

Provincie Flevoland

Boardletter 2023

Verslag voor Provinciale Staten



INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Provinciale Staten van
provincie Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Groningen, 14 december 2023

Boardletter 2023

Geachte leden van Provinciale Staten,

In het kader van de controle van de jaarrekening 2023 van de provincie Flevoland brengen wij u hierbij verslag uit omtrent onze bevindingen naar aanleiding van onze tussentijdse werkzaamheden. In onze boardletter rapporteren wij over de voortgang van onze controle, recente ontwikkelingen en onze visie op uw interne beheersing, inclusief een overzicht van onze bevindingen en aanbevelingen op het gebied van uw administratieve organisatie. Deze bevindingen en aanbevelingen vloeien voort uit onze werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening.

Indien onze werkzaamheden aanwijzingen opleveren voor opgetreden fraudes of onregelmatigheden, dan rapporteren wij u daar direct over. Dit is dit jaar tot nu toe nog niet aan de orde geweest.

De bevindingen in deze boardletter hebben wij besproken met ambtelijke organisatie, de directie en de gedeputeerde financiën op

respectievelijk 31 oktober, 22 november en 4 december.

Ons algemene beeld is dat sprake is van een toereikende interne beheersomgeving. Wel zien wij dat in 2023 beperkte verbeteringen in de interne beheersing en administratieve organisatie zijn gerealiseerd, al dan niet in afwachting van de implementatie van SAP per 1 januari 2024. Diverse bevindingen verdienen derhalve opvolging in 2024 en verder. Wij spreken onze waardering uit voor de plezierige samenwerking met de medewerkers van de provincie Flevoland.

Met vriendelijke groet,
Ernst & Young Accountants LLP

w.g. L.M. de Vries MSc EMA RA
Externe accountant

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

De provincie staat voor diverse grote strategische opgaven (woningbouwopgave, de regionale economie, voorzieningen, onderwijs, de toekomst van het landelijk gebied en de energietransitie), mede ingegeven vanuit de landelijke en macro-economische ontwikkelingen alsmede het coalitieakkoord 2023-2027 “Toekomst voor het nieuwe land: Van, voor en door Flevoland”. Daarnaast is er binnen de provincie sprake van grote ontwikkelingen, mede ingegeven vanuit de provinciale ambities en de grote projecten die momenteel in voorbereiding en uitvoering zijn. Deze kunnen een grote operationele en financiële impact hebben voor de provincie. In dit hoofdstuk gaan wij in op deze kernpunten en daarbij specifiek de impact op de jaarrekening en onze controleaanpak. De kernpunten zijn verderop in deze boardletter in meer detail uitgewerkt.

Ontwikkelingen	Implicaties, aanbevelingen en invloed op onze controleaanpak	Referentie in deze boardletter
1. Rechtmatigheidsverantwoording	Met ingang van boekjaar 2023 dient het college middels de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Er is een solide basis voor de totstandkoming en de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording.	Pagina 3
2. Implementatie SAP	De provincie is op dit moment bezig met de implementatie van de SaaS-applicatie SAP. Deze implementatie heeft significante impact op de organisatie, de operationele processen en de financiële verantwoording.	Pagina 4
3. Herinrichting inkoop- en aanbestedingsproces	De herinrichting van het inkoop- en aanbestedingsproces vordert. Hiermee wordt de interne beheersing binnen dit proces verbeterd. Wij vragen de aandacht van het college om deze verbeteringen te blijven volgen. Voor de jaarrekening 2023 zal - net als voorgaande jaren - naar verwachting sprake zijn van financiële rechtmatigheidsfouten. De organisatie evalueert en kwantificeert de omvang. Wij adviseren het college om deze analyse te volgen. De geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten dient het college in de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen wanneer de verantwoordingsgrens wordt overschreden.	Pagina 5
4. Specifieke uitkeringen in het kader van de SiSa	Het aantal SiSa-regelingen alsmede de omvang van de bestedingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De juiste, volledige en rechtmatige verantwoording van de SiSa-regelingen blijft hiermee een belangrijk aandachtspunt in onze controle.	Pagina 7
5. Project Roggebot	Project Roggebot is een groot project voor de provincie Flevoland en heeft grote impact op de jaarrekening 2023. Wij stellen per jaareinde de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de met project Roggebot samenhangende baten, lasten en balansposten vast.	Pagina 8

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
1. Rechtmatigheidsverantwoording Met ingang van boekjaar 2023 dient het college van Gedeputeerde Staten in de jaarrekening 2023 middels een rechtmatigheidsverantwoording verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Om deze rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven over de naleving van de relevante wet- en regelgeving, dient het college te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle. Dit systeem dient te waarborgen dat een overzicht kan worden opgesteld van de afwijkingen van rechtmatigheid. De afgelopen jaren heeft uw organisatie zich voorbereid op deze ontwikkeling. Zo is vorig jaar reeds ervaring opgedaan met het uitvoeren van de vereiste interne controlewerkzaamheden om tot een gedegen onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording te komen. Dit pilotjaar heeft geleid tot enkele aanbevelingen voor de verdere doorontwikkeling, welke door de organisatie ter harte worden genomen en proactief worden opgevolgd.	Wij constateren dat er een solide basis aanwezig is voor de totstandkoming en de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. Zo is sprake van een gedegen opzet van de benodigde interne beheersing en de interne controlewerkzaamheden. Wel kunnen nog stappen worden gemaakt in het zelfstandig vormen van een conclusie naar aanleiding van de uitgevoerde interne controlewerkzaamheden met betrekking tot de aanbestedingen. Dit is ook cruciaal voor het adequaat opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Net als voorgaand jaar adviseren wij u om in één document alle genomen en nog te nemen stappen, om tot een gedegen oordeel omtrent de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording te komen, samen te vatten. Dit document kan worden vastgesteld door GS en ter kennisneming aan Provinciale Staten (PS) te worden aangeboden. Dit document kan bijdragen aan de gedegen onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording die in de jaarrekening 2023 dient te worden opgenomen. Daarnaast kan dit een bijdrage leveren aan de kennis en begrip van PS met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Wij hebben begrepen dat de organisatie dit document op korte termijn aan zal bieden aan GS en PS.	De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening, waarvan wij de getrouwheid controleren. Als onderdeel van onze tussentijdse controle hebben wij de opzet en bestaan van de tot op heden uitgevoerde interne controlemaatregelen beoordeeld. De komende maanden en per jaareinde voeren wij onze gegevensgerichte controlewerkzaamheden uit en daarbij stellen wij vast of de rechtmatigheids-verantwoording getrouw is opgesteld en voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Vanwege de geconstateerde bevindingen en financiële rechtmatigheidsfouten uit voorgaande jaren besteden wij hierbij extra aandacht aan de door de VIC uitgevoerde werkzaamheden met betrekking tot de aanbestedingen. Verder zullen wij vaststellen of de vereiste kaders rondom de rechtmatigheidsverantwoording door PS adequaat zijn geformaliseerd. Hieronder valt bijvoorbeeld de vaststelling van de verantwoordingsgrens (het bedrag waarboven rechtmatigheidsfouten in de rechtmatigheidsverantwoording dienen te worden opgenomen en toegelicht) in de financiële verordening. In ons accountantsverslag rapporteren wij de uitkomsten van deze werkzaamheden.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
2. Implementatie SAP De provincie is op dit moment bezig met de implementatie van SaaS-applicatie SAP. Wij hebben vernomen dat de huidige go-live datum staat gepland op 1 januari 2024. De ingebruikname was oorspronkelijk gepland voor begin 2023. Complexiteiten in het implementatietraject hebben ertoe geleid dat de go-live datum met een jaar is uitgesteld. Een conversie van een financieel pakket is complex van aard en heeft ingrijpende gevolgen voor de organisatie. Het is van groot belang dat de organisatie afdoende controlewerkzaamheden uitvoert voordat de nieuwe applicatie in gebruik wordt genomen. Deze werkzaamheden zien onder andere toe op het testen van de administratie in een (afgescheiden) test-omgeving alsmede voor de overdracht van financiële data en stamdata naar de nieuwe omgeving.	Wij hebben vastgesteld dat de organisatie een plan heeft opgesteld voor het live gaan van het nieuwe financiële pakket. Onderdeel van het plan is dat medewerkers van de organisatie de komende maanden controles verrichten op de juiste en volledige overdracht van stamdata. Om te borgen dat medewerkers voldoende tijd beschikbaar hebben voor een gedegen uitvoering van zowel de controlemaatregelen ten aanzien van de datamigratie alsook voor het financiële afsluitproces heeft de directie besloten hiervoor een externe medewerker in te huren. Wij hebben begrepen dat de provincie voornemens is vanwege het grote belang van de juiste inrichting van de financiële administratie, inclusief de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking, een IT-audit uit te laten voeren. Dit voornemen onderschrijven wij van harte. Deze kan worden uitgevoerd kort na de go-live datum. Bij een dergelijke IT-audit worden de beheersmaatregelen van SAP (IT general controls) getest en eventuele tekortkomingen en aanbevelingen geïdentificeerd. Voor de implicaties en onze aanbevelingen ten aanzien van de IT-omgeving verwijzen we ook naar de sectie IT-omgeving van deze Boardletter.	De overgang naar SaaS-applicatie SAP is een meerjarig project dat een beperkte impact heeft op onze controlewerkzaamheden voor de jaarrekening 2023. Wel zullen wij tijdens de jaarrekeningcontrole specifiek aandacht geven aan de verantwoording van de in 2023 gemaakte implementatiekosten. Begin 2024 zullen wij in het kader van de controle van de jaarrekening 2024 vaststellen of de conversie naar SAP betrouwbaar heeft plaatsgevonden. Als onderdeel hiervan toetsen wij onder meer of de relevante financiële data juist en volledig is gemigreerd naar SAP.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
3. Herinrichting inkoop- en aanbestedingsproces Uw organisatie is in 2021 gestart met de herinrichting van het inkoop- en aanbestedingsproces voor leveringen en diensten. De herinrichting is omvangrijk en complex van aard, waardoor dit een meerjarig proces is. De directie evalueert de huidige opzet en ontwikkelt een nieuwe visie op de interne beheersing rondom het inkoop- en aanbestedingsproces. Wij willen benadrukken dat het van belang is dat deze herinrichting organisatiebreed wordt opgepakt, omdat deze een onlosmakelijk geheel vormt voor zowel de inkoop van leveringen en diensten als werken. Wij zien dat in 2023 verdere stappen zijn ondernomen om de beheersing van het inkoop- en aanbestedingsprocedures te verbeteren. Zo is in 2023 een plan van aanpak opgesteld met betrekking tot de implementatie van contractmanagement en beheer die is vastgesteld door de directie. Op basis van het plan van aanpak zal het contractbeheer in het restant van 2023 worden geïmplementeerd. Voor de implementatie van het contractmanagement wordt minder gekeken naar ijkpunten en op te leveren producten. Hierbij ligt de nadruk op communicatie en interactie tussen contractbeheer en contractmanagers.	Wij adviseren de directie om parallel aan de herijking van het inkoopbeleid de aldus gemaakte afspraken te waarborgen door de inrichting van een proces van borging en monitoring. Alleen hierdoor is het mogelijk om voor, tijdens en na de aanbesteding te kunnen vaststellen of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden of zijn nagekomen. Hiervoor is een goed functionerend contractmanagement cruciaal. Professionalisering van het contractmanagement is dan ook niet alleen noodzakelijk voor beheersing van rechtmatigheid maar ook voor de borging en monitoring van de gemaakte afspraken op basis van het herijkte inkoopbeleid alsmede het interne inzicht in de bestedingen en de uitputting van budgetten (budgetbeheersing). Gegeven de in voorgaande jaren geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten is het van belang hier op door te pakken. Wij adviseren de directie dan ook hier prioriteit aan te geven. De procesevaluatie alsook de inventarisatie van (mogelijke) rechtmatigheidsfouten wordt in de komende periode nader uitgewerkt en gerapporteerd aan het college.	Op basis van huidige inzichten van uw organisatie zal over het jaar 2023 wederom sprake zijn van diverse onrechtmatige inkopen en daarmee financiële rechtmatigheidsfouten. Deze financiële rechtmatigheidsfouten zijn voornamelijk het gevolg van doorlopende inkoopcontracten. De impact wordt in de komende periode nader onderzocht door uw organisatie. Wij hebben hierover periodiek afstemming met uw organisatie. Indien de financiële rechtmatigheidsfouten de door PS vastgestelde verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording overschrijden, dient het college deze financiële rechtmatigheidsfouten toe te lichten in de rechtmatigheidsverantwoording.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
3. Herinrichting inkoop- en aanbestedingsproces (vervolg) In lijn met voorgaand jaar voert de organisatie diepgaande analyses uit ten aanzien van de rechtmatigheid van in het verleden afgesloten contracten. Hiervoor maakt uw organisatie gebruik van aanbestedingsspecialisten en -juristen. Mandaatregeling Met ingang van oktober 2023 is het 'Besluit ondermandaat secretaris' herzien. Op basis van artikel D4 van dit besluit is een ambtelijk opdrachtgever p-MIRT bevoegd tot het nemen van besluiten over inkoop- en aanbesteding van projecten, voor zover deze passend zijn binnen het vastgestelde projectbudget.	De analyse richt zich zowel op de geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten in het kader van de jaarrekeningcontrole 2021 (inclusief de impact op de rechtmatigheid 2022) als op de overige contracten. Wij constateren dat deze analyses professioneel en met adequate diepgang worden uitgevoerd. In 2021 is door ons in het accountantsverslag opgemerkt dat de mandaatregeling van de provincie aandacht behoeft. De nieuwe mandaatregeling 2023 bevat ook nog een kwetsbaarheid van ongelimiteerde tekenbevoegdheid en relatief hoge tekenbevoegdheid van andere functionarissen binnen de afdeling Infra van de provincie. Geconstateerd wordt dat er nog steeds relatief hoge verplichtingen aangegaan kunnen worden door medewerkers zonder dat er elders in de organisatie interne controlemaatregelen zijn. Door de relatief hoge tekenbevoegdheid van de ambtelijk opdrachtgever en het gebrek aan interne beheersingsmaatregelen elders in de organisatie bestaat het risico dat inkopen onrechtmatig tot stand komen. De inkoopafdeling van provincie Flevoland heeft een benchmark bij andere provincies uitgevoerd welke laat zien dat de provincie de enige is die deze werkwijze kent. Wij adviseren de provincie op korte termijn de ondermandaatregeling te (her)evalueren. Tevens adviseren wij om intern te toetsen of opdrachten in overeenstemming met de geldende (onder)mandaatregelingen worden verstrekt.	Mede als gevolg van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten in voorgaand jaar alsmede de verwachte financiële rechtmatigheidsfouten voor 2023 hebben wij een significant risico onderkend ten aanzien van de juistheid van de toelichting op de financiële rechtmatigheidsfouten met betrekking tot de aanbestedingen in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit betekent dat de interne controle van de provincie op de rechtmatigheid van de aanbestedingen met verhoogde diepgang dient te worden uitgevoerd. Wij hebben hierover reeds afspraken gemaakt met de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). In aansluiting hierop zullen wij de inkopen en aanbestedingen per jaareinde ook met verhoogde diepgang controleren in het kader van de controle van de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
4. Specifieke uitkeringen in kader van de SiSa Het aantal specifieke uitkeringen waarover de provincie verantwoording dient af te leggen in de SiSa-bijlage is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dit is een landelijke ontwikkeling, ingegeven door aangescherpte vereisten met betrekking tot het beschikbaar stellen van specifieke middelen door het Rijk. Iedere specifieke uitkering heeft eigen kenmerken en specifieke voorwaarden en vereisten. Naar verwachting zal het aantal SiSa-regelingen waarover in de jaarrekening 2023 verantwoording afgelegd moet worden verder toenemen. Tevens zal de omvang van de bestedingen uit hoofde van deze regelingen toenemen ten opzichte van voorgaand jaar. De financiële impact op de jaarrekening alsmede de controledruk voor zowel de organisatie als de accountant neemt daarmee verder toe.	Het grotere aantal SiSa-regelingen alsmede de grotere omvang van de bestedingen vereist een sterke interne beheersing van het proces inzake de totstandkoming van de SiSa-bijlage. Uw organisatie heeft de interne beheersing van dit proces afgelopen jaar verbeterd door per SiSa-regeling intern een dossier op te stellen. Dit dossier omvat onder andere een beoordeling van de specifieke vereisten en toetspunten. Wij adviseren de organisatie om de volledigheid van het controledossier voor alle SiSa-regelingen te blijven borgen op basis van de geldende ministeriële regelingen.	De juiste, volledige en rechtmatige verantwoording van de bestedingen in de SiSa-bijlage blijft gegeven het aantal en de omvang van de specifieke uitkeringen een belangrijk aandachtspunt in onze controle. De hogere omvang van de bestedingen in combinatie met de voorgeschreven specifieke rapporteringstolerantie, leiden tot een hoger risico (dan andere posten) in het kader van onze controle. Onze risico inschatting is vergelijkbaar met voorgaand jaar.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Kernpunten in onze controle

Kernpunt	Implicaties en aanbevelingen	Invloed op onze controleaanpak
5. Project Roggebot Project Roggebot is een samenwerking tussen de provincie Flevoland, provincie Overijssel en het Rijk. Het project omvat de vernieuwing van de N307 en de realisatie van een nieuwe oeververbinding tussen de provincies Flevoland en Overijssel. Provincie Flevoland is de penvoerder voor het gehele project. Het is een omvangrijk project met forse geldstromen tussen de provincies, het Rijk en de opdrachtnemers. De voorbereidingen voor dit project zijn de afgelopen jaren geweest, de realisatiefase is in 2021 gestart. In 2022 is er voortgang geboekt in de realisatiefase, daarmee zijn de geldstromen die gepaard gaan met dit project verder toegenomen.	Dit omvangrijke project brengt forse geldstromen met zich mee en vraagt in het kader van governance en projectbeheersing de aandacht van de directie. Als onderdeel van onze controle hebben wij hierover gesprekken gevoerd met de verantwoordelijk medewerkers van zowel de ambtelijke organisatie als de projectorganisatie. De komende periode blijven wij met uw organisatie in gesprek om de aandachtspunten in het kader van de jaarrekening vroegtijdig te identificeren en te adresseren. Dit omvat bijvoorbeeld het volgende: ▶ Juiste verantwoording en juiste waardering van (tussentijdse) afrekeningen met projectpartners; ▶ Juiste toerekening van investeringen aan de verschillende deelprojecten; ▶ Juiste en rechtmatige verantwoording van de bijdragen derden op de verschillende deelprojecten, inclusief de verantwoording van de hieraan gerelateerde SiSa-regeling. Ten behoeve van de jaarrekeningcontrole 2023 vragen wij om een gedegen onderbouwing van de gedane investeringen. Dit omvat ook de onderbouwing van de uitsplitsing van investeringen naar de verschillende deelprojecten. Deze liggen ten grondslag aan de verrekeningen met de verschillende contractpartners. Als penvoerder legt uw organisatie verantwoording af aan de contractpartners, ook hiervoor is toereikende projectbeheersing cruciaal.	Wij stellen per jaareinde de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de met project Roggebot samenhangende baten, lasten en balansposten vast. Dit omvat ook de controle op de waardering van de vorderingen die de provincie heeft naar aanleiding van project Roggebot. Uw organisatie legt aan het Rijk tussentijds verantwoording af over dit project middels een SiSa-regeling. In het kader hiervan verwijzen wij ook naar onze aanbeveling op pagina 7.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Onze visie op de interne beheersing van uw processen

Inleiding

In deze paragraaf geven wij onze visie op de, voor de totstandkoming van de jaarrekening relevante, interne beheersingsomgeving van de provincie Flevoland. Deze visie is met name gebaseerd op interviews met proceseigenaren en het uitvoeren van lijncontroles om de opzet en het bestaan van de beheersmaatregelen vast te stellen. In onze controle steunen wij niet op uw interne beheersing. Dat betekent dat wij een gegevensgerichte controle-aanpak hanteren en daarom de werking van interne beheersingsmaatregelen niet hebben getoetst. Daarmee hebben wij mogelijk niet alle aandachtspunten geïdentificeerd. Het doel van deze paragraaf is dan ook om een startpunt te creëren voor een dialoog over de vereiste kwaliteit van uw interne beheersing naar de toekomst in een digitale en data gedreven omgeving.

Bedrijfsvoeringsmonitor

In de bedrijfsvoeringsmonitor op de volgende pagina geven wij ons beeld van de onderzochte processen. Wij geven dit beeld als resultante van onze tot dusver verrichte werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening. Toekomstige ontwikkelingen of veranderingen in de organisatie zijn hierin niet begrepen. Dit beeld dient te worden gezien in relatie tot onze controle van de financiële verantwoording van de provincie als geheel en niet als een oordeel over elk afzonderlijk proces. Wij geven uitsluitend posities in het midden van een kleur, of tussen twee kleuren in.

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

In de bijlage zijn de bevindingen gedetailleerd opgenomen. Daarbij treft u een prioriteitstelling aan waarbij wij gebruikmaken van de aanduidingen hoog , gemiddeld  en laag . Per bevinding maken wij voor u inzichtelijk wat het belang voor de organisatie is, alsmede de consequenties voor onze verdere controlewerkzaamheden zijn.

Ons beeld

Ons beeld is dat de organisatie afgelopen jaar zich het afgelopen jaar in positieve zin verder heeft ontwikkeld en geprofessionaliseerd. De organisatie heeft onze bevindingen van voorgaand jaar proactief opgepakt en getracht deze op te volgen.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

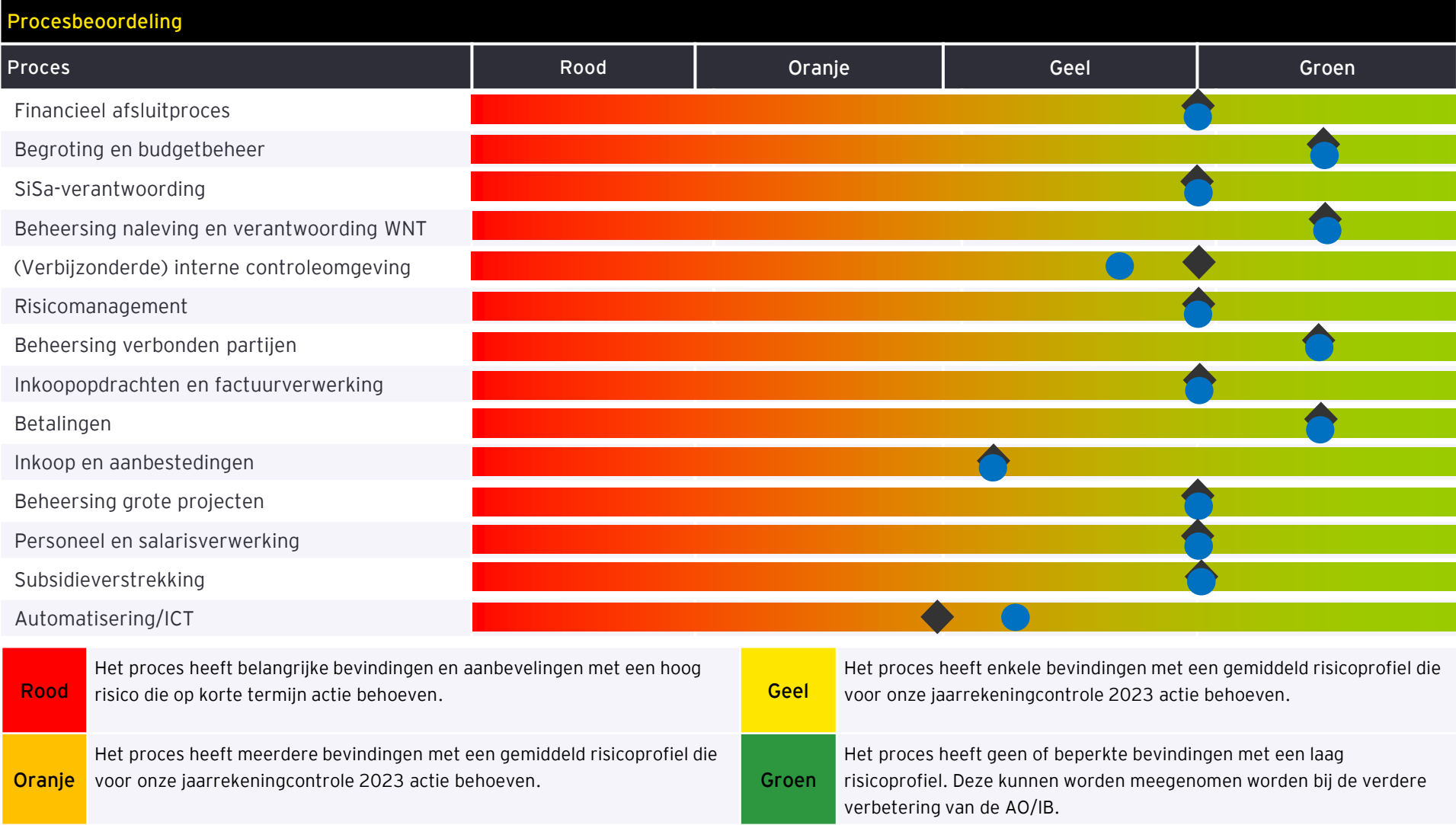
Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Ons beeld van de processen

Voorgaand jaar Huidig jaar



* De teruggang van de verbijzonderde interne controleomgeving wordt veroorzaakt doordat voorgaand jaar niet alle rechtmatigheidsfouten door de VIC of de betreffende budgethouders zijn geconstateerd

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

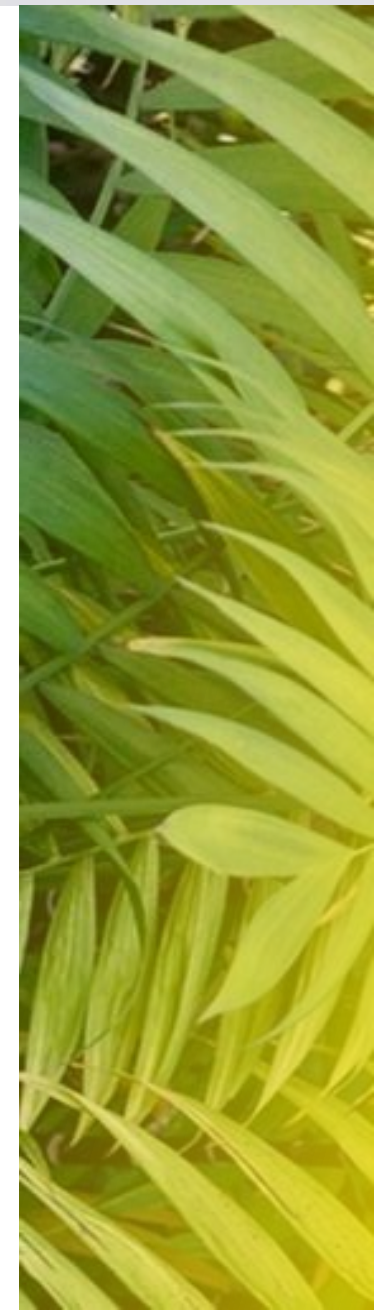
Duurzaamheidsinformatie bij decentrale overheden

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn onderwerpen die actueler zijn dan ooit. De ontwikkelingen inzake duurzaamheid en de rapportage hierover volgen elkaar in rap tempo op. Grote ondernemingen moeten op basis van de door de Europese Commissie aangenomen richtlijn 'Corporate Sustainability Reporting Directive' (CSRD) meer transparantie en eenduidigheid bieden op het gebied van ESG (Environmental, Social en Governance). Duurzaamheidsverslaggeving wordt daarbij geïntegreerd in het jaarverslag, waardoor organisaties in één verslag rapporteren over financiële en niet-financiële informatie.

De eisen van de Europese Unie met betrekking tot duurzaamheidsverslaggeving zien op dit moment toe op alle grote en beursgenoteerde ondernemingen. Voor decentrale overheden is vooralsnog geen sprake van een vergelijkbare verplichting. Het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) stelt momenteel ook geen eisen aan duurzaamheidsverslaggeving.

Als lokale overheid heeft provincie Flevoland veel te maken met de drie ESG-thema's. Dit betreft bijvoorbeeld het duurzaam inkopen (*environmental*), goed werkgeverschap (*social*) en risicobeheersing en de maatregelen omtrent cybersecurity (*governance*). Provincie Flevoland is zich bewust van haar maatschappelijke rol en investeert in deze thema's.

De overheid heeft een centrale beleidsrol in het behalen van de klimaatdoelstellingen, waarbij ook decentrale overheden een belangrijke rol spelen. De landelijke en Europese vereisten in de rapportage hierover blijven echter achter bij ondernemingen die onder de Europese richtlijnen vallen. Op dit moment is bij uw provincie geen sprake van organisatiebrede en eenduidige monitoring en rapportage ten aanzien van het beleid en maatregelen die door uw provincie zijn genomen. Wij gaan graag met u in gesprek om dit te concretiseren en te bekijken welke vervolgstappen u hierin kunt zetten. Daarbij adviseren wij om concrete doelstellingen te formuleren, waarop u periodiek wilt sturen, meten en controleren. Deze doelstellingen en de uitkomsten hiervan verdienen een centrale plek in de P&C-rapportages, waarbij u kunt overwegen om hiervoor een specifieke paragraaf in te richten.



INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

IT-omgeving

Vanwege de scherpe vereisten is bij veel van onze controlecliënten sprake van bevindingen in de opzet, bestaan en/of werking van de IT-beheersomgeving. Wij hanteren daarmee in veel gevallen een volledig gegevensgerichte controleaanpak en steunen daarbij niet op de interne IT-beheersomgeving.

Voor de jaarrekeningcontrole wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van informatie uit IT-systemen. Om op die informatie te kunnen steunen is het van groot belang dat de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking in de applicaties is gewaarborgd. Wij hebben in het kader van de jaarrekeningcontrole, IT-audit werkzaamheden uitgevoerd op relevante beheersmaatregelen van de IT-processen: wijzigingsbeheer, logische toegangsbeveiliging en continuïteitsbeheer voor de IT-applicaties die relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole. Daarbij hebben wij kennisgenomen van de voor de provincie relevante onderwerpen:

- Algemene IT-ontwikkelingen van de provincie;
- Het cyber/privacy risicomanagement van de provincie.

Zie de tabel hieronder voor de IT-applicaties relevant voor de jaarrekeningcontrole. Wij evalueren gedurende de controle de volledigheid van dit overzicht.

IT-applicatie	Beschrijving
Unit4Financials	Financiële administratie
HR-Core & Youforce	Personeelsadministratie
BNG	Bankapplicatie
Caseis	Bankapplicatie

Op de volgende slides wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste aandachtspunten voor IT.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

IT-omgeving

Aandachtspunt	Toelichting
Algemene Ontwikkelingen	De provincie Flevoland heeft grote ambities op het gebied van digitalisering en heeft daarom een gedetailleerde digitale strategie opgesteld. Deze strategie is ontworpen om de provincie in staat te stellen om efficiënter te werken, de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren en het gebruik van technologie te maximaliseren. Een randvoorwaarde voor het succes van deze digitalisering is dat risicobeheer en de beschikbare middelen gelijke tred houden met de ontwikkelingen. Dit betekent dat de provincie zich bewust moet zijn van de potentiële risico's en uitdagingen die gepaard gaan met digitalisering, zoals cyberaanvallen en privacy kwesties. Er moet een proactieve aanpak zijn om deze risico's te beheersen en te minimaliseren, met de juiste beveiligingsmaatregelen, monitoring en training van medewerkers. Daarnaast is het essentieel dat de provincie de benodigde middelen, zowel in termen van mensen als budget, toewijst om de digitale strategie succesvol te implementeren en te onderhouden. Dit omvat het investeren in digitale infrastructuur, het aantrekken en ontwikkelen van gekwalificeerd personeel en het opzetten van een duurzaam budget dat rekening houdt met de voortdurende technologische ontwikkelingen. Om ervoor te zorgen dat risicobeheer en resources blijven bij de toenemende digitalisering, moet de provincie een continue evaluatie en monitoring uitvoeren. Dit omvat het regelmatig beoordelen en bijwerken van beveiligingsmaatregelen, het monitoren van de cyberdreigingen, het periodiek herzien van het budget en het identificeren van eventuele lacunes of behoeften. Wij merken op dat de provincie de lange termijn doelen als onderdeel van de digitaliseringsstrategie in kaart heeft gebracht. Wij merken hierbij echter op dat de provincie nog niet beschikt over een geformaliseerd uitvoeringsplan waarin concrete tijdslijnen voor de initiatieven zijn vastgesteld. Wel worden de initiatieven voor 2024 opgenomen in het jaarprogramma voortvloeiende uit het coalitieakkoord. Wij willen hierbij benadrukken dat een realistische planning bijdraagt aan het uitvoeren van de verschillende initiatieven. Tevens geeft een planning handvaten voor het kort cyclisch rapporteren over de voortgang van de verschillende initiatieven aan de directie en Gedeputeerde Staten.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

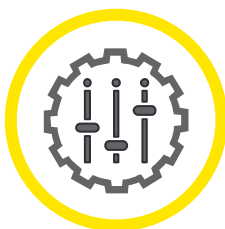
IT-omgeving

Bijlagen

Cybersecurity en Privacy dashboard

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij door middel van interviews met key stakeholders en inspectie van relevante documentatie, inzicht verkregen in de voor de provincie Flevoland relevante cyber- en privacy risico's. Tevens hebben wij inzicht verkregen in de door de provincie getroffen maatregelen, evenals de wijze waarop de directie en Gedeputeerde Staten informatie hieromtrent ontvangen om hun eindverantwoordelijkheid voor het beheersen van cyber- en privacy risico's te dragen.

Sector profiel



Risico profiel van de organisatie

Cybersecurity is voor provincies een topprioriteit gelet op het verhoogde cyberrisicoprofiel. Cybercriminelen worden steeds geavanceerder en gemotiveerder om systemen binnen te dringen en kritieke infrastructuur aan te vallen. Als beheerder van kritieke infrastructuur, zoals bruggen en sluizen, is de provincie een aantrekkelijk doelwit. Een succesvolle cyberaanval op deze systemen kan ernstige gevolgen hebben, waaronder verstoring van het verkeer, economische schade en mogelijk zelfs risico voor de veiligheid van mensenlevens. De provincie is zich bewust van deze dreigingen. Gelet op het risicoprofiel is er door de provincie het plan digitale weerbaarheid opgesteld om nu- en in de toekomst de risico's als gevolg van deze dreigingen voldoende te kunnen mitigeren.

Beeld van waarden en dreigingen



Ontwikkelingen en observaties

- Als onderdeel van de IS27001 certificering is de provincie bezig risicoanalyses uit te voeren op de processen in scope van deze certificering. Hierbij wordt door de provincie gebruik gemaakt van kennisdeling met andere provincies. Voor het in kaart brengen van het inherente- en restrisico wordt door de provincie gebruik gemaakt van GRC-tooling. Wij merken hierbij op dat deze risicoanalyses niet conform planning zijn uitgevoerd, en de provincie daarmee achterloopt op de eigen planning uit het plan digitale weerbaarheid.
- De provincie moet op termijn gaan voldoen aan de NIS2 wetgeving. De provincie is bezig inzichtelijk te maken aan welke vereisten moet worden voldaan op het gebied van cybersecurity.

Aanbevelingen

- Wij bevelen de provincie aan om vaart te maken met het uitvoeren van de (cyber)risicoanalyses, waardoor de provincie inzicht verkrijgt in de huidige (cyber-)rest risico's.
- Wij bevelen de provincie aan om, naast de processen in scope van de ISO27001 certificering, ook risicoanalyses uit te voeren op de andere kritische bedrijfsprocessen binnen de provincie zoals het proces m.b.t. het toekennen van subsidies of het beheeren van bruggen en sluizen.
- Wij bevelen de provincie aan om een roadmap op te stellen (bijv. als onderdeel van het plan digitale weerbaarheid) om aan de NIS2 vereisten te gaan voldoen en om over deze progressie te rapporteren aan de directie en Gedeputeerde Staten.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Cybersecurity en Privacy dashboard

Cybersecurity maatregelen



Ontwikkelingen en observaties

- De provincie heeft verschillende stappen genomen ten aanzien van het verder verbeteren van de getroffen cybersecurity maatregelen. Zo heeft de provincie als onderdeel van het plan digitale weerbaarheid verschillende maatregelen geïdentificeerd welke op korte worden uitgerold zoals het uitrollen van 'managed devices' en het inrichten van netwerksegmentering. Wij merken echter op dat veel projecten uit het plan digitale weerbaarheid zich momenteel nog in een initiële fase bevinden en momenteel nog niet zijn geïmplementeerd.
- De provincie heeft als onderdeel van de migratie naar het KPN datacenter een attack en penetrationtest uitgevoerd op de vernieuwde 'landingsomgeving'. Middels deze attack en penetrationtest heeft de provincie in kaart gebracht of de getroffen maatregelen op de landingsomgeving naar verwachting zijn ingericht.

Rapportage aan directie



Ontwikkelingen en observaties

- De provincie heeft de structuur van de rapportage verbeterd, waardoor in de periodieke rapportage de belangrijkste onderwerpen ten aanzien van cybersecurity en privacy worden gerapporteerd aan de directie. De rapportage wordt echter nog niet conform een vaste periodiciteit uitgevoerd.
- Er zijn in 2023 géén grote incidenten geweest op het gebied van cybersecurity.

Aanbevelingen

- Wij bevelen de provincie aan om na te gaan in hoeverre het huidige tempo van de getroffen verbeteringen voldoende is om het hoofd te bieden aan de snelle ontwikkelingen in het dreigingslandschap van de provincie. Wij merken hierbij op dat de provincie prioriteit moet geven aan voorgenomen ontwikkelingen als:
 - Het inrichten van een volledig SOC/SIEM om incidenten tijdig te signaleren en hierop te acteren.
 - Het uitvoeren van een attack & penetrationtest op het volledige landschap van de provincie.
 - Het uitvoeren van een ransomware simulatie.

Aanbevelingen

- Om een volgende stap te zetten bevelen wij de provincie aan om aandacht te besteden aan de periodiciteit van het uitbrengen van deze rapportages. Wij bevelen de provincie aan om tenminste eens per kwartaal te rapporteren over de status van zowel cybersecurity als privacy.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Managementsamenvatting

Onderzochte processen

Auditing and accounting

IT-omgeving

Bijlagen

Cybersecurity en Privacy dashboard

Voldoen aan
AVG wetgeving



Ontwikkelingen en observaties

- De provincie is momenteel niet compliant met de AVG wetgeving. De provincie is zich hiervan bewust, en heeft in 2023 een assessment uitgevoerd om inzichtelijk te maken op welke gebieden de provincie achterloopt. In de laatst beschikbare rapportage (Q3/Q4 2022) is aangegeven dat de provincie voor slechts 41% voldoet aan de AVG wetgeving. Om de achterstanden in te lopen is er door de provincie een verbeterplan geschreven. Ook maakt privacy kennis deel uit van het plan ambtelijk vakmanschap. Tevens is er door de provincie een extra privacy officer aangesteld welke kan worden gebruikt om invulling te geven aan de verbeteringen.
- De provincie heeft de directie en Gedeputeerde Staten proactief geïnformeerd aangaande de huidige stand van zaken binnen de provincie ten aanzien van de AVG-wetgeving.

Aanbevelingen

- Wij bevelen de provincie aan om aandacht te besteden aan het doorvoeren van duurzame verbeteringen op het gebied van de AVG-wetgeving. Denk hierbij aan de eerder gerapporteerde aanbevelingen (management-/boardletter 2022) om privacy verder te operationaliseren binnen de provincie. Een van de initiatieven in het doorvoeren van duurzame verbeteren is het vergroten van kennis in de eerste lijn in het plan ambtelijk vakmanschap. De nieuwe privacy officer kan hierbij worden gebruikt om de snelheid van de verbeteringen te verhogen.
- Wij bevelen de provincie aan periodiek te rapporteren over de status van privacy binnen de provincie. Zie voor de belangrijkste aandachtspunten bij deze rapportage de paragraaf 'Rapportage aan directie' op de vorige pagina.

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Bijlagen

Totaaloverzicht van
gedetailleerde bevindingen

Bijlagen

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Bijlagen

Totaaloverzicht van gedetailleerde bevindingen

Bijlage: Totaaloverzicht van gedetailleerde procesbevindingen

Omschrijving procesbevinding	Prioriteit 2023	Prioriteit 2022
1. (Verbijzonderde) interne controleomgeving: De risico controle matrices omvat niet alle relevante risico's; uitgevoerde controlewerkzaamheden mitigeren de relevante risico's in afdoende mate		
2. Financieel afsluitproces: De provincie beschikt niet over een activamodule en projectadministratie. Mede hierdoor is er sprake van relatief veel manuele handelingen en boekingen in het afsluitproces		
3. Financieel afsluitproces: Niet bij alle memoriaalboekingen is sprake van adequate functiescheiding		
4. Financieel afsluitproces: De financiële administratie wordt niet tussentijds afgesloten; geen tussentijdse actualisatie van balansposten		
5. Inkoop en factuurverwerking: Controle van de prestatielevering wordt niet consistent vastgelegd		
6. Aanbestedingen: Volledigheid contractenregister niet geborgd		
7. Aanbestedingen: Inkoopbureau wordt niet altijd betrokken bij inkooptrajecten groter dan € 50.000, terwijl dit op basis van intern inkoop- en aanbestedingsbeleid wel vereist is		
8. Subsidieproces: 4-ogenprincipe binnen proces van beoordeling van subsidieaanvraag en -vaststelling wordt niet afgedwongen		
9. SiSa: Tussentijdse monitoring van SiSa regelingen		

* Prioriteitstelling in 2023 verhoogd in verband met de omvang van de geconstateerde financiële rechtmatigheidsfouten in voorgaand jaar en nog niet hebben ingevoerd van contractmanagement

INHOUD

Aanbiedingsbrief

Bijlagen

Totaaloverzicht van gedetailleerde bevindingen

Bijlage: Totaaloverzicht van gedetailleerde procesbevindingen

Onderstaand hebben wij het totaaloverzicht van onze procesbevindingen opgenomen. De bevindingen zijn in meer detail uitgewerkt op de volgende pagina's. Voor het overzicht van procesbevindingen ten aanzien van IT verwijzen we naar het hoofdstuk 'IT omgeving' van deze managementletter.

Omschrijving procesbevinding	Prioriteit 2023	Prioriteit 2022
Automatisering / ICT: Uitvoering wijzigingenbeheerproces volgt niet de in opzet beschreven procedure	[A]	[A]
10. Automatisering / ICT: Testwerkzaamheden voor SaaS applicaties worden onvoldoende uitgevoerd		
Automatisering / ICT: Uitvoering periodieke controle volgt niet de in opzet beschreven procedure	[A]	[A]
Automatisering / ICT: Geen procedure aanwezig voor het uitvoeren van databasemutaties voor applicaties	[A]	[A]
11. Automatisering / ICT: Beheersing verhoogde rechten op netwerk en in applicaties onvoldoende beperkt en aantoonbaar		
Automatisering / ICT: Geen detective controle voor functionaliteit 'log in als andere gebruiker' voor beheer accounts Unit4Financials	[A]	[A]
Automatisering / ICT: Financieel kritische velden worden gelogd maar niet periodiek gecontroleerd	[A]	[A]
Automatisering / ICT: Beoordeling ISAE verklaring niet aantoonbaar vastgelegd	[A]	[A]

[A] - Gelet op de overgang naar SAP per 01-01-2024 heeft de provincie aangegeven dat beperkt opvolging heeft plaatsgevonden in Unit4Financials aangaande de bevindingen uit de managementletter van 2021. Hoewel wij de keuze van de provincie kunnen volgen, blijven deze bevindingen en aanbevelingen nog steeds relevant voor de provincie. Wij bevelen de provincie dan ook aan de bevindingen en aanbevelingen mee te nemen tijdens de inrichting van SAP, en waar nodig (IT-)beheersmaatregelen in te richten om de geadresseerde risico's te mitigeren. Daarnaast blijven onze bevindingen en aanbevelingen relevant in verband met de IT-beheersing van (de toegang tot) de historische data in Unit4 Financials.

Graag denken wij met de provincie mee over de invulling van de IT-beheersing in SAP voorafgaand aan de implementatie.