van de interne controle optimaliseren.

Aanbestedingsrechtmatigheid

Het borgen van de aanbestedingsrechtmatigheid in het reguliere proces is als gevolg van de complexiteit en continue wijzigende regelgeving erg lastig en het zoeken naar de balans tussen harde controls (extra handelingen en administratie) en softcontrols (eigen verantwoordelijkheid programma-managers). Op basis van ons inzicht in het huidige proces van inkoopbehoefte tot verplichting en uitvoering zien wij een belangrijke rol weggelegd voor de orderdesk. Voordat een verplichting definitief wordt aangegaan dient deze in de verplichtingenadministratie worden ingevuld en vindt een controle plaats door de orderdesk. De orderdesk beoordeelt de individuele opdracht op een juiste aanbesteding en niet in relatie tot soortgelijke homogene opdrachten. Het is daardoor mogelijk dat een onjuiste aanbestedingsprocedure wordt doorlopen of dat ten onrechte geen gebruik wordt gemaakt van het Dynamisch Aankoop Systeem. Hierdoor neemt het risico op onrechtmatigheden toe en dient achteraf een controle middels een spendanalyse plaats te vinden. Om het risico op onrechtmatigheden te mitigeren, adviseren wij u wijzigingen in dit proces door te voeren.

Personeelsproces

Ten aanzien van het personeelsproces hebben wij onderstaande bevindingen:

- ▶ Binnen het personeelsproces is sprake van primaire functiescheiding tussen de personeelsorganisatie, salarisadministratie en de financiële administratie. De secundaire functiescheiding binnen de salarisadministratie is echter niet geborgd. Hierdoor blijft er een theoretisch restrisico over ten aanzien van ongeautoriseerde mutaties in de salarisadministratie. Gegeven het feit dat de second en third line dermate goed functioneert achten wij het restrisico in het kader van de jaarrekeningcontrole minimaal.
- ▶ Wij hebben verdere verbetermogelijkheden op het gebied van het inzichtelijk maken van de uitgevoerde controlewerkzaamheden om dit proces verder te optimaliseren met de organisatie gedeeld.

3rd Line of Defense (Concern control, verbijzonderde interne controle)

Ten aanzien van de verbijzonderde interne controle constateren wij dat het jaarplan van 2018 met enige aanpassingen is geactualiseerd voor boekjaar 2019. Wij geven in overweging om voor 2020 de te controleren aantallen per proces te evalueren. Tevens is de audit trail ten aanzien van de selectie van de te controleren dossiers niet zichtbaar vastgelegd.

Tot slot constateren wij dat er tussen processen verschillen zijn in de manier en omvang van (gestructureerde) vastlegging en rapportage van de uitgevoerde werkzaamheden en bevindingen. De wijze van rapporteren is echter afhankelijk van de risico-inschatting per proces. Een vast stramen kan handvatten bieden, waarbij wordt aangegeven dat bepaalde onderdelen, als gevolg van de risico-inschatting, niet van toepassing zijn. Hierbij waren over 2019, als gevolg van de implementatie van SAP HANA, niet alle IC-rapportages direct na uitvoering van de interne controles aanwezig. Wij adviseren verbeteringen door te laten voeren in het interne controle proces.

4. IT-beheersing

4.1 IT-beheersing

Wij beoordelen de betrouwbaarheid en continuïteit IT voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening

Beoordeelde systemen:
▶ SAP HANA

Samenvattende resultaten Algemene IT-beheersmaatregelen SAP HANA

IT-werkzaamheden en onze controlerende rol

Ingevolge artikel 2:393, lid 4 BW, dient de accountant in zijn verslag aandacht te besteden aan de bevindingen die naar voren zijn gekomen uit de beoordeling van de automatiseringsomgeving wat betreft de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Wij benadrukken dat onze jaarrekeningcontrole gericht is op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en zich niet primair richt op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. De IT-auditwerkzaamheden zijn geïntegreerd in de controleaanpak van de jaarrekening.

Het inzicht in de betrouwbare werking van ICT-systemen en applicaties en het gebruik daarvan door de organisatie, vormen een onderdeel van de kwaliteit van de interne beheersing en de administratieve organisatie. Algemene IT-beheersmaatregelen rond uw kritieke systemen leveren daarnaast een belangrijke bijdrage aan het mitigeren van de risico's op ongeautoriseerde handelingen en het optreden van verstoringen met impact op de gegevensverwerking.

De bevindingen zoals gerapporteerd in deze boardletter zijn gericht op het beoordelen van de opzet en het vaststellen van het bestaan van algemene IT-beheersmaatregelen. Wij hebben in samenwerking met onze IT-auditors een aantal van deze maatregelen beoordeeld voor SAP HANA. Dit om de impact van de risico's van ongeautoriseerde handelingen en verstoringen te kunnen vaststellen voor die systemen die gekoppeld zijn aan de voor ons relevante processen en posten.

Hieronder geven wij een samenvatting van onze bevindingen voor SAP HANA.

De algemene IT-beheersmaatregelen bestaan uit drie onderwerpen;

- ▶ Logische toegangsbeveiliging; om het risico van ongeautoriseerde handelingen te adresseren.
- ▶ Wijzigingsbeheer; om het risico van ongeautoriseerde wijzigingen te adresseren.
- ▶ Continuïteit; om het risico van verstoringen te adresseren.

Voor de onderwerpen logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer is onze conclusie dat de provincie de risico's hieromtrent grotendeels voldoende beheerst. Wel zijn op basis van de uitgevoerde audit verbeterpunten geconstateerd en gecommuniceerd. De belangrijkste verbeterpunten zien toe op het proces rondom toekennen, wijzigen en intrekken van rechten alsmede de periodieke review hierop. Wij verzoeken u GS opdracht te geven deze verbeterpunten te adresseren en zorg te dragen dat deze worden opgevolgd door de organisatie. In onze boardletter 2020 rapporteren wij u over de opvolging van onze bevindingen.

Er hebben geen noemenswaardige verstoringen in de continuïteit van de IT-omgeving in 2019 plaatsgevonden.

Als gevolg van de bevindingen ten aanzien van logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer kunnen wij nog niet steunen op de algemene IT-beheersmaatregelen.

Conversie bij migratie SAP

Datamigratie van SAP R3 naar SAP HANA

In juni 2019 heeft een data-migratie plaatsgevonden van het systeem SAP R3 naar SAP HANA. Hierbij zijn op hoofdlijnen de volgende data-objecten overgezet en gecontroleerd: balansposten, debiteuren- en crediteurenstanden, overlopende posten, leveranciersgegevens, subsidies, inkoopbestellingen, vaste activa, leningen en obligaties, begrotingen, personeels- en salarisadministratie, vastgoedbeheer en projecten. Voor de controle hebben wij een overwegend gegevensgerichte aanpak gehanteerd om daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens in het nieuwe systeem vast te stellen. Wij hebben hierbij geen bijzonderheden geconstateerd.

Uitbesteding van ICT-dienstverlening

Vanuit onze natuurlijke adviesrol attenderen wij u op relevante ontwikkelingen op het gebied van IT. Deze ontwikkelingen zijn niet altijd direct gerelateerd aan onze controle van de jaarrekening, maar wel van belang voor de bedrijfsvoering.

Uitbesteding van IT-beheeractiviteiten

Wij hebben vernomen dat per november 2019 een nieuwe IT-dienstverlener is geselecteerd, genaamd OGD waarbij de IT-beheeractiviteiten in de loop van 2020 zijn uitbesteed. De gecontracteerde dienstverlening is op hoofdlijnen onderverdeeld in vier categorieën. Het technische beheer welke betrekking heeft op netwerkbeheer (1), applicatiehosting (2) en kantoorautomatisering / digitale werkomgeving (3). Het algemeen beheer heeft betrekking op het aansturen en coördineren van (sub)-serviceorganisaties (4). Door de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden voor IT-medewerkers van de provincie, van uitvoering naar regie, zijn afgelopen jaar diverse trainingen en opleidingen geïnitieerd.

OGD beschikt over een assurance-verklaring ten aanzien van de IT-beheersing en deelt deze jaarlijks met de relevante afnemers. Vanuit onze natuurlijke adviesrol delen wij graag een aantal belangrijke aandachtspunten bij de beheersing rondom IT-uitbestedingen.

Aandachtspunten bij uitbesteding IT-beheer

Wij adviseren u kennis te nemen van deze aandachtspunten en GS opdracht te geven hier opvolging aan te geven:

- ▶ Controleer in hoeverre de bij OGD getroffen controlemaatregelen de juiste aspecten voor uw organisatie dekken en of de resultaten hiervan toereikend zijn;
- ▶ Uw rol als provincie verschuift van een uitvoerende naar een regie voerende rol. Dit houdt in dat de technische maatregelen zijn uitbesteed echter zijn de maatregelen omtrent de regiefunctie bij de provincie belegd. Wij adviseren de organisatie kennis te nemen van de voor de provincie vereiste controlemaatregelen, relevant voor- en benoemd in de assurance-verklaring van OGD. Daarnaast adviseren wij te controleren of deze maatregelen zijn ingericht binnen de organisatie.

Wij raden de organisatie aan om bijzonderheden ten opzichte van bovengenoemde aandachtspunten te bespreken met OGD en waar mogelijk hier opvolging aan te geven. Graag denken wij preventief met de provincie mee over de impact van deze aandachtspunten, zodat geborgd kan worden dat uitkomsten van het nieuwe leverancier dienstbaar zijn aan de interne en externe controle.

5. VOORUITBLIK CONTROLE 2020

5.1 Onze controleaanpak 2020

- ▶ Management override
- ▶ Waardering grondexploitaties
- ▶ EU-aanbestedingen
- ▶ Waardering financiële activa
- ▶ Ongeautoriseerde handelingen in IT-systemen

Inleiding

De afgelopen jaren is er veel discussie (geweest) over de eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole, wat direct en indirect ook gevolgen heeft voor de verwachtingen die wij als accountants hebben van onze klanten. Wij vinden het van groot belang dat wij inzicht geven in de normen en verwachtingen ten aanzien van onze controle en de vertaling hiervan specifiek voor uw provincie.

Een goede interne beheersing, maakt dat de risico's voor de organisatie geringer zijn en de externe controle effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. In deze boardletter hebben wij daarom meer in detail uitgelegd op welke wijze wij de controle hebben ingericht en welke afwegingen wij daarbij maken. Wij doen dat door in deze paragraaf onze risico-inschatting, belangrijkste processen, controleaanpak en afwegingen te beschrijven.

Onze inschatting van de risico's

In het kader van de controle van de jaarrekening en onze aanpak hebben wij een zogenaamde initiële risico-inschatting gemaakt. Wij zien de volgende potentiële risico's in de controle van de jaarrekening van de provincie Noord-Brabant:

- ▶ In onze controlestandaarden (NV COS) wordt expliciet het risico van management override (bewuste beïnvloeding door bestuur of management van de jaarcijfers) als belangrijk te onderkennen theoretisch risico benoemd. Als accountant moeten wij in onze werkzaamheden hier specifiek aandacht aan besteden. Wij zijn van mening dat binnen de provincie de mogelijkheden, om buiten de getroffen interne beheersmaatregelen invloed uit te oefenen op de in de jaarrekening gepresenteerde uitkomsten, beperkt zijn. Om het resterende risico te beperken beoordelen wij schattingsprocessen en bijzondere journaalposten in detail.
- ▶ De waardering van grondexploitaties, specifiek toezien op LPM (Logistiek Park Moerdijk) is een aandachtspunt. Er is sprake van een materiële boekwaarde, inclusief omvangrijke nog te maken kosten/nog te realiseren opbrengsten. Het project ligt momenteel stil vanwege het stikstofbeleid.
- ▶ Het mogelijk niet naleven van de Europese aanbestedingsregels.
- ▶ De waardering van financiële vaste activa, specifiek zijnde leningen u/g in het kader van de publieke taak. Gezien de aard en omvang van deze leningen is de waardering als potentieel risico aangemerkt.
- ▶ De gevolgen van mogelijke ongeautoriseerde handelingen in de IT-systemen (binnen BDO controle-aanpak voorgeschreven risico als gevolg van toenemende digitalisering).

Onze aanpak afhankelijk van uw interne beheersing

Onze controleaanpak bestaat uit systeemgerichte en/of gegevensgerichte werkzaamheden. Een proces- of systeemgerichte aanpak is gericht op de interne beheersmaatregelen in de processen en daaraan gerelateerde IT-systemen. Deze aanpak stelt hoge eisen aan de interne controles in de processen, maar betekent ook dat de organisatie beter in control is en risico's eerder kan signaleren.

Een gegevensgerichte aanpak betekent dat wij de controle uitvoeren middels steekproeven, deelwaarnemingen etc. om vast te stellen of de posten in de jaarrekening getrouw en rechtmatig zijn. Met deze aanpak steunen wij niet op interne beheersingsmaatregelen in de organisatie en verrichten wij minimale werkzaamheden aan de interne beheersing.

De controleaanpak die wij hanteren, is afhankelijk van het niveau van de interne beheersing. Om onze controleaanpak te bepalen, toetsen wij de interne processen aan vier voorwaarden die wij in paragraaf 3.1 uiteen hebben gezet. Vanzelfsprekend is ook een mix van deze methoden mogelijk, al dan niet te onderscheiden per proces / post.

5.1 Onze controleaanpak 2020 (2/2)

Aandachtspunten in de interne beheersing

Onze aanpak voor 2020 is vooral gegevensgericht in samenwerking met de werkzaamheden van team CC&A

Graag maken wij concrete afspraken over uw ambities

Interne beheersing en onze aanpak voor 2020

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij een interim-controle uitgevoerd. Samenvattend hebben wij geconstateerd dat er bij uw provincie, net als veel andere organisaties, nog aandachtspunten resteren. Dit betekent niet dat uw organisatie niet in control is, maar wel dat het in control zijn voor ons niet toetsbaar blijkt uit controlesporen in de primaire processen en systemen. Wel worden achteraf door team CC&A interne controles uitgevoerd, waarbij wordt vastgesteld of processen zijn nageleefd en of er eventueel sprake is van onrechtmatigheden binnen deze processen.

Wij zijn van mening dat een organisatie als de provincie Noord-Brabant een zekere ambitie moet nastreven ten aanzien van de interne beheersing. Dit behoort, gezien de aard en omvang van de organisatie, ook tot de mogelijkheden. Hierdoor wordt de kwaliteit van uw organisatie en interne beheersing verhoogd, wat er mogelijk ook toe zal leiden dat onrechtmatigheden zullen afnemen en wij ook onze controleaanpak daarop kunnen aanpassen. Enerzijds omdat het niveau van interne beheersing de primaire verantwoordelijkheid is van het college / de organisatie en anderzijds om te voorkomen dat wij de lat in onze controle-aanpak te hoog leggen en daar elk jaar met dezelfde bevindingen over blijven rapporteren. In afwachting van deze afweging / self assessment hebben wij in onderstaande tabel alvast een overzicht gemaakt van de door ons voorgenomen controleaanpak voor het boekjaar 2020. In deze tabel hebben wij de voor de jaarrekeningcontrole relevante processen opgenomen, alsmede of wij kunnen steunen op de interne beheersing en de VIC of dat wij een gegevensgerichte controle uitvoeren. Graag gaan wij de komende periode met uw provincie in gesprek over uw ambities, ook in relatie tot het opzetten van de interne beheersing i.r.t. de rechtmatigheidsverantwoording.

Relevante processen en controle aanpak 2020	Steunen op AO/ IB / IT	Gebruik maken verbijzonderde interne controle	Aanpak BDO
Planning & Control	Ja	Procesgericht	Gegevensgericht
Subsidies (incl. balansverplichtingen)	Ja	Procesgericht	Steunen op VIC
Inkopen/factuurverwerking en betalingen	Ja	Procesgericht	Steunen op VIC
Aanbestedingen	Ja	Nee, i.v.m. significant risico	Gegevensgericht i.s.m. team CC&A
Grond- en vastgoedbeheer (ontwikkelbedrijf)	Ja	Nee, uit efficiency	Gegevensgericht
Personeel	Ja	Achteraf gegevensgericht	Steunen op VIC
Treasury	Ja	Nee, uit efficiency overweging	Gegevensgericht
Beheersing verbonden partijen	Ja	Nee, uit efficiency overweging	Gegevensgericht

Over de processen waarvan wij voorstellen deze ook komend jaar gegevensgericht te controleren, zullen wij in de boardletter 2020 slechts beperkt rapporteren (alleen wezenlijke / nieuwe bevindingen). Wij verwachten dat de provincie Noord-Brabant ook het jaar 2020 nodig heeft om verbeteringen in processen door te voeren, waardoor wij mogelijk met ingang van boekjaar 2021 op processen kunnen steunen. De controle-aanpak voor de interne controles voor boekjaar 2020 zullen wij met de medewerkers interne controle in het kader van onze jaarrekeningcontrole 2020 afstemmen.

bdo.nl