

Concern Interne Controleplan 2025

Deel I : Reguliere interne controles 2025 - 2027
Deel II: Aanvullende interne controles 2025
Deel III: Ontwikkelingen 2025

December 2024

Bestuurlijk opdrachtgever : Gedeputeerde Financiën
Ambtelijk opdrachtgever : Concerncontroller
Ambtelijk opdrachtnemer : AON opdracht AO/IC



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
Deel I	Reguliere interne controles 2025 - 2027	4
1.1	Status van het Concern Interne Controleplan.....	4
1.2	Doel van de interne controle.....	4
1.3	Organisatie interne controle bij de Provincie Zuid-Holland.....	4
1.4	Wettelijke en provinciale kaders.....	4
1.5	Controleactiviteiten en planning.....	4
Deel II	Aanvullende interne controles 2025.....	6
2.1	Terugblik 2024.....	6
2.2	Vooruitblik 2025.....	7
Deel III	Ontwikkelingen 2025	10

Bijlage: Jaarplanning Interne Controle activiteiten 2025

1 Inleiding

Voor u ligt het Concern Interne Controle-plan (CIC-plan) 2025 van de Provincie Zuid - Holland. Dit CIC - plan bestaat uit drie onderdelen:

- het eerste deel betreft de reguliere interne controles die betrekking hebben op de periode 2025 tot en met 2027.
- het tweede deel beschrijft de aanvullende (incidentele) interne controles die in 2025 zullen worden uitgevoerd.
- het derde deel gaat over de ontwikkelingen die in 2025 worden verwacht en effect zullen hebben op de uitvoering van de interne controles binnen de provinciale organisatie.

Een groot aantal interne controles wordt ieder jaar uitgevoerd. In het CIC-plan 2024 zijn deze interne controles benoemd, toegelicht en vastgesteld voor een periode van vier jaar (2024 – 2027). Er is gekozen voor deze periode om hiermee deze interne controles te koppelen aan de looptijd van het coalitieakkoord.

Naast genoemde reguliere interne controles worden jaarlijks ook aanvullende (incidentele) interne controles uitgevoerd. Aanleiding hiervoor kan zijn: een aanbeveling van de accountant, een verzoek van management en/of bestuur of van interne- en of externe ontwikkelingen. Deze aanvullende interne controles staan vermeld in deel II van het CIC-plan. In dat onderdeel wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de aanvullende interne controles die inzake het boekjaar 2024 zijn uitgevoerd en over de aanvullende onderzoeken die met betrekking tot het boekjaar 2025 worden verricht. Tenslotte wordt in deel III aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan relevante ontwikkelingen met betrekking tot de interne controles binnen de provincie.

Deel I: Reguliere interne controles 2025 - 2027

1.1 Status van het Concern Interne Controleplan

Met dit CIC-plan geven Gedeputeerde Staten invulling aan artikel 5.3 lid 4 van de 'Financiële verordening Provincie Zuid-Holland 2021' (16 december 2020). In dit artikel is opgenomen dat Gedeputeerde Staten jaarlijks zorgdragen voor de interne controle (IC) op de getrouwheid van de informatieverstrekking en de (financiële) rechtmatigheid van de beheershandelingen. Het CIC-plan is een kaderstellende nota die de belangrijkste verbijzonderde IC-werkzaamheden weergeeft, inclusief een bijlage met de planning van deze werkzaamheden. Dit plan wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten en ter kennisname doorgestuurd naar de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR).

Op basis van de aanbevelingen van de accountant naar aanleiding van zijn controle van de jaarrekening 2024 of interne- en/of externe ontwikkelingen kan dit CIC-plan door Gedeputeerde Staten worden gewijzigd. De wijzigingen worden dan ter kennisneming voorgelegd aan de COR.

1.2 Doel van de interne controle

Het primaire doel van de verbijzonderde interne controle (VIC) is om de organisatie inzicht te verschaffen in de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen in de belangrijkste processen, zodat er tenminste een uitspraak kan worden gedaan over de aspecten getrouwheid en financiële rechtmatigheid. Daarnaast zijn de uitgevoerde verbijzonderde interne controles van belang voor de accountant. De accountant moet voor de controle op de getrouwheid van de provinciale jaarrekening kunnen steunen op, onder andere, deze verbijzonderde interne controles.

1.3 Organisatie interne controle bij de Provincie Zuid-Holland

De opdracht Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) maakt deel uit van de opgave Concerncontrol van de Provincie Zuid-Holland en voert gedurende het jaar de reguliere interne controles uit op de belangrijkste processen. Deze processen zijn door Provinciale Staten bepaald aan de hand van het, jaarlijks door hen vast te stellen, Normenkader Rechtmatigheid en afgestemd met de accountant. Naast de reguliere interne controles zijn ook de controle van de rechtmatigheid van de inkoop inzake de Europese aanbestedingswet, de controle van zowel inkoop- als subsidiebesluiten, de controle van de memoriaalboekingen en de IT-audit in de jaarlijkse planning opgenomen.

1.4 Wettelijke en provinciale kaders

Er zijn binnen de provincie diverse kaders aanwezig die (kwaliteits)eisen stellen aan de interne controle. Deze kaders zijn afgestemd met de accountant en uitgewerkt in de controleprogramma's die gebruikt worden voor het uitvoeren van de interne controles. In het Normenkader Rechtmatigheid is een volledige opsomming van externe en interne wet- en regelgeving vastgelegd waaraan de medewerkers van AO/IC de financiële beheershandelingen toetsen met betrekking tot de controle op de rechtmatigheid. Besluitvorming door Provinciale Staten over het Normenkader Rechtmatigheid 2024 vindt plaats in januari 2025.

1.5 Controleactiviteiten en planning

Gezien het grote aantal transacties, de omvang van de geldstromen en/of mate van risico op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid, worden in de periode 2025 – 2027, net als in voorgaande jaren, gegevens-of procesgerichte controles verricht op de onderstaande onderwerpen:

Hoofdproces	Controle	Uitvoering	Frequentie
Verwerven en aannemen	Inkopen, aanbesteden en prestatieleveringen	Team AO/IC Procesteam Inkopen	2x per jaar
Verstrekken subsidies	Toekennen en vaststellen subsidies	Team AO/IC Procesteam Subsidies	2x per jaar
Genereren van Inkomsten	Opbrengsten	Team AO/IC Procesteam Subsidies	2x per jaar
Instandhouden Bedrijfskapitaal	Loonkosten	Team AO/IC Procesteam Loonkosten	2x per jaar
	Betalingsverkeer	Team AO/IC Procesteam Betalingsverkeer	2x per jaar
Planning en Control	Begrotingsuitvoering	Team AO/IC Procesteam Begrotingsuitvoering	1x per jaar
	Saldoverklaringen (overlopende posten/transitoria)	Team AO/IC Procesteam Jaarrekening	2x per jaar
	Jaarrekeningcontrole	Team AO/IC Procesteam Jaarrekening	1x per jaar
IT-audit	General IT-controls	Team AO/IC Procesteam Automatisering	1x per jaar
Grondadministratie	Juistheid/volledigheid mutaties + juistheid waardering	Team AO/IC Procesteam Groene Grond	1x per jaar
Memoriaalboekingen	Juistheid, tijdigheid, rechtmatigheid correcties	Team AO/IC	2x per jaar
Rechtmatigheid inkopen in het kader van Europese Aanbestedingswet	Rechtmatigheid inkoop	Team AO/IC	2x per jaar

Jaarrekeningcontrole 2024

De interne controles die direct betrekking hebben op de jaarrekening 2024 (bijvoorbeeld de controle op de SiSa-regelingen (SiSa = Single information, Single audit), de kapitaallasten en de reserves en voorzieningen) zijn niet separaat meegenomen in het CIC-plan 2025, omdat deze onderdeel uitmaken het specifieke jaarrekeningproces.

In de bijlage bij dit plan (Jaarplanning Interne Controle Activiteiten 2025) zijn de geplande start- en einddata en doorlooptijden van de interne controles zichtbaar gemaakt.

Deel II: Aanvullende interne controles 2025

2.1 Terugblik 2024

Naast de reguliere interne controles is in 2024 door de opdracht AO/IC ook aandacht besteed aan een aantal specifieke onderwerpen. Deze worden hierna verder toegelicht.

Rechtmatigheidsverantwoording

Naar aanleiding van nieuwe wetgeving is de controle van de rechtmatigheid met ingang van 1 januari 2023 de verantwoordelijkheid geworden van Gedeputeerde Staten. De uitkomsten van deze controle worden weergegeven in de rechtmatigheidsverantwoording die als bijlage bij de provinciale jaarrekening wordt opgenomen. In de paragraaf Bedrijfsvoering, die ook onderdeel is van de jaarrekening, wordt een toelichting op deze rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. De accountant beoordeelt bij de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden of de rechtmatigheidsverantwoording van Gedeputeerde Staten in overeenstemming is met de werkelijkheid (getrouwheid).

Gedeputeerde Staten hebben de rechtmatigheidscontrole voor de eerste keer uitgevoerd over het verslagjaar 2023. In de jaarrekening 2023 is de verantwoording over de uitkomsten daarvan (de rechtmatigheidsverantwoording) voor de eerste keer als bijlage opgenomen. De accountant heeft deze rechtmatigheidsverantwoording beoordeeld en geconcludeerd dat deze verantwoording een getrouwe weergave is van de werkelijkheid. De inhoudelijke bespreking van de rechtmatigheidsverantwoording en de bijbehorende toelichting heeft plaatsgevonden in de vergadering van de COR van mei 2024.

Na afloop van het jaarrekeningtraject 2023 is het proces met betrekking tot de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording 2023, zowel intern als met de accountant geëvalueerd. De aandachts- en verbeterpunten uit deze evaluatie worden betrokken bij het proces van de rechtmatigheidsverantwoording 2024.

De volgende werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoordingen 2023 en 2024 worden in 2024 uitgevoerd:

Opgave Gericht Organiseren

Met ingang van 1 maart 2023 is de provincie overgegaan naar een nieuwe inrichting van de organisatie, de opgavegerichte organisatie. Dit brengt de nodige veranderingen met zich mee. Niet alleen voor wat betreft de manier van werken, maar ook voor, bijvoorbeeld, de inrichting van de relevante processen en systemen. Bij al deze veranderingen is het van belang te blijven werken in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving (lees: rechtmatigheid). De overgangsregeling, die voorziet in de periode om de organisatie volledig gereed te maken voor het Opgave Gericht Organiseren, is verlengd tot 1 september 2024.

Met ingang van deze datum is de organisatieregeling aangepast aan de op dat moment geldende situatie. Daarnaast hebben op deze datum verschillende aanpassingen plaatsgevonden met betrekking tot mandaten en budgetten. Gelet op het feit dat het aspect 'rechtmatigheid' nauw verbonden is met deze onderwerpen heeft AO/IC deze specifiek betrokken bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole 2024.

Soft controls

De beheersmaatregelen in een organisatie kunnen onderverdeeld worden in 'hard controls' en 'soft controls'. Hard controls zijn formele maatregelen die vaak zijn vastgelegd in een document. Zij hebben vaak betrekking op harde aspecten van de organisatie zoals planning en control, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Doelstelling van deze controls is om vooral meer gewenst gedrag af te dwingen. Instrumenten die daarbij gebruikt worden zijn, onder andere, procedures, protocollen en administratieve systemen. Met soft controls wordt geprobeerd invloed uit te oefenen op de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van de medewerkers (kortom: houding en gedrag). Doelstelling van deze controls is het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving, waarin medewerkers hun werk kunnen doen. Soft controls zijn belangrijke aspecten van cultuur, houding en gedrag. Cultuur, houding en gedrag spelen een steeds belangrijkere rol in de interne beheersing van de organisatie. Een definitie van soft controls is: "De niet-tastbare gedrag beïnvloedende factoren in een organisatie die van belang zijn voor het realiseren van de organisatiedoelstellingen" (NBA, *Handreiking 1148*)

Voorbeelden van soft-controls zijn:

- helderheid
- voorbeeldgedrag
- betrokkenheid
- uitvoerbaarheid
- transparantie
- bespreekbaarheid
- aanspreekbaarheid
- handhaving

In 2024 is meer aandacht besteed aan de interne beheersing en de risico-inschatting met betrekking tot cultuur, houding en gedrag. Zo is in 2024 het inventariseren en beoordelen van genoemde soft controls binnen het proces Verstrekken Subsidies verder uitgewerkt. Deze werkzaamheden worden in 2025 verder uitgebreid, niet alleen binnen het subsidieproces, maar ook binnen de andere processen waarop een (verbijzonderde) interne controle wordt uitgevoerd. (zie § 2.2 en onderdeel III)

2.2 Vooruitblik 2025

Naast de in § 1.5 genoemde reguliere interne controles zullen met betrekking tot het boekjaar 2025 diverse bijzondere controles worden uitgevoerd. Dit zijn, onder andere, controles naar aanleiding van de aanbevelingen van de accountant zoals deze zijn opgenomen in de managementletter 2024. Deze aanvullende controles worden hierna toegelicht.

Rechtmatigheidsverantwoording

Ook over het verslagjaar 2024 wordt door Gedeputeerde Staten een rechtmatigheidscontrole uitgevoerd. De uitkomsten daarvan worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, inclusief de toelichting daarop in de paragraaf Bedrijfsvoering. Beide verantwoordingsdocumenten worden als bijlage opgenomen in de provinciale jaarrekening 2024. De controle van de jaarrekening 2024 door de accountant en de bespreking hiervan in Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vindt plaats in de periode maart tot en met juni 2025.

Proces

De volgende werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording 2024 worden in 2025 uitgevoerd:

- a. Verdere uitwerking rechtmatigheidscontrole 2024 en het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording 2024 (*actiehouder: opdracht AO/IC; tijdpad: januari tot en met februari 2025*)
- b. Controle op de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording 2024 (*actiehouder: Deloitte; tijdpad: maart tot en met april 2025*)
- c. Bespreking rechtmatigheidsverantwoording 2024 door Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten (*actiehouder: Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten; tijdpad: mei tot en met juni 2025*)
- d. Evaluatie van het proces met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording 2024 (*actiehouder: Deloitte en opdracht AO/IC; tijdpad: juni tot en met juli 2025*)
- e. Opstarten van de rechtmatigheidscontrole 2025 (*actiehouder: opdracht AO/IC; tijdpad: juli tot en met december 2025*)

Na de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole 2024 en de evaluatie daarvan wordt in juli 2025 de rechtmatigheidscontrole 2025 opgestart. Vanaf dat moment wordt deze controle niet meer als een bijzondere controle, maar als een 'reguliere' controle opgenomen in het Concern Interne Controleplan (2026 e.v.).

Bewustwording

Met ingang van het verslagjaar 2023 is, als gevolg van gewijzigde wetgeving, de rechtmatigheidscontrole voor de eerste keer uitgevoerd door Gedeputeerde Staten. Tot en met het verslagjaar 2022 heeft de accountant van de provincie Zuid-Holland, Deloitte, deze controle uitgevoerd. Daarbij maakte de accountant gebruik van de verbijzonderde interne controles die gedurende het jaar door AO/IC werden uitgevoerd. Het was daarmee dan ook een logische eerste stap dat AO/IC een belangrijke rol vervult bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole. Echter, de rechtmatigheidsverantwoording is niet iets van alleen AO/IC, maar van de hele organisatie.

In de afgelopen jaren lag de eerste prioriteit bij het juist en volledig uitvoeren van de rechtmatigheidscontrole en de verantwoording daarover in de rechtmatigheidsverantwoording. Na de uitvoering van de rechtmatigheidscontroles 2023 en 2024 is het nu tijd om vervolgstappen te zetten om de bewustwording en betrokkenheid van de rest van de organisatie met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording te vergroten. Hierbij wordt, zoveel als mogelijk, aansluiting gezocht bij de ontwikkeling van de organisatie (OpgaveGerichtOrganiseren).

Bij het creëren van meer bewustwording en betrokkenheid bij de rechtmatigheidscontrole wordt, onder andere, gedacht aan:

- a. het opstellen van een brochure over de verantwoordelijkheden van budgethouders met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording;
- b. het maken van procesafspraken omtrent de verantwoordingsrol van budgethouders met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording;
- c. het organiseren van workshops voor budgethouders inzake de rechtmatigheidsverantwoording.

De opdracht AO/IC start, samen met andere direct betrokken collega's, in 2025 met dit traject.

Zie § 2.1 voor verdere informatie over de rechtmatigheidsverantwoording.

Organisatieontwikkeling

Met ingang van 1 maart 2023 is de provincie overgegaan naar een nieuwe inrichting van de organisatie, de opgavegerichte organisatie. Dit brengt de nodige veranderingen met zich mee. Niet alleen voor wat betreft de manier van werken, maar ook voor, bijvoorbeeld, de inrichting van de relevante processen en systemen. Bij al deze veranderingen is het van belang te blijven werken in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving (lees: rechtmatigheid). Vragen die daarbij, onder andere, aan de orde komen zijn:

1. zijn de besluiten genomen door daartoe bevoegde medewerkers?
2. zijn uitgaven gedaan door medewerkers die beslissingsbevoegd zijn met betrekking tot het desbetreffende budget?
3. hebben de beslissers van een besluit in voldoende mate rekening gehouden met de geldende wet- en regelgeving?

De beantwoording van deze vragen krijgt specifieke aandacht in de interne controles 2025 die door AO/IC worden uitgevoerd. De werkzaamheden die hierop betrekking hebben zijn, onder andere, het:

- a. adviseren van de organisatie daar waar het gaat over het aspect 'rechtmatigheid' bij het aan laten sluiten van de systemen en de processen op de nieuwe inrichting van de organisatie.
- b. specifiek aandacht hebben voor het rechtmatig handelen van de organisatie.
- c. vaststellen dat adequate rapportages beschikbaar zijn om sturing te kunnen geven aan en verantwoording te kunnen afleggen over/binnen het opgave gericht werken.

Handmatige memoriaalboekingen

Eind 2024 is de werkinstructie 'Autorisatie memoriaalboekingen CODA' opgesteld. De beoogde ingangsdatum van deze werkinstructie is 1 januari 2025. Deze werkinstructie zorgt voor grip op de autorisatie en de onderbouwing van de handmatige memoriaalboekingen. Na invoering van deze werkinstructie toetst AO/IC tweemaal per jaar (juni en januari) of deze werkinstructie juist en volledig wordt toegepast. De uitkomsten van deze toetsing worden opgenomen in een rapportage.

In 2025 is deze controle op de handmatige memoriaalboekingen een bijzondere of aanvullende interne controle. Met ingang van het Concern Interne Controleplan 2026 maakt deze controle onderdeel uit van de reguliere controles.

Soft controls

Zoals aangegeven in § 2.1 worden ook in 2025 de soft-controls betrokken bij de uitvoering van de interne controles. De implementatie hiervan bij de interne controle op het subsidieproces wordt verder uitgebreid. Daarnaast worden de soft-controls ook betrokken bij de uitvoering van de interne controles op de andere processen. *(Zie voor meer informatie § 2.1 en onderdeel III)*

Deel III: Ontwikkelingen 2025

Ontwikkelingen die in 2025 een rol spelen in de verdere ontwikkeling van de opdracht AO/IC zijn digitalisering en soft-controls. Zo kan digitalisering in de vorm van de inzet van een audittool naast kwaliteit en uniformiteit ook efficiëntievoordelen opleveren bij het vastleggen van alle uitgevoerde interne controles. Ook komen steeds meer digitale middelen beschikbaar om de (interne) controles op een meer efficiënte manier uit te voeren, zoals data-analyse, process-mining en artificial intelligence (AI). Naast deze ontwikkeling speelt de toetsing van soft-controls bij de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controles een steeds belangrijker rol. Beide ontwikkelingen worden hierna kort toegelicht.

Digitalisering

Audittool

Een 'audittool' is een applicatie waarmee de interne controles op een uniforme wijze worden vastgelegd. Uitgangspunt van de inzet van een dergelijke tool is om niet alleen de kwaliteit van de werkzaamheden verder te verbeteren, maar ook te zorgen voor meer efficiëntie, bijvoorbeeld op het gebied van het vastleggen van controlewerkzaamheden en het uitwisselen van beschikbare informatie uit de verschillende controles. In het afgelopen jaar zijn verschillende stappen gezet om een dergelijke applicatie te implementeren. Zo zijn de functionele eisen waaraan deze applicatie moet voldoen bepaald en zijn verschillende applicaties beoordeeld. In 2025 wordt dit proces vervolgd met het doel om in 2025 te kunnen beschikken over een audittool die ingezet kan worden bij de werkzaamheden van de opdracht Administratieve Organisatie en Interne Controle.

Data-analyse en process-mining

In de afgelopen jaren heeft de opdracht AO/IC bij de uitvoering van een tweetal interne controles (Loonkosten en Betalingsverkeer) gebruik gemaakt van data-analyse. De kennis en ervaring die hierbij is opgedaan worden gebruikt om in 2025 verdere stappen te zetten op het gebied van de inzet van data-analyse. Hierbij moet worden gedacht aan de inzet van data-analyse bij zowel de uitvoering van de werkzaamheden met betrekking tot de jaarrekeningcontrole 2024 (februari 2025) als bij de uitvoering van de interne controles 2025. Deze inzet van data-analyse vindt plaats in afstemming met Deloitte, omdat de accountant voor zijn controlewerkzaamheden, zoveel mogelijk, gebruik moet kunnen blijven maken van de door de provinciale organisatie uitgevoerde interne controles.

Naast data-analyse krijgt ook de inzet van proces-mining bij de uitvoering van de interne controles steeds meer de aandacht. Process mining is een methode om het verloop van processen in kaart te brengen, te visualiseren en te analyseren met behulp van speciale software. Hiermee kunnen in korte tijd, bijvoorbeeld, afwijkingen van de standaardprocedures geïdentificeerd worden. Voordelen van de inzet van proces-mining zijn:

- a. het analyseren van de volledige massa van relevante data en niet alleen een steekproef,
- b. het is in veel gevallen een meer objectieve controle
- c. het levert vaak nieuwe inzichten op

Artificial Intelligence (AI)

Door gebruik te maken van artificial intelligence kunnen grote hoeveelheden informatie snel en effectief worden geanalyseerd op, bijvoorbeeld, patronen of ongebruikelijke transacties. Daarnaast biedt deze ontwikkeling de mogelijkheid om routinetaken verder te automatiseren.

In 2025 wordt nagegaan of proces-mining en artificial intelligence ingezet kunnen worden bij de uitvoering van de interne controles en op welke wijze dat kan worden vormgegeven.

Soft-controls

In de door de opdracht AO/IC uit te voeren interne controles wordt, naast aandacht voor de hard-controls, ook aandacht besteed aan de verschillende soft-controls. Hard-controls hebben betrekking op richtlijnen, procedures, processen en systemen. Soft-controls gaan over houding, gedrag en de cultuur van de organisatie. Beide controls zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden als de twee zijden van één medaille. De toetsing van de soft-controls wordt in 2025 steeds verder uitgerold én geïmplementeerd in de uit te voeren interne controles. *(Zie ook § 2.1 en § 2.2)*