



## Verbijzonderde interne controle (VIC) plan 2023/2024

Datum 17-04-2023  
Status Definitief  
Documentnummer UTSP-860251192-413  
Opsteller/ eindverantwoordelijke: Noureddine El Mansouri-CCO

| Onderwerp                  | Toelichting                                                     |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Betreft:                   | VIC plan 2023-2024                                              |
| Ambtelijk opdrachtnemer:   | J.H.M. Luiks RA, concern controller                             |
| Ambtelijk opdrachtgever:   | A.H. Knol-Van Leeuwen, algemeen directeur                       |
| Bestuurlijk opdrachtgever: | Namens het College van Gedeputeerde Staten, gedeputeerde Strijk |

## Inhoudsopgave

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhoudsopgave.....</b>                                                         | <b>2</b>  |
| <b>1 Inleiding .....</b>                                                          | <b>4</b>  |
| 1.2 Doelstelling.....                                                             | 5         |
| 1.3 Wettelijk kader .....                                                         | 5         |
| 1.4 Rechtmatigheidsverantwoording .....                                           | 6         |
| 1.5 Normenkader rechtmatigheid .....                                              | 7         |
| 1.6 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens.....                                  | 8         |
| 1.7 Verantwoordelijkheid VIC-plan .....                                           | 9         |
| <b>2 Verbijzonderde interne controle .....</b>                                    | <b>10</b> |
| 2.1 Administratieve organisatie .....                                             | 10        |
| 2.2 Inrichting van de VIC-functie .....                                           | 11        |
| 2.3 VIC en samenwerking met de externe accountant .....                           | 12        |
| <b>3 Ontwikkelingen (mogelijk) van invloed op interne beheersing.....</b>         | <b>13</b> |
| 3.1 Actualiteiten .....                                                           | 13        |
| 3.2 Bevindingen VIC-plan 2021/2022 .....                                          | 13        |
| <b>4 De controleaanpak op hoofdlijnen .....</b>                                   | <b>14</b> |
| 4.1 De scope voor de VIC.....                                                     | 14        |
| 4.2 Voorlopige risicoanalyse .....                                                | 15        |
| 4.3 Begrotingsrechtmatigheid .....                                                | 17        |
| 4.4 Voorwaardencriterium .....                                                    | 17        |
| 4.5 M&O risico's .....                                                            | 17        |
| 4.6 Werkplan per proces .....                                                     | 17        |
| 4.7 Overige VIC onderwerpen .....                                                 | 18        |
| 4.8 IT en de VIC .....                                                            | 18        |
| 4.9 Verbonden partijen en uitbestede processen .....                              | 19        |
| 4.10 Uitvoering .....                                                             | 20        |
| 4.11 Rapportage .....                                                             | 20        |
| <b>5 Bijlage 1 Uitgebreide scope-bepaling-risico analyse 2023-2024 .....</b>      | <b>21</b> |
| <b>6 Bijlage 2 de criteria voor rechtmatigheid en getrouwheid .....</b>           | <b>24</b> |
| <b>7 Bijlage 3 Stappenplan Rechtmatigheidsverantwoording in hoofdlijnen .....</b> | <b>25</b> |

|           |                                                                              |           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>8</b>  | <b><i>Bijlage 4 Nadere toelichting mogelijkheden controleaanpak.....</i></b> | <b>26</b> |
| <b>9</b>  | <b><i>Bijlage 5 Inrichting van de VIC functie.....</i></b>                   | <b>28</b> |
| <b>10</b> | <b><i>Bijlage 6 Frauderisico's .....</i></b>                                 | <b>30</b> |

# 1 Inleiding

Voor u ligt het verbijzonderde interne controleplan 2023-2024 (verder: VIC-plan). Met dit VIC-plan werken we aan het beoordelen en verbeteren van de interne beheersing zodat u de rechtmatigheidsverantwoording kunt afgeven. Over de periode 2021/2022 hebben we voor het eerst een VIC-plan opgesteld.

Inmiddels hebben we hiermee de afgelopen jaren de nodige kennis en ervaring mee opgedaan en het VIC-plan hiermee geactualiseerd. Ook dit plan is een meerjarenplan omdat we verwachten dat de (financiële) processen (scope) in deze periode niet wezenlijk zullen veranderen.

Het VIC-plan geeft invulling aan artikel 22 van de 'Financiële verordening provincie Utrecht' (PS 9 december 2020). Dit houdt in dat Gedeputeerde Staten zorgt voor een jaarlijkse interne toetsing van het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de daarin opgenomen baten, lasten en balansmutaties.

In het afgelopen jaar heeft de Tweede Kamer ingestemd met de wet 'Versterking decentrale rekenkamers'. Met dit besluit is ook de invoering van de zogenaamde Rechtmatigheidsverantwoording vastgesteld. Dat betekent dat wij ons voor het eerst in de jaarrekening 2023 verantwoorden over de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties. Daarmee heeft de interne toetsing voor wat betreft de rechtmatigheid een wettelijke status gekregen en vraagt dit om een duidelijk plan om deze interne toetsing mogelijk te maken en daarmee primair in beeld voor de VIC-functie. De uitwerking van deze wettelijke verplichting is uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid van de commissie Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (commissie BBV).

Voor de invulling van de VIC functie heeft GS met besluit van 1 oktober 2019 besloten tot de volgende variant:

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

In de financiële verordening is ook de interne toetsing opgenomen op getrouwheid. Voor deze toetsing is niet een directe wettelijke status of afzonderlijke rapportageplicht voorhanden. De jaarrekening moet natuurlijk wel getrouw worden opgemaakt door GS. Daarom is het belangrijk om aan deze toetsing verdere uitwerking te geven.

Het VIC-plan is het raamwerk voor de VIC-controle op rechtmatigheid en getrouwheid. Dit bevat het kader om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. In dit plan is op basis van een risicoanalyse de scope bepaald voor processen en geldstromen uit de jaarrekening. De focus ligt primair op de toetsing op rechtmatigheid. Daarnaast zijn ook enkele aspecten van getrouwheid in de scope betrokken. De omvang en diepgang van VIC-controle is afhankelijk van de kwaliteit van de interne controle en betrouwbaarheid van systemen in de eerste lijn.

Een goede afstemming tussen de drie lijnen over de impact van aspecten als; werken vanuit gerechtvaardigd vertrouwen, risk-appetite en doelmatigheid zal in 2023 onderwerp van gesprek zijn en zou impact kunnen hebben op de werkwijzen in ons concern en de VIC controle. Voorop staat om de VIC controle zo efficiënt mogelijk in te richten door het benutten van de mogelijkheden van IT, data-analyse, proces mining en de CMP-tool.

Dit VIC-plan geeft op hoofdlijnen de kaders aan waarop wordt getoetst en zijn actoren, rollen en verantwoordelijkheid benoemd. Hiervoor maken we gebruik van het zogenaamde 'Three lines model'<sup>[1]</sup>. Het plan is gericht op een zo goed mogelijke afstemming tussen de werkzaamheden van de interne controle (1<sup>e</sup> lijn), de verbijzonderde interne controle (VIC) in de 2<sup>e</sup> lijn, de kaderstelling en monitoring en review van de VIC in de 3<sup>e</sup> lijn, rapportage naar het bestuur en die van de externe accountantscontrole (4<sup>e</sup> lijn). Hiermee werken we samen aan het versterken van het financieel beheer van de provincie Utrecht en is het mogelijk om ons als provincie hierover te verantwoorden in de jaarrekening en zorgen we dat de controlelasten zoveel mogelijk beperkt worden.

De prioriteit van dit VIC plan is om primair comfort te bieden aan GS voor verstrekking van de genoemde rechtmatigheidsverantwoording. Deze Rechtmatigheidsverantwoording heeft betrekking op 3 criteria van rechtmatigheid. Te weten:

1. Het voorwaarden criterium (recht, hoogte en duur);
2. Misbruik- en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium;
3. Begrotingscriterium.

Vóór 2023 werden alle negen criteria in de controle door de accountant meegenomen. Vanaf 2023 verantwoordt GS zich met de rechtmatigheidsverantwoording (RMV) over de bovengenoemde drie criteria. Voor de VIC richten we ons vooral op die **deze criteria**. Dat zijn namelijk de minimale vereisten voor het zelfstandig kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid door het college. Met de implementatie van de RMV zal gaandeweg ook meer aandacht (moeten) komen voor de criteria van getrouwheid. De andere zes criteria blijven onderdeel van de accountantscontrole

## 1.2 Doelstelling

De verbijzonderde interne controle van de provincie Utrecht is gericht op het verkrijgen van inzicht vanuit de eigen organisatie in tenminste de getrouwe en rechtmatige toestandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen<sup>1</sup>. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen, alsmede de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid.

De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de reguliere interne controle, in die zin dat:

- een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden;
- de focus ligt op de processen met de grootste (financiële en maatschappelijke) risico's.

Verbijzonderde interne controle is voor de provincie dan ook een instrument om vast te stellen dat de interne beheersing van belangrijke financiële processen voldoet. De doelstelling van dit VIC-plan is hier invulling aan te geven door op gestructureerde wijze VIC-controles uit te voeren om **primair de rechtmatigheid** van de baten en lasten en balansmutaties vast te stellen en secundair risicogericht de getrouwheid hiervan te toetsen.

De uitvoering van de VIC-controles op basis van dit plan draagt de bouwstenen aan voor de door GS op te nemen rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Tegelijkertijd wordt aan de domeinen/ procesverantwoordelijken bevindingen en aanbevelingen gerapporteerd om de interne beheersing (daar waar nodig) te verbeteren. Het is aan te bevelen om periodiek na te gaan of de verbetermaatregelen worden doorgevoerd zowel door 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> als 3<sup>e</sup> lijn.

Tenslotte geeft de verbijzonderde interne controle een mogelijkheid voor de externe accountant om hiervan gebruik van te maken voor de eigen controlewerkzaamheden en oordeelsvorming van de getrouwheid van de jaarrekening als geheel.

## 1.3 Wettelijk kader

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

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

*De accountant toetst jaarlijks of de jaarstukken een getrouw beeld geven van de provinciale financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 22 dragen Gedeputeerde Staten op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de provincie zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële*

---

<sup>1</sup> BADO notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden', 14 februari 2019

beheershandelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

In dit VIC-plan wordt aangegeven op welke wijze de interne toetsing op rechtmatigheid en getrouwheid voor het boekjaar 2023/2024 zal worden uitgevoerd.

## 1.4 Rechtmatigheidsverantwoording

Het jaar 2023 staat voor gemeenten en provincies in het teken van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording (RMV). De RMV geeft aan in hoeverre de provincie rechtmatig heeft gehandeld over het betreffende boekjaar en de baten en lasten en balansmutaties dus rechtmatig zijn verantwoord. Deze verantwoordelijkheid ligt bij Gedeputeerde Staten en maakt dit expliciet door het opnemen van een RMV in de jaarrekening. In onderstaande tabel zijn de onderlinge verantwoordelijkheden tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de externe accountant weergegeven.

Tabel 1: overzicht verantwoordelijkheden RMV

| Provinciale Staten (PS)                                                                                                                                                                                         | Gedeputeerde Staten (GS)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Externe Accountant                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De invoering van de RMV is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen PS en GS over de (financiële) rechtmatigheid.<br><br>Het doel is om de kaderstellende- en controlerende rol van PS te versterken. | De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde beleid ligt, nu en straks, bij GS.<br><br>GS richt de <i>administratie en interne beheersing</i> zodanig in, dat zij verantwoording kan afleggen.<br><br>Het <i>gehele</i> college is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen. | Controleert de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – straks een onderdeel van de jaarrekening.                                |
| PS:<br>✓ stellen de verantwoordingsgrens vast (tussen de 0% en 3%).<br>✓ geven aan GS aan wat over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen moet worden.                                     | GS:<br>✓ nemen de RMV op in de jaarrekening.<br>✓ nemen een toelichting op in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.                                                                                                                                          | De externe accountant:<br><b>1</b> geeft geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid<br><b>2</b> toetst of de jaarrekening getrouw is en daarbij ook de RMV |

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft gevolgen voor een aantal spelregels zoals deze zijn opgenomen in de huidige verordeningen van de provincie. De rol van de externe accountant wijzigt omdat zij vanaf het boekjaar 2023 geen oordeel meer geeft over de rechtmatigheid. De externe accountant stelt wel de getrouwheid vast van de RMV zoals opgenomen in de jaarrekening. Hiervoor dient het controleprotocol/controlereverordening te worden aangepast. Voor de verantwoording over de rechtmatigheid dient een verantwoordingsgrens en rapportagegrens te worden vastgesteld. Dit bepaalt onder andere de omvang en diepgang van de controlewerkzaamheden en welke afwijkingen worden vermeld in de RMV.

Tenslotte is van belang dat de spelregels voor de begrotingsrechtmatigheid worden herzien. Hieruit moet duidelijk blijken in welke situatie sprake is van een onrechtmatige besteding (baten en lasten, investeringskredieten en mutaties in reserves). Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen

van het budgetrecht door PS<sup>2</sup>. In het jaar 2023 zullen deze verordeningen worden aangepast op basis van modelverordeningen van de VNG. De verordeningen zullen in 2023 ter besluitvorming worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

Het proces van de rechtmatigheidsverantwoording is vastgelegd in een stappenplan zie hiervoor bijlage 2. Met behulp van een RASCI (Responsible, Accountable, Support, Consult en Inform) zijn de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dit proces intern verder kaart gebracht. Zie voor de beknopte samenvatting hiervan bijlage 5.

Met de uitvoering van dit VIC-plan dragen wij bij aan de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording. Het uitgangspunt hiervoor is de jaarrekening en de daarin opgenomen baten en lasten en balansmutaties. Hiervoor worden de volgende activiteiten verricht:

- Het opstellen van zelfstandige risicoanalyses op processen en financiële stromen;
- De beoordeling van de kwaliteit van de beheersmaatregelen in processen in relatie tot de risicoanalyse;
- De uitvoering van controlewerkzaamheden om opzet/bestaan en zo mogelijk de werking van de beheersmaatregelen vast te stellen;
- Het uitvoeren van deelwaarnemingen op financiële stromen en transacties;
- Het rapporteren van bevindingen en aanbevelingen aan proceseigenaren;
- Het monitoren van de opvolging van bevindingen en aanbevelingen;
- Het rapporteren van afwijkingen en aanbevelingen voor de RMV.

Om dit mogelijk te maken is het van belang dat we als organisatie goed met elkaar samenwerken en verantwoordelijkheid nemen voor het bewaken van de kwaliteit van de interne beheersing van de processen/ financiële stromen en zo nodig maatregelen treffen. De VIC-controles en rapportages zijn daarbij ondersteunend, zodat we met elkaar kunnen komen tot een goede onderbouwing/bevestiging van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

## 1.5 Normenkader rechtmatigheid

Het voldoen aan wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en daarom ook verankert in activiteiten en processen om zo ook de doelen van de provincie Utrecht na te streven. De verantwoording hierover vindt zijn weerslag in de jaarrekening.

Voor de controle van deze jaarrekening en de daaraan ten grondslag liggende financiële (bedrijfs)processen is een normenkader nodig. Daarmee wordt duidelijk welke wet- en regelgeving van toepassing is en dan met name welke financiële beheershandelingen plaatsvinden. Dit behoort namelijk tot het normenkader voor de controle van de jaarrekening en de daarin opgenomen baten en lasten en balansmutaties.

Dit normenkader is bedoeld voor zowel de externe accountant, die zich (vanaf het boekjaar 2023) alleen richt op de getrouwheid als voor de uitvoering van de VIC-controle die zich primair richt op de rechtmatigheid.

De VIC-controle op rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties vindt plaats op een drietal criteria<sup>3</sup>, namelijk begroting, misbruik en oneigenlijk gebruik en de voorwaarden (naleving van wet- en regelgeving). Dit laatste criterium is specifiek gericht op recht, hoogte en duurbepalingen van financiële beheershandelingen. Jaarlijks wordt hiertoe door GS het normenkader (- en toetsingskader) geactualiseerd en ter besluitvorming voorgelegd aan PS.

Deze wet- en regelgeving wordt voor zover het financiële beheershandelingen betreft opgenomen in de uitwerking van de afzonderlijke VIC-controles (toetsingskader). Voor een uitgebreid overzicht de wet- en regelgeving verwijzen we u naar het normenkader rechtmatigheid 2022 (PS2022FAC16-02).

---

<sup>2</sup> Commissie BBV, kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een nadere toelichting opgenomen van deze criteria

## De rechtmatigheidscriteria nader toegelicht

De uitwerking van het begrip rechtmatigheid is door de commissie BBV in de kadernota rechtmatigheid 2023 vormgegeven.

Bij het begrotingscriterium gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting. De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de begrote bedragen is er sprake van een onrechtmatigheid. Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van PS.

Het voorwaarden criterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen en/of voorwaarden zijn afkomstig uit de wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Het voorwaarden criterium is onder andere aan de orde bij subsidieverstrekking (naleven eigen voorwaarden) en niet toegestane staatssteun, inkopen en aanbestedingen (Europese aanbestedingsregels). Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid. De Provincie Utrecht heeft het voorwaarden criterium in het normenkader beperkt tot de aspecten recht, hoogte en duur. Dit is in lijn met de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV.

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium).

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen/bijdragen te verkrijgen, dan met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsmiddelen kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving. De Provincie heeft een beleidsnota M&O vastgesteld in 2022. Hierin is het raamwerk van M&O vastgelegd welke nader in de lijn uitgewerkt moet worden.

## 1.6 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens

Voor de controle van de rechtmatigheid vanaf het boekjaar 2023 is een afzonderlijk (wettelijk) kader van toepassing voor de evaluatie van afwijkingen en de verantwoording hiervan in de rechtmatigheidsverantwoording en/of paragraaf bedrijfsvoering. Dit ziet op de geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) met betrekking tot de rechtmatigheidscriteria begroting, voorwaarden en misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze verantwoordingsgrens is afzonderlijk voor fouten en onduidelijkheden en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves) van de provincie.

Het voorstel is om de verantwoordingsgrens op 1% te bepalen. Als het totaal van de intern geconstateerde fouten en/of onduidelijkheden boven deze verantwoordingsgrens uitkomt, zal GS moeten verklaren dat deze baten, lasten en/of balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Het voorstel is om voor de rapportagegrens aan te sluiten bij die van de accountant. Dit betekent dat alle geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) boven deze grens afzonderlijk worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering en voorzien van maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen.

In de tweede helft van 2023 zullen we dit verwerken in een voorstel van GS, waarmee PS de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens kan vaststellen.

De externe accountant maakt gebruik van zogenaamde controletoleranties voor het al dan niet goedkeuren van de jaarrekening. De verantwoordingsgrens is inhoudelijk echter een andere grens dan de goedkeuringstolerantie van de externe accountant. De externe accountant hanteert 1% van de lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves) en geeft hiermee een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening als geheel.

Het bedrag van de rapporteringstolerantie is vanuit het auditplan<sup>4</sup> voor het boekjaar 2022 vastgesteld op € 250.000.

## **1.7 Verantwoordelijkheid VIC-plan**

De verantwoordelijkheden in detail zijn nader uitgewerkt in een RASCI. In dit VIC plan worden de hoofdlijnen benoemd.

CCO is verantwoordelijk voor:

- 1) het opstellen van het VIC plan;
- 2) de monitoring hierop;
- 3) de onafhankelijke en zelfstandige review op de uitvoering van het VIC plan en rapportering hierover.
- 4) Het controleren van de afwijkingenadministratie.

De onafhankelijke review (eigen onderzoek) moet uiteindelijk leiden tot een conclusie die voldoende comfort geeft aan GS voor afgifte van de rechtmatigheidsverantwoording.

Team AO/IC (Bedrijfsvoering) is verantwoordelijk voor:

- 1) de uitvoering van het VIC plan;
- 2) de rapportering aan de lijn, CCO en MT BDV (eventueel ook de andere MT's);
- 3) het bijhouden van de afwijkingenadministratie;
- 4) Het schrijven van toelichtingen op bevindingen uit de VIC voor de paragraaf BDV (in samenspraak met BDV en eventueel andere domeinen);

Het VIC-plan wordt vastgesteld door GS en inhoudelijk afgestemd met de externe accountant en ter kennisname naar de Financiële Audit Commissie gestuurd.

---

<sup>4</sup> PWC-auditplan 2022.

## 2 Verbijzonderde interne controle

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft een handreiking 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden' opgesteld. Hierin wordt inzicht gegeven hoe de VIC-controle kan worden ingericht en welke mogelijkheden dit biedt voor de controlerend accountant om hiervan gebruik te maken. De onderstaande elementen zijn verwerkt in dit VIC-plan. Voor een goed functionerende VIC-functie zijn de volgende elementen van belang:

- administratieve organisatie;
- positionering van de VIC-functie;
- rol en kwaliteit van de VIC-functie;
- jaarlijks controleplan en de selectie van de te controleren processen;
- onderliggende werkprogramma's/checklists die worden gehanteerd door de VIC;
- jaarlijkse planning en uitvoering van de uit te voeren VIC-werkzaamheden;
- evalueren van en rapporteren over de bevindingen uit de verrichte VIC werkzaamheden.

De accountant maakt, zo mogelijk, maximaal gebruik van de VIC-controles en geconstateerde bevindingen. In deze situatie gebruikt de accountant dit als één van de informatiebronnen om kennis te verkrijgen van de interne beheersing met betrekking tot het rechtmatigheidsbeheer en zo richting te geven aan de controle van de rechtmatigheidsverantwoording. Op deze wijze worden risico's geïdentificeerd en ingeschat, om een basis voor het opzetten en uitvoeren van verdere controlewerkzaamheden te verkrijgen.

Dit vraagt een actieve afstemming met de accountant over de kwaliteit van de VIC, de planning en de uit te voeren werkzaamheden, alsmede de oplevering van de resultaten uit de verrichte werkzaamheden.

### 2.1 Administratieve organisatie

Om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te borgen en vast te stellen dat de naleving van regelgeving voldoet aan de eisen, is een geheel van ondersteunende maatregelen nodig. Dit geheel van maatregelen wordt aangeduid als administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB). Een goede administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB) is daarom een belangrijk randvoorwaarde en daarmee primair de basis waar de VIC zich op richt.

Elke proceseigenaar binnen de provincie heeft inzicht nodig in wat er fout kan gaan in zijn/haar proces en welke maatregelen hij/zij moet treffen om te voorkomen dat deze fout wordt gemaakt. Deze interne controle in de 1e lijn moet zichtbaar geborgd zijn in het werkproces.

Een goede AO/IB beperkt het risico op onvolkomenheden in de bedrijfsprocessen. Dat zijn dus controles die in de inrichting (opzet) van het primaire proces zijn ingebouwd. Voorbeelden zijn zelfcontroles, het vier-ogen principe, een collegiale toets, functiescheidingen en dergelijke en zijn preventief van aard. Dit wordt zichtbaar in duidelijke richtlijnen, heldere procedures en een beschrijving van de administratieve organisatie en het nakomen van afspraken. Hier is de proceseigenaar/domein verantwoordelijk voor en aanspreekbaar met betrekking tot het op orde brengen of houden van de interne beheersing. Met het toegenomen gebruik van IT-systemen wordt beoogd dat een aantal van de bovengenoemde maatregelen wordt ingeregeld in de IT omgeving/ systemen.

De VIC stelt vast met behulp van een VIC-plan of de 'spelregels' zoals hiervoor genoemd en of de geldende wet- en regelgeving juist worden nageleefd. In de VIC-rapportage staan naast de bevindingen ook maatregelen ter verbetering bij het signaleren van risico's of onvolkomenheden.

## 2.2 Inrichting van de VIC-functie

Een goed ingerichte administratieve organisatie en interne beheersing zorgt ervoor dat de organisatie in-control is. Zowel op operationeel als op tactisch en strategisch niveau. Interne controle wordt daarmee gezien als het raamwerk wat nodig is om de door de organisatie gestelde doelen te realiseren. De focus is in de loop der jaren verschoven van 'controle' naar 'control' (beheersing). Beheersing aan de voorkant is namelijk beter dan controle achteraf. Echter om vast te stellen dat de beheersing aan de voorkant goed werkt is controle achteraf noodzakelijk. Daar is onder andere VIC-controle voor ingevoerd. Binnen een organisatie is de beheersing en controle op te delen in 3 lijnen met elk eigen rollen en verantwoordelijkheden.

Bij de provincie wordt dit model ook gebruikt en is dit als volgt weer te geven:<sup>5</sup>

| Wie       | 1 <sup>e</sup> lijn management<br>Domeinen / teams                                                                                                                                                                                          | 2 <sup>e</sup> lijn ondersteuning<br>Bedrijfsvoering,<br>business en financial<br>controllers, Team AO/IC                                                                                                                                                                                                      | 3e lijn Verbijzonderde<br>Interne Controle<br>Concerncontrol                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| provincie | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primair verantwoordelijk voor getrouwheid en rechtmatigheid transacties binnen eigen processen.</li> <li>• Verantwoordelijk voor kwalitatieve analyse en toelichting P&amp;C producten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ondersteunt de domeinen en teams bij de optimalisering van de primaire processen en team AO/IC voert verbijzonderde interne controles uit.</li> <li>• De administratie voert bij de verwerking een aantal primaire controles uit op de 1<sup>e</sup> lijn.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eenheid concerncontrol voert audits uit op de werking van het VIC plan en uitkomsten van team AO/IC en voert thema audits uit.</li> <li>• Adviseert over verbetering in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn.</li> </ul> |
| PwC       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adviseert (met de VIC) preventieve interne controlemaatregelen in het primaire proces.</li> <li>• Geeft feedback om leesbaarheid/informatiewaarde P&amp;C documenten te verhogen.</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adviseer preventieve interne controlemaatregelen in het ondersteunende proces en de IT.</li> <li>• Geeft adviezen om effectiviteit control-werkzaamheden te vergroten.</li> </ul>                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adviseert /klankbord om te komen tot effectieve en efficiënte controleaanpak</li> <li>• Maakt waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van Team AO/IC.</li> </ul>                                                        |

We werken vanuit het push-left principe. Dit principe is erop gericht de interne beheersing in de eerste en tweede lijn te optimaliseren. Dit vanuit het uitgangspunt dat fouten voorkomen beter is dan achteraf constateren.

In de notitie BADO<sup>6</sup> zijn meerdere varianten opgenomen voor de invulling van de VIC-functie. De gekozen variant voor de provincie is als volgt:

*Zowel een centrale verbijzonderde interne controlefunctie als een decentrale uitvoering in de lijn. Hierbij wordt een middenweg gekozen tussen de mogelijke varianten. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de interne controles ligt in de lijn bij de proceseigenaren. De centrale interne controlecapaciteit wordt verzwaaard. Daarmee kan centraal een zwaardere regierol worden gepakt. Hiermee wordt praktische ondersteuning gegeven aan de 1<sup>e</sup> lijn bij*

<sup>5</sup> Bron: ML PWC, daarnaast ligt dit model in lijn met ons controllerstatuut.

<sup>6</sup> BADO-notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden', 14 februari 2019

*de uitvoering van de interne controles. Hierdoor kan ten aanzien van werkprogramma's, lijncontroles, werkprocessen en rapportering over werkzaamheden een bredere centrale inzet plaatsvinden.*

De eenheid Concerncontrol (CCO) is verantwoordelijk voor de kaderstelling en monitoring/review van de VIC. Team AO/IC van domein Bedrijfsvoering voert de VIC uit op basis van het VIC-plan. Deze variant sluit ook aan bij het ambitieniveau als interne beheersingsmaatregel waarvan de externe accountant gebruik kan maken voor de eigen controlewerkzaamheden en oordeelsvorming. De VIC werkzaamheden op de 3 rechtmatigheidscriteria moeten voldoende comfort geven voor de afgifte van de Rechtmatigheidsverantwoording door GS. CCO ziet hierop toe door onafhankelijk en zelfstandig de werkzaamheden van de VIC te beoordelen en hierover te rapporteren.

De externe accountant wordt in dit kader dan aangeduid als de zogenaamde 'vierde lijn' (onafhankelijke derden).

Belangrijke randvoorwaarden voor een goed functionerende VIC-functie zijn:

- voldoende beschikbaarheid van mensen en middelen en ervaring met audittechnieken (bijv. data-analyses);
- 'onafhankelijkheid' van de directe invloed op de uitvoering van het betreffende (bedrijfs-)proces;
- kennis en ervaring met administratieve organisatie en interne beheersing alsmede met gerelateerde IT-applicaties;
- kennis van wet- en regelgeving;
- begrijpen van risico's en relatie met interne beheersmaatregelen in processen en vertalen in risicoanalyses;

In de afgelopen tijd is de nodige aandacht besteed aan deze randvoorwaarden, hetgeen tot een positieve ontwikkeling heeft geleid van de huidige VIC-functie.

Tegelijkertijd is hier ook de komende jaren aandacht voor nodig om in continuïteit een kwalitatief goede VIC-functie te waarborgen met behulp van een 'opleidingsplan' en het beschikbaar houden/maken van voldoende VIC-medewerkers.

## **2.3 VIC en samenwerking met de externe accountant**

In de vergadering van 1 oktober 2019 heeft het College van Gedeputeerde Staten (81F901D5) het ambitieniveau vastgesteld van de Provincie Utrecht ten aanzien van rechtmatigheid. De ambitie is om de VIC te versterken zodat deze uiteindelijk functioneert als "interne beheersingsmaatregel" voor de Provincie Utrecht. De VIC dient daarmee als fundament voor GS om aantoonbaar en gefundeerd met voldoende controle-informatie de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening.

In het "Auditplan Provincie Utrecht 2022" heeft de externe accountant opgenomen dat zij gaat voor een goede samenwerking met de eenheid Concerncontrol (CCO) en het Team AO/IC van domein Bedrijfsvoering. Bij de controle van het boekjaar 2023 is de externe accountant van plan (net als over het boekjaar 2022) om gebruik te maken van de VIC werkzaamheden.

### 3 Ontwikkelingen (mogelijk) van invloed op interne beheersing

Hieronder volgt een overzicht van algemene ontwikkelingen en een schets van de kwaliteit van de interne beheersing en de belangrijke aandachtspunten voor het jaar 2023.

#### 3.1 Actualiteiten

We hebben hieronder een aantal actualiteiten opgenomen die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op de bedrijfsvoering en interne beheersing van de Provincie. We zullen van de actualiteiten kennisnemen en waar mogelijk en relevant voor Interne beheersing en de Rechtmatigheidsverantwoording zullen we hier rekening mee houden in de uitwerking van onze VIC. Dit betreffen onder andere de volgende onderwerpen:

- Oorlog in Oekraïne;
- Invoering Omgevingswet;
- Stikstof, uitkopen van boeren;
- Woonopgave, gronden/ grondexploitaties;
- Duurzaamheid, versnelling;
- Verzelfstandiging trambedrijf;
- Implementatie nieuwe IT-systemen;
- NIS2, cyberwetgeving;
- Mogelijke veranderingen in de organisatie(structuur).

#### 3.2 Bevindingen VIC-plan 2021/2022

In de afgelopen jaren is het VIC-plan 2021/2022 uitgevoerd. Hierna zijn de belangrijkste bevindingen beknopt opgenomen die mogelijk van invloed zijn op de uitvoering van het VIC-plan 2023/2024:

- De (EU) aanbestedingsdossiers zijn nog niet altijd op orde. Het proces is in ontwikkeling voor wat betreft processen en dossiervorming van aanbestedingen.
- Over het jaar 2021 was er sprake van aanbestedingsfouten die uiteindelijk geen gevolgen hadden voor de strekking van het accountantsoordeel. De resultaten van het afgelopen jaar 2022 zijn nog niet bekend.
- De onderbouwing van prestatieverklaringen (in het inkoopproces) behoeft nog verdere aandacht.
- We hadden tevens bevindingen met betrekking tot staatssteun, integriteitsschendingen en M&O. Deze zijn toegelicht in de Jaarrekeningen 2021 en 2022.
- Proces inkomende subsidies is nog niet goed belegd in de organisatie.
- De naleving van de Mandaatregeling verdient aandacht.

Deze onderwerpen komen ook de komende jaren weer aan de orde in onze rapportages en gesprekken met proceseigenaren en domeinmanagers. Het VIC team neemt kennis van de bevindingen uit andere onderzoeken zoals van de accountant dan wel Rekenkamer.

## 4 De controleaanpak op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt de controleaanpak op hoofdlijnen behandeld. De grootste financiële stromen en de daaraan te relateren balansposten zijn vanuit de jaarrekening en lv3 rapportages in kaart gebracht. Deze (financiële) stromen volgen uit processen/activiteiten van de provincie. Per proces worden vervolgens de belangrijkste risico's in kaart gebracht. Deze risico's zijn bepaald op basis van de risico-inschatting uit het VIC-plan 2021/2022 en geactualiseerd op basis de uitkomsten uit de VIC van het afgelopen jaar en de actualiteiten.

### 4.1 De scope voor de VIC

**De voornaamste doelstelling voor de VIC is dat we de bouwstenen en/of voldoende controle-informatie verzamelen en beoordelen voor een betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.** Met het oog hierop is de scope bepaald voor de VIC-controle op rechtmatigheid. Tevens zijn een aantal processen aangegeven waar op een aantal criteria de VIC-controle op getrouwheid is ingericht. Om te bepalen welke geldstromen in de controle van de rechtmatigheid moeten worden betrokken en om de bevindingen te evalueren maken we gebruik van een controletolerantie in dit geval de verantwoordingsgrens.

Op basis van een (gebruikelijke) inschatting wordt de controletolerantie bepaald op 50% van de verantwoordingsgrens over 2023 van 1% (i.c. 0,5%). Door deze afslag toe te passen wordt de kans dat geldstromen (onbedoeld) buiten de VIC-controle blijven beperkt en daarmee ook de kans verkleind op niet ontdekte fouten. Voor de planning en uitvoering van de verbijzonderde interne controles dient derhalve als controletolerantie € 3 miljoen (0,5% van 663 miljoen aan lasten uit de begroting 2023) gehanteerd te worden. Alle processen met een geldstroom groter dan 0,5% (€ 3 miljoen) worden in de VIC-controle betrokken. De 3 miljoen is naar beneden afgerond. Dit zijn over het algemeen ook de processen die voor de externe accountant relevant zijn. Dit leidt tot het volgende overzicht:

Tabel 5: Overzicht Scopebepaling boekjaren 2023 en 2024. Voor de uitgebreide risico-inschatting zie bijlage 1.

Lasten in mln. Euro.

| Financiële stromen              | Concept jaarrekening 2022 | Scope | Rechtmatigheid | Getrouwheid | Proces / VIC-controle                                             | Risiconiveau |
|---------------------------------|---------------------------|-------|----------------|-------------|-------------------------------------------------------------------|--------------|
| Inkopen                         | 146                       | ✓     | -              | ✓           | Inkopen, factuurverwerking, prestatielevering, betaalbaarstelling | Hoog         |
| Inkopen (aانبestedingen)        | -                         | -     | ✓              | -           | Inkopen, naleving (Europese) aanbestedingsregels                  | Hoog         |
| Salarissen                      | 95                        | ✓     | -              | ✓           | Personeel                                                         | Laag         |
| Rijksbelastingen (BTW, BCF, LH) | pm                        | ✓     | ✓              | -           | Fiscaliteit (horizontaal toezicht)                                | Hoog         |
| Inkomensoverdrachten            | 242                       | ✓     | ✓              | -           | Subsidies                                                         | Hoog         |
| Gronden                         | 2                         | ✓     | -              | ✓           | Grondexploitatie (waardering)                                     | Hoog         |
| Mutaties reserves               | 106                       | ✓     | ✓              | -           | Dotaties en onttrekkingen aan reserves                            | Laag         |
| Mutaties voorzieningen          | 0                         | X     | -              | ✓           | Dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen                       | Laag         |
| Afschrijvingen                  | 28                        | X     | -              | ✓           | Afschrijvingen op materiele vaste activa                          | Laag         |
| Totaal lasten                   | 619                       | ✓     | ✓              | -           | Opgenomen in de programma's                                       | Laag         |

## Baten

| Financiële stromen     | Concept jaarrekening 2022 | Scope | Rechtmatigheid | Getrouwheid | Proces / VIC-controle                             | Risiconiveau |
|------------------------|---------------------------|-------|----------------|-------------|---------------------------------------------------|--------------|
| Belastingen            | 400                       | X     | -              | V           | Betreft provinciefonds en motorrijtuigenbelasting | Laag         |
| Gronden                | 2                         | V     | -              | V           | Grondexploitatie (verkopen)                       | Hoog         |
| Inkomensoverdrachten   | 55                        | V     | -              | V           | Inkomende subsidies                               | Hoog         |
| Huren en pachten       | 15                        | V     | -              | V           | Huren en pachten gebouwen en gronden              | Laag         |
| Leges                  | 2                         | X     | V              | -           | Leges                                             | Laag         |
| Overige baten          | 20                        | X     | -              | V           | Betreft vastgoedmanagement, biodiversiteit e.d.   | Laag         |
| Rente / dividend       | 0                         | X     | -              | V           | Treasury en verbonden partijen                    | Laag         |
| Mutaties reserves      | 98                        | V     | V              | -           | Dotaties en onttrekkingen aan reserves            | Laag         |
| Mutaties voorzieningen | 0                         | X     | -              | V           | Dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen       | Laag         |
| Totaal baten           | 592                       | V     | V              | -           | Opgenomen in de programma's                       | Laag         |

## Posten uit de jaarrekening

| Financiële stromen    | Concept jaarrekening 2022 | Scope | Rechtmatigheid | Getrouwheid | Proces / VIC-controle | Risiconiveau |
|-----------------------|---------------------------|-------|----------------|-------------|-----------------------|--------------|
| Investeringskredieten | pm                        | V     | V              | -           | Investeringskredieten | Laag         |
| Reserves              | pm                        | V     | V              | -           | Reserves              | Laag         |

Alle in de tabel genoemde bedragen uit de exploitaties zijn daarmee belangrijk en aan te merken als controleobject voor de VIC. Deze worden dan ook elk jaar met behulp van een VIC gecontroleerd voor zover de primaire taak niet in het geding komt. De diepgang en omvang is afhankelijk van de omvang van de geldstroom en gevoeligheden voor risico's op fouten (zie hierna). De VIC hiervan wordt overwegend verspreidt over het jaar uitgevoerd. Voor de balansmutaties worden ook verbijzonderde interne controlewerkzaamheden uitgevoerd, maar dan vooral aan het eind van het boekjaar (of begin van het boekjaar+1). Daarbij wordt ook het jaarverslag betrokken voor de onderdelen effecten en paragrafen. Team AO/IC heeft voor de balansmutaties bij jaarrekeningen 2021 en 2022 in overleg met team Financiën verschillende werkzaamheden uitgevoerd. Deze werkzaamheden bestonden onder meer uit het samenstellen van dossiers, dossierreviews en andere bijdragen, vanuit een eerste lijnsrol. Met andere woorden; er werd meegewerkt in het jaarrekeningproces zelf. De ambitie is om op termijn de jaarrekeningwerkzaamheden meer risicogericht te benaderen vanuit de tweede lijnsrol.

## 4.2 Voorlopige risicoanalyse

Om de verdere focus en aandachtspunten te bepalen voor het verrichten van verbijzonderde interne controles op de processen is een risicoanalyse nodig. Dit is een algemene risicoanalyse op hoofdlijnen en geeft richting aan de controlewerkzaamheden. Tevens geeft dit een indicatie van risico's waarvoor interne beheersingsmaatregelen nodig zijn bij de domeinen/processen.

Een risico is de kans dat een ongewenste situatie zich voordoet en van invloed is op de getrouwheid of rechtmatigheid. Zonder interne beheersmaatregelen bestaat er een hoge kans op voordoen van dit risico en in

sommige gevallen is deze kans laag. Per proces wordt een risicoprofiel bepaald aan de hand van een zestal aspecten<sup>7</sup> zoals opgenomen in tabel 5.

Voor een aantal processen zijn de belangrijke risico's in kaart gebracht. In de afzonderlijke werkplannen (risicoanalyses en controlemaatregelen) is dit betrokken en verder uitgewerkt. Van alle processen in scope zullen we minimaal opzet beoordelen en bestaan van de IB-maatregelen vaststellen.

Voor processen waarvan de risico's op hoog zijn ingeschat kan het volgende worden opgemerkt:

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

- Vanwege de omvang van de inkopen en aanbestedingen is de kans hoog op materiële fouten en op fraude, met name indien betaald wordt voor prestaties waarvoor geen levering of diensten hebben plaatsgevonden.

#### ***Inkopen, naleving van de (Europese) aanbestedingsregels***

- Het hoge risico op fouten voor de rechtmatigheid vloeit vooral voort uit de overwegend complexe regelgeving en arbeidsintensieve proces van aanbesteden.

#### ***Inkomende subsidies***

- Er is binnen de provincie geen beeld over hoe dit proces loopt en welke risico's de provincie hierin loopt, met name ten aanzien van EU gelden. De verwachting is dat dit niet routinematige transacties betreffen en belangrijke economische en politieke ontwikkelingen kunnen significante effecten hebben op dit proces, zoals de klimaatrisico's, de oorlog in Oekraïne en andere hiermee gerelateerde effecten. De organisatie heeft een kwartiermaker ingehuurd om dit proces in kaart te brengen.

#### ***Fiscaliteit***

- De toepassing van de regelgeving m.b.t. BTW/BCF maar ook LH is overwegend complex van aard en bestaat zowel uit niet routinematige als routinematige transacties gelet op de diversiteit aan zowel BTW belast als onbelaste prestaties en de mate waarin BTW al dan niet is terug te vorderen.
- Het voorgaande bepaalt daarmee ook een hogere kans op rechtmatigheidsfouten door het niet juist toepassen van de fiscale regels en naleven van de voorwaarden. Deze zijn/worden immers opgenomen in het normenkader.

#### ***Subsidieverstrekkings***

- Vanwege de aard is sprake van subjectiviteit bij het toekennen van subsidies en het voldoen aan de subsidievoorwaarden van de provincie. Hiervoor wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van door derden (subsidieontvangers) aangeleverde gegevens.
- Het voorgaande geeft een hoger risico op onrechtmatigheden door het niet naleven van voorwaarden en mogelijk vanwege misbruik en oneigenlijk gebruik. Zie tevens beleidsnota M&O, waarin dit risico tevens benoemd is.

#### ***Gronden, aan en verkopen & Grexen***

- Belangrijke ontwikkelingen of politieke risico's staat op hoog vanwege de invloed van PS en college van GS om beleid te realiseren in het fysieke domein en de invloed van wet- en regelgeving op (bestemmings-)plannen of wijzigingen hierin door de PS.
- Daarnaast is vaak sprake van omvangrijke gebiedsontwikkelingen waarvoor vaak complexe transacties plaatsvinden. (bijvoorbeeld: Hart van de Heuvelrug)
- Deze transacties hebben overwegend geen routinematig karakter en vragen specifieke aandacht voor de uitvoering en naleving van (specifieke) contractvoorwaarden bij de uitgifte van grond.
- Aan de verkoop van grond gaat waardebepaling (marktconformiteit grondtransacties) vooraf en kan fluctueren vanwege veranderende marktomstandigheden of gewijzigde (bestemmings-)plannen. Hierdoor is vaak een hogere mate van subjectiviteit aan de orde is.

Dit is een voorlopige inschatting van de risico's. Deze worden gedurende de periode van dit VIC plan zo nodig herzien op basis van actuele ontwikkelingen.

---

<sup>7</sup> Ontleend aan de controlestandaarden van de NBA (COS 315)

### 4.3 Begrotingsrechtmatigheid

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop Provinciale Staten (PS) de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door PS zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van PS tot stand zijn gekomen. Vanaf 2023 zullen we dit onderdeel ook periodiek betrekken bij de VIC.

### 4.4 Voorwaardencriterium

Bij het voorwaardencriterium gaat het erom in hoeverre de provincie de relevante bepalingen in de wet- en regelgeving heeft nageleefd. Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole bevat de voor GS en de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en de provincie zelf. In zijn algemeenheid geldt dat kaderstellende collegebesluiten slechts onder de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole van de accountant vallen voor zover de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of PS-besluiten c.q. verordeningen. Hierdoor valt bijvoorbeeld het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid, voor zover het geen Europese aanbestedingen betreft, buiten het normenkader van de rechtmatigheidscontrole.

### 4.5 M&O risico's

Voor de M&O risico's hebben we in 2022 de beleidsnota M&O vastgesteld (zie voor nadere duiding de nota). De ambtelijk verantwoordelijken dienen op basis van deze notitie in de 1<sup>e</sup> lijn een inschatting te maken van het risico op M&O en maatregelen hiervoor in te richten. In het dagelijks taalgebruik is het gebruikelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ook als fraude te bestempelen, denk hierbij aan bijvoorbeeld 'fraude' met vergunningen. Dit type fraudes valt nadrukkelijk onder het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het gaat hier om derden die misbruik maken van (provinciale) regelingen. Dit misbruik en oneigenlijk gebruik moet wel duidelijk worden onderscheiden van fraude in het kader van de controle van de jaarrekening door de accountant.

### 4.6 Werkplan per proces

De hiervoor genoemde (inherente) risicoanalyse wordt overgenomen in de uitwerking van de risicoanalyse en werkplan van het betreffende proces. Dit plan wordt dan verder uitgewerkt door ook aandacht te geven aan de kwaliteit van de interne beheersing en maatregelen die deze risico's moeten voorkomen of beperken. Dit betreft risico's dat onjuistheden in transacties of balansmutaties (financiële beheershandelingen) niet tijdig worden voorkomen of ontdekt en hersteld door het (zogenaamde) stelsel van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB). Daarbij worden tenminste de hierna volgende vragen/onderwerpen betrokken:

- Welke ontwikkelingen (wet- en regelgeving etc.) zijn van invloed op de controle?
- Is een (vastgestelde) AO/IB-beschrijving aanwezig die voldoende inzicht geeft in het proces, risico's, beheersmaatregelen (bijv. functiescheiding) en werkinstructies?
- Is er sprake van wijzigingen in het proces, de organisatie of de betrokken medewerkers die van invloed zijn op de controle van het proces of geldstromen?
- Wat is de invloed van informatiebeveiliging (IT-systemen) op de interne beheersing van risico's en hoe (kunnen) deze worden betrokken in de controle?
- Hoe stellen we de betrouwbaarheid van de rapportages en lijstwerken vast?
- Hebben de (verbijzonderde) interne controles de achterliggende jaren bevindingen opgeleverd en wat is hiermee gedaan?

- Wat heeft de externe accountant aan bevindingen en aanbevelingen in de management letter en/of verslag van bevindingen opgenomen en wordt dit door de proceseigenaar (1e lijn) opgepakt?
- Zijn er Fraude risico's en M&O risico's aanwezig;
- Wat zijn de IT risico's?

Vanuit de ervaringen uit afgelopen jaren met het vorige VIC-plan en uitvoering gaan we uit van een combinatie van procesgerichte en gegevensgerichte controlewerkzaamheden. Procesgericht is dan het vaststellen van de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en interne beheersing. Dit ziet onder andere op

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

De aanwezigheid en betrouwbaarheid/kwaliteit van de IT-applicaties kan van invloed zijn om een meer procesgerichte controle mogelijk te maken. Hier willen we ons de komende jaren meer op richten. Als de basis niet (helemaal) 'waterdicht' is resteert er geen andere optie dan gegevensgerichte (detail)werkzaamheden door middel van deelwaarnemingen. Bij de bepaling van de omvang van de deelwaarneming wordt zo mogelijk of indien nodig gebruik gemaakt van de informatie hieromtrent van de externe accountant.

In de bijlage zijn per proces/ onderwerp de belangrijkste risico's en de aanpak van de VIC weergegeven. De verdere uitwerking in detail vindt plaats in afzonderlijke werkplannen (risicoanalyses en controlemaatregelen) voor deze processen.

## 4.7 Overige VIC onderwerpen

Afhankelijk van de ambities en/of keuzes van de provincie over de visie op de VIC-functie kunnen overige onderwerpen aan een onderzoek worden onderworpen.

Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld IT-audit, de naleving van het BBV, memoriaalboekingen, WNT-vereiste, SISA, naleving inkoopbeleid Provincie Utrecht, de tussentijdse afsluiting en het jaarrekeningdossier, overige inkomsten zoals de (verwerking) van de uitkering van het Provinciefonds, motorrijtuigenbelasting en onderwerpen als informatieveiligheid en privacy. Naast de belangrijke financiële stromen en balansposten zijn er ook enkele onderwerpen/processen die niet direct uit (financiële) stromen volgen, maar die wel belangrijk zijn voor de interne beheersing en de financiële verantwoording.

Voor de (overige) processen die hier nu niet specifiek zijn genoemd kunnen ook risico's aan de orde zijn. Indien gedurende de periode van dit VIC plan er wijzigingen zijn die van invloed zijn op de risico-inschatting dan zal dat aangepast en uitgewerkt worden in de onderliggende risico-controlematrix.

## 4.8 IT en de VIC

Hierna gaan we in op een aantal onderwerpen die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van het VIC-plan en de ontwikkeling van de VIC-functie.

### **IT**

In de huidige tijd maakt IT een belangrijk onderdeel uit van de administratieve organisatie en interne controle-omgeving. Vastlegging van informatie en controlehandelingen vinden namelijk veelal digitaal plaats. Het is daarom belangrijk om vast te stellen dat de beheersmaatregelen die binnen de operationele processen bedacht zijn, zoals functiescheiding, 4-ogenprincipe en allerlei verbandcontroles, ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd in de IT-systemen.

De GITCs zijn onder te verdelen in de volgende hoofdcategorieën:

- logische toegangsbeveiliging (toegang tot gegevens binnen informatiesystemen verloopt via een toegangsmethode);
- wijzigingsbeheer (er wordt vastgesteld dat de instellingen na updates en upgrades zijn zoals ze daarvoor waren); en
- continuïteit (er wordt door back-up en herstel geborgd dat gegevens zelfs na incidenten beschikbaar zijn/komen).

De IT-systemen die van belang zijn in de primaire processen en voor de jaarrekening worden betrokken in de controle door de externe accountant. In de afgelopen jaren heeft de externe accountant niet kunnen steunen op de IT general controls.

Gelet op deze constatering wordt in het kader van de VIC op de rechtmatigheid eveneens een overwegend gegevensgerichte controleaanpak gehanteerd. Dit laat onverlet dat de IT-aspecten wel (voor zover van belang) in de controle moeten worden betrokken bijvoorbeeld bij het uitvoeren van lijncontroles. Daarnaast dient te allen tijde de betrouwbaarheid van lijstwerk en of databestanden te worden vastgesteld.

Het uiteindelijke doel is om met behulp van adequate beheersmaatregelen in IT-systemen te komen tot een meer systeemgerichte controle. Een systeemgerichte controle moet hier gelezen worden als gebruikmaking van werkende interne beheersmaatregelen in de processen. Hiervoor dient de provincie aandacht te geven aan de adequate inrichting en implementatie van nieuwe IT-systemen en voldoende functiescheiding middels autorisatietabellen. In 2022 is het AFAS-systeem voor het proces personeel geïmplementeerd. Daarnaast is begin 2023 SAP CRM voor het subsidieproces geïmplementeerd en in 2024 zal SAP S/4 Hana voor het financiële proces worden geïmplementeerd.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de VIC-controle op IT is voldoende kennis en expertise (binnen de provincie/ team AOIC/ CCO etc.) om dit onderzoek uit te voeren.

### ***Informatieveiligheid en privacy***

Om informatieveiligheid te borgen bestaat de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De inrichting van informatieveiligheid en privacy kunnen effect hebben op de financiële rechtmatigheid.

Voor zover mogelijk wordt dit op termijn betrokken in de werkplannen en aangegeven welke risico's en consequenties dit heeft voor de financiële rechtmatigheid.

### ***Data-analyse en proces mining***

Het uitvoeren van data-analyse en proces mining gaat een steeds belangrijkere rol spelen om inzicht te krijgen in de organisatie. Door data uit de systemen van de provincie te halen kan inzicht worden verkregen in patronen, inconsistenties en/of afwijkingen in transacties en financiële beheershandelingen. Data-analyse kan in alle fasen van de VIC-controle worden toegepast. Bijvoorbeeld bij het uitvoeren van risico-inschattingswerkzaamheden, het toetsen van interne beheersingsmaatregelen en het uitvoeren van gegevensgerichte werkzaamheden. Proces mining zou zich goed kunnen lenen voor de controle op de processen inkopen en subsidies. Op dit moment hebben we hier nog niet veel ervaring mee. De komende tijd gaan we na of en hoe we dit op een goede manier kunnen toepassen en daarbij ook gebruikmaken van data-analyses in de primaire (bedrijfs-) processen. We gebruiken daarnaast reeds binnen de provincie beperkt continuous monitoring (CMP). Ook hiervan gaan we na of er mogelijkheden zijn tot uitbreiding met name na implementatie van ons nieuw financieel systeem.

## **4.9 Verbonden partijen en uitbestede processen**

De provincie participeert in verschillende verbonden partijen. Dit betreft deelnemingen (NV's en BV's), waarvoor een kapitaalbelang uitstaat en welke zijn opgenomen onder financiële vaste activa. Daarnaast is er sprake van verbonden partijen als gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden. Zowel in de begroting als in de jaarrekening is een overzicht opgenomen van de verbonden partijen.

Het belangrijkste risico voor deelnemingen is dat het kapitaalbelang in waarde kan verminderen of het kapitaal niet rendeert. Voor de overige samenwerkingsverbanden kan sprake zijn van verstrekte subsidies en/of bijdragen aan verbonden partijen welke niet juist zijn verantwoord of niet rechtmatig zijn, omdat de bijdragen niet conform de richtlijnen van de provincie zijn verstrekt en/of vastgesteld.

Daarnaast is er sprake van uitbestede werkzaamheden. Voorbeelden van processen met uitbestede werkzaamheden MRB/belastingen (baten), subsidies (ROM), personeelskosten (inhuur).

Voor het onderdeel verbonden partijen en uitbestede processen zal medio 2023 worden nagegaan in hoeverre financiële stromen of verantwoordingen hieruit van invloed zijn op de rechtmatigheidsverantwoording van de provincie. In de kadernota rechtmatigheid 2023 is hiervoor een afwegingskader beschikbaar op basis waarvan dit inzicht kan worden verkregen en hoe de provincie hiervoor voldoende zekerheid kan verkrijgen.

## 4.10 Uitvoering

Team AO/IC stelt jaarlijks een planning op voor de uitvoering van de VIC en andere (V)IC werkzaamheden. Het uitgangspunt voor de werkzaamheden zijn de afzonderlijke werkplannen per proces. Hierin kunnen keuzes worden gemaakt in hoeverre getrouwheidswerkzaamheden mee worden genomen. Echter de primaire verantwoordelijkheid voor Team AO/IC ligt bij de werkzaamheden met betrekking tot rechtmatigheid.

Jaarlijks wordt door team AO/IC bepaald op basis van de risicoanalyse en bevindingen uit voorgaande jaren welke aantallen nodig zijn voor de uitvoering van de VIC-controle. Hierover vindt afstemming plaats met CCO en de externe accountant. Hiermee wordt voorkomen dat de organisatie dubbel wordt belast en dat onnodige werkzaamheden plaatsvinden.

De VIC is primair gericht op rechtmatigheid (fouten en onduidelijkheden). Dit betekent dat er niet specifiek wordt gecontroleerd op kwalitatieve en juridische rechtmatigheid en fraude. Tijdens de VIC-controle naar financiële onrechtmatigheden kunnen wel bevindingen op deze gebieden naar voren komen. Deze zullen bij constatering uiteraard ook worden gerapporteerd.

Daarnaast zal voor zover dit in de scope is betrokken worden gerapporteerd over bevindingen met betrekking tot getrouwheid (fouten en onduidelijkheden). Deze bevindingen zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

Het komende jaar zal worden nagegaan of gebruik kan worden gemaakt van applicaties die de uitvoering en vastlegging van de VIC ondersteunen.

## 4.11 Rapportage

Na het uitvoeren van een verbijzonderde interne controle op een proces worden de bevindingen en aanbevelingen in concept gerapporteerd aan de proceseigenaar (teamleider). De proceseigenaar krijgt de mogelijkheid een reactie te geven op de bevindingen en aanbevelingen, waarna de concept rapportage wordt gedeeld met de domeinmanager/directeur die ook zijn/haar reactie kan geven.

De definitieve rapportages vormen de basis voor de overkoepelende rapportage naar CMT en GS. Deze overkoepelende rapportage zal meer gericht zijn op de procesverbetering (tactisch niveau) en wat minder op de daadwerkelijke detailuitkomsten van de steekproeven (operationeel niveau).

Bij dit laatste punt kan er ook voor gekozen worden om aan te sluiten bij de planning en control cyclus om CMT en GS minder te belasten.

## 5 Bijlage 1 Uitgebreide scope-bepaling-risico analyse 2023-2024

| Financiële stromen                 | Concept<br>jaarrekening<br>2022 | Scope | Rechtmatig-<br>heid | Getrouw-<br>heid | Proces / VIC-controle                                                      | Toelichting                                                                                            | Risico-<br>niveau |
|------------------------------------|---------------------------------|-------|---------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Lasten</b>                      | (in mln<br>EUR)                 | -     | -                   | -                | -                                                                          | -                                                                                                      | -                 |
| Inkopen                            | 146                             | V     | -                   | V                | Inkopen,<br>factuurverwerking,<br>prestatielevering,<br>betaalbaarstelling | Geen tekst                                                                                             | Hoog              |
| Geen tekst                         | Geen tekst                      | -     | V                   | -                | Inkopen, naleving<br>(Europese)<br>aanbestedingsregels                     | Geen tekst                                                                                             | Hoog              |
| Salarissen                         | 95                              | V     | -                   | V                | Personeel                                                                  | Geen tekst                                                                                             | Laag              |
| Rijksbelastingen<br>(BTW, BCF, LH) | pm                              | V     | V                   | -                | Fiscaliteit (horizontaal<br>toezicht)                                      | Is onderdeel van VIC<br>personeel en inkopen                                                           | Hoog              |
| Inkomstenoverdrachten              | 242                             | V     | V                   | -                | Subsidies                                                                  | Betreft ook overige<br>inkomstenoverdrachten<br>o.a. Regiotaxi, HUL en<br>LEU.                         | Hoog              |
| Gronden                            | 2                               | V     | -                   | V                | Grondexploitatie<br>(waardering)                                           | Actief grondbeleid,<br>verwachting is dat de<br>omvang significant gaat<br>toenemen.                   | Hoog              |
| Mutaties reserves                  | 106                             | V     | V                   | -                | Dotaties en<br>onttrekkingen aan<br>reserves                               | Niet in scope VIC, maar<br>onderdeel van<br>jaarrekeningdossier                                        | Laag              |
| Mutaties<br>voorzieningen          | 0                               | X     | -                   | V                | Dotaties en<br>onttrekkingen aan<br>voorzieningen                          | Niet in scope VIC, maar<br>onderdeel van<br>jaarrekeningdossier                                        | Laag              |
| Afschrijvingen                     | 28                              | X     | -                   | V                | Afschrijvingen op<br>materiele vaste activa                                | Niet in scope VIC, maar<br>onderdeel van<br>jaarrekeningdossier                                        | Laag              |
| Totaal lasten                      | 619                             | V     | V                   | -                | Opgenomen in de<br>programma's                                             | Niet in scope VIC, maar<br>onderdeel van<br>jaarrekeningdossier                                        | Laag              |
| <b>Baten</b>                       | -                               | -     | -                   | -                | -                                                                          | -                                                                                                      | -                 |
| Belastingen                        | 400                             | X     | -                   | V                | Betreft provinciefonds<br>en<br>motorrijtuigenbelasting                    | Niet in scope VIC, maar<br>onderdeel van<br>jaarrekeningdossier                                        | Laag              |
| Gronden                            | 2                               | V     | -                   | V                | Grondexploitatie<br>(verkoop)                                              | Actief grondbeleid,<br>verwachting is dat de<br>omvang significant gaat<br>toenemen.                   | Hoog              |
| Inkomstenoverdrachten              | 55                              | V     | -                   | V                | Inkomende subsidies                                                        | Proces is niet<br>beschreven en niet<br>belegd in de organisatie.<br>Acties hierop zijn<br>ondernomen. | Hoog              |
| Huren en pachten                   | 15                              | V     | -                   | V                | Huren en pachten<br>gebouwen en gronden                                    | -                                                                                                      | Laag              |
| Leges                              | 2                               | X     | V                   | -                | Leges                                                                      | Gelet op omvang niet in<br>scope                                                                       | Laag              |
| Overige baten                      | 20                              | X     | -                   | V                | Betreft<br>vastgoedmanagement,<br>biodiversiteit e.d.                      | Betreffen meerdere<br>lagere bedragen. Nog in<br>onderzoek                                             | Laag              |
| Rente / dividend                   | 0                               | X     | -                   | V                | Treasury en<br>verbonden partijen                                          | Gelet op omvang niet in<br>scope                                                                       | Laag              |

|                                   |     |   |   |   |                                             |                                                           |      |
|-----------------------------------|-----|---|---|---|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------|
| Mutaties reserves                 | 98  | V | V | - | Dotaties en onttrekkingen aan reserves      | Niet in scope VIC, maar onderdeel van jaarrekeningdossier | Laag |
| Mutaties voorzieningen            | 0   | X | - | V | Dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen | Niet in scope VIC, maar onderdeel van jaarrekeningdossier | Laag |
| Totaal baten                      | 592 | V | V | - | Opgenomen in de programma's                 | Niet in scope VIC, maar onderdeel van jaarrekeningdossier | Laag |
| <b>Posten uit de jaarrekening</b> |     |   |   |   | <b>Posten uit de jaarrekening</b>           |                                                           |      |
| Investeringskredieten             | pm  | V | V | - | Investeringskredieten                       | Gericht op begrotingsrechtmatigheid                       | Laag |
| Reserves                          | pm  | V | V | - | Reserves                                    | Gericht op begrotingsrechtmatigheid                       | Laag |

| Belangrijke ontwikkeling en of politieke risico's | Complex e transacties incl. verbonden partijen | Niet routinematige transacties | Subjectiviteit speelt grote rol | Risico op materiële fraude | Risico op M&O | Risico op fouten rechtmatigheid | Totale inschatting van het inherente risico | Rechtmatigheidscriterium |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------|
|                                                   |                                                |                                |                                 |                            |               |                                 |                                             |                          |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | H                          | L             | L                               | H                                           | VW                       |
| H                                                 | H                                              | L                              | H                               | L                          | L             | H                               | H                                           | VW                       |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | H                              | L                               | L                          | L             | L                               | H                                           | VW                       |
| H                                                 | H                                              | H                              | L                               | L                          | H             | H                               | H                                           | VW, M&O                  |
| H                                                 | H                                              | H                              | H                               | L                          | L             | L                               | H                                           | W                        |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | B                        |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | B                        |
|                                                   |                                                |                                |                                 |                            |               |                                 |                                             |                          |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| H                                                 | H                                              | H                              | H                               | L                          | L             | L                               | H                                           | W                        |
| L                                                 | L                                              | H                              | L                               | L                          | L             | L                               | H                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | VW, M&O                  |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | VW                       |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | B                        |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | N.v.t.                   |
| L                                                 | L                                              | L                              | L                               | L                          | L             | L                               | L                                           | B                        |

| L | L | L | L | L | L | L | L | B |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| L | L | L | L | L | L | L | L | B |

## 6 Bijlage 2 de criteria voor rechtmatigheid en getrouwheid

Om duidelijk te maken waar de VIC zich op richt zijn criteria voor de rechtmatigheid bepaald. In de kadernota rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV zijn negen rechtmatigheidscriteria onderscheiden. Zes criteria zien op het getrouwe beeld en drie op de rechtmatigheid. In onderstaande tabel is de samenhang c.q. overlap met de criteria voor het getrouwe beeld aangegeven.

| Nummer | Criterium                       | Omschrijving                                                                                                                 | Getrouw beeld | Rechtmatigheid |
|--------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|
| 1      | Calculatie                      | Vastgestelde bedragen zijn juist berekend                                                                                    | Vink          | Vink           |
| 2      | Valutering                      | Het tijdstip van betaling en de verantwoording is juist                                                                      | Vink          | Vink           |
| 3      | Levering                        | Juistheid van ontvangen goederen en diensten                                                                                 | Vink          | Vink           |
| 4      | Adressering                     | Persoon of organisatie waar een financiële stroom naartoe is gegaan, is juist (rechthebbende)                                | Vink          | Vink           |
| 5      | Volledigheid                    | Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord                                                    | Vink          | Vink           |
| 6      | Aanvaardbaarheid                | Past bij activiteiten en in relatie tot de kosten aanvaardbare tegenprestatie                                                | Vink          | Vink           |
| 7      | Begroting                       | Past binnen geautoriseerde begroting                                                                                         | Geen vink     | Vink           |
| 8      | Voorwaarden                     | Nadere eisen                                                                                                                 | Geen vink     | Vink           |
| 9      | Misbruik en oneigenlijk gebruik | Volledigheid en juist door derden verstrekte gegevens.(Misbruik)<br>Niet voor doel, strekking regeling (oneigenlijk gebruik) | Geen vink     | Vink           |

## 7 Bijlage 3 Stappenplan Rechtmatigheidsverantwoording in hoofdlijnen

Hieronder het stappenplan beknopt opgenomen. Dit stappenplan is verder uitgewerkt in een procesbeschrijving en RASCI.

Samenvatting stappen rechtmatigheidsverantwoording in hoofdlijnen.

|        |                                                                                                                                                                                               |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stap 1 | Provinciale Staten: vaststellen van de verantwoordingsgrens en rapportagegrens. Vaststellen van de inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering.                                                   |
| Stap 2 | Gedeputeerde Staten: actualiseren en vaststellen van het normenkader en toetsingskader. Vaststellen van het Verbijzonderde interne controle plan.                                             |
| Stap 3 | Ambtelijk proces: uitvoering en rapportage van het verbijzonderde interne controle plan.                                                                                                      |
| Stap 4 | Ambtelijk proces: Coördinatie en samenvoeging van rechtmatigheidsafwijkingen vanuit de organisatie (zoals "kwartaalrapportage van geconstateerde onrechtmatigheden" en bevindingen vanuit IC) |
| Stap 4 | Evalueren uitkomsten toets rechtmatigheid: Begrotingscriterium, voorwaardencriterium en Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium                                                             |
| Stap 5 | Toets afwijkingen met verantwoordingsgrens                                                                                                                                                    |
| Stap 6 | Rechtmatigheidsverantwoording in de Jaarrekening opnemen door GS                                                                                                                              |
| Stap 7 | Rapporteren acties door GS in paragraaf Bedrijfsvoering                                                                                                                                       |

## 8 Bijlage 4 Nadere toelichting mogelijkheden controleaanpak

### Proces- en/of gegevensgericht

De controleaanpak is afhankelijk van de inschatting van de kwaliteit van de interne beheersing. Per proces wordt hiervan een inschatting gemaakt en een passende (efficiënt en effectief) controleaanpak gekozen. De keuze voor een specifieke controle aanpak wordt per proces uitgewerkt in een risicoanalyse en werkprogramma.

De primaire keuze voor de controleaanpak is procesgericht, dit betreft het beoordelen van de opzet, bestaan (lijncontrole) en werking van interne beheersingsmaatregelen (toetsen van beheersmaatregelen). Afhankelijk van de uitkomst wordt dit met gegevensgerichte controlewerkzaamheden aangevuld.

Een gegevensgerichte controle is gericht op het toetsen van de gegevens. Bij een gegevensgerichte controle zal, in vervolg op het vaststellen van opzet en bestaan (lijncontrole) van de interne beheersingsmaatregelen, op basis van een statistische steekproef, cijferanalyses en/of specifieke deelwaarnemingen (aanvullende) detailcontroles worden uitgevoerd.

Uit efficiencyoverwegingen óf vanwege de inschatting van een niet voldoende kwaliteit van interne beheersing wordt een volledig gegevensgerichte controle uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het uitvoeren van spendanalyses voor het bepalen of uitgaven (inkopen) wel of niet rechtmatig zijn aanbesteed.

De externe accountant is verantwoordelijk voor zijn eigen controleaanpak. Tegelijkertijd wordt beoogd om de uitvoering van het verbijzonderde interne controleplan zo in te richten dat de externe accountant hier gebruik van kan maken. Zo mogelijk op basis van de gedeelde risico-inschattingen en controleaanpak.

### Lijncontrole

Nadat de opzet van een procedure in kaart is gebracht dient er vastgesteld te worden of de opzet ook bestaat door het uitvoeren van een lijncontrole. Bij een lijncontrole wordt het gehele proces van begin tot eind doorlopen door het financiële systeem. Zo wordt bijvoorbeeld een offerte aanvraag gevolgd tot aan de bestelling, facturering en de uiteindelijke betaling.

### Toetsen van beheersmaatregelen

De verbijzonderde interne controle op de werking van de interne beheersmaatregelen in de processen (1e lijn) gebeurt door deelwaarnemingen op beheersmaatregelen. Een voorbeeld is een toets waarin gekeken wordt naar de juiste autorisatie van een factuur of alleen de boekingen. Via een procesgerichte controle wordt getoetst of de interne controles binnen een proces daadwerkelijk plaatsvinden. Het aantal deelwaarnemingen per proces is afhankelijk van de frequentie dat een bepaalde beheersmaatregel in de lijn wordt uitgevoerd.

De aantallen voor de deelwaarneming worden aselekt via een bepaalde methodiek vastgesteld. Bijvoorbeeld elke 25e factuur of via een (digitaal)programma. Naast de frequentie wordt ook het risico meegewogen in de bepaling van het aantal deelwaarnemingen. Als bij het toetsen fouten worden ontdekt wordt het aantal deelwaarnemingen verhoogd. De verhoging is afhankelijk van de aard van de fout.

Als fouten worden geconstateerd dient eerst te worden vastgesteld of het financiële fouten of niet-financiële fouten betreffen. Niet financiële fouten zijn wel aandachtspunten voor de interne controle en worden gerapporteerd, maar worden niet meegenomen in de foutenevaluatie. Er wordt altijd uitgezocht hoe een fout is ontstaan.

### **Steekproef**

Steekproeven hebben tot doel om een grote massa efficiënt te controleren zonder dit integraal te doen waarbij de steekproefomvang (het aantal te selecteren/controleren items) gebaseerd is op de vereiste betrouwbaarheid en nauwkeurigheid. Binnen de provincie Utrecht is nu geen uniforme steekproefmethode beschikbaar.

Voor de steekproefmethode wordt nog onderzocht welke methode kan worden toegepast binnen de VIC of gebruik kan worden gemaakt van de methode van de externe accountant. Bij het nemen van een steekproef kan er op de volgende manieren worden geselecteerd, namelijk:

- Statistisch;
- Niet-statistisch;

De keuze voor toepassing van een statistische of niet-statistische steekproef is afhankelijk van het belang die de steekproef heeft voor het uiteindelijke oordeel. Indien het oordeel voornamelijk gebaseerd is op basis van de uitkomst van de steekproef, is het wenselijk om een statistische steekproef uit te voeren.

#### *Statistisch*

Een statistische steekproef is een steekproefmethode die de volgende kenmerken heeft:

- Aselecte (dat wil zeggen een volkomen willekeurige) trekking van de steekprofeenheden;
- Het gebruik van waarschijnlijkheidstheorieën bij het evalueren van de steekproefresultaten, met inbegrip van het bepalen van het steekproefrisico (d.w.z. het ten onrechte goedkeuren van de populatie).

#### *Niet-statistisch*

Zodra een steekproefmethode wordt gebruikt die niet aan de bovengenoemde kenmerken voldoet, spreken we van een niet-statistische steekproef.

### **Deelwaarneming**

Een (kritische) deelwaarneming is het selecteren van items voor een controle die niet is gebaseerd op de statistische dan wel niet statistische steekproef. Voorbeelden zijn alle items boven een bepaald bedrag, items met een hoge waarde of items die zijn geselecteerd voor het verkrijgen van specifieke informatie. Met de uitkomsten uit een deelwaarneming kan men geen uitspraken doen over de gehele populatie.

## 9 Bijlage 5 Inrichting van de VIC functie

In onderstaande tabel is de VIC-functie verder toegelicht. De detail uitwerking hiervan is vastgelegd in een RASCI:

| Linie       | Toelichting en kenmerken                                                                                                                          | Afdeling en/of Functionarissen                  | Provincie Utrecht                                                                                                                                                                                |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eerste lijn | de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de primaire processen                                                                           | De lijnorganisatie: de domeinen en de teams.    | Proceseigenaren van de financiële processen en de interne controle functionarissen.                                                                                                              |
| Tweede lijn | ondersteunt, adviseert, coördineert en toetst of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd. | Uitgevoerd door interne controlefunctionarissen | Uitvoering van de VIC en “overige interne controlewerkzaamheden” door Team AO/IC <sup>8</sup> .<br><br>Toetsen van de voortgang van de VIC en de signalerende functie van de Business controller |
| Derde lijn  | (grote) mate van objectiviteit waarmee een auditor kan oordelen                                                                                   | Eenheid Concerncontrol (CCO)                    | Objectieve kwaliteitsreview VIC door medewerker VIC-Audit (CCO).<br><br>De uitkomsten van de VIC vertalen naar de tekst van de RMV in de jaarrekening                                            |

Hieronder de belangrijkste uitgangspunten per organisatieonderdeel voor de VIC-functie bij de Provincie Utrecht uiteengezet:

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

<sup>8</sup> Team AO/IC voert VIC uit van de genoemde onderdelen in dit VIC-plan. Daarnaast voert Team AO/IC ook overige werkzaamheden uit. Onder overige werkzaamheden verstaan wij ondersteuning bij optimalisering van processen en uitvoering van interne controle werkzaamheden. De overige werkzaamheden van Team AO/IC maken geen onderdeel uit van dit plan. Voor deze werkzaamheden stelt Teamteam AO/IC jaarlijks een IC-plan op.

|                                            |                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            |                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• het agenderen van de VIC-rapportage en het bespreken van de uitkomsten in het MT.</li> <li>• het opstellen en uitvoeren van IC-plan domein Bedrijfsvoering</li> </ul> <p>het geven van adviezen over onder meer het IC-plan van de afdelingen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Eenheid Concerncontrol (CCO) – tweede lijn | Business controller        | <p>De toetsende en adviserende rol bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het signaleren van belangrijke wijzigingen in het domein en het maken van de vertaling daarvan naar de processen in het IC-plan</li> <li>• de toetsende rol van de procesbeschrijvingen inclusief de beoordeling van de processtappen, de risico's, de beheersmaatregelen en de interne controlemaatregelen.</li> <li>• het monitoren van de voortgang van de aanbevelingen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Eenheid Concerncontrol (CCO) – derde lijn  | Medewerker VIC-audit (CCO) | <p>De kaderstellende en regierol bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het opstellen van het VIC-plan.</li> <li>• de afstemming van de controle aanpak met de externe accountant.</li> <li>• het jaarlijks actualiseren van het normenkader en het operationaliseren van het normenkader in een toetsingskader<sup>9</sup>.</li> <li>• het uitvoeren van de review op de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden.</li> <li>• de training en coaching van de medewerkers bij uitvoering van de verbijzonderde interne controle.</li> <li>• de actualisatie en de Inrichting van de VIC tooling.</li> <li>• het opstellen van de totaalrapportages op, concern- en GS-niveau.</li> <li>• het verzorgen van informatiesessies over de rechtmatigheidsverantwoording.</li> <li>• regievoeren op het proces van de rechtmatigheidsverantwoording.</li> </ul> |

<sup>9</sup> Het toetsingskader maakt integraal onderdeel uit van de risico-analyses en werkprogramma's van de in scope zijnde onderwerpen.

## 10 Bijlage 6 Frauderisico's

Bij het uitvoeren van het VIC-plan wordt ook aandacht besteed aan frauderisico's. De VIC-controle is echter niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Hiervoor zijn specifieke onderzoeken nodig die worden uitgevoerd door deskundigen op dit gebied, omdat fraude veelal gepaard gaat met maatregelen die de dader neemt om de fraude te verhullen.

De mogelijke frauderisico's in processen worden geanalyseerd in het werkplan per proces. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van het gedachtegoed van de fraudedriehoek. De fraudedriehoek gaat in op de mogelijkheden, die het plegen van fraude gemakkelijker maken/stimuleren. Hierbij gaat het over het hebben van de gelegenheid, een bepaalde (sociale/economische) druk of verleiding en situaties waarin overtuigingen worden gerationaliseerd.

In de werkplannen (risicoanalyses en werkprogramma's, de VM sets) dient te worden aangegeven of en welke interne beheersmaatregelen de 1e lijn heeft getroffen om frauderisico's tot een minimum te beperken. De VIC stemt deze risico's tevens af met de organisatie brede frauderisico-analyse.