

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen

Accountantsverslag

Voor het boekjaar geëindigd op 31 december 2015

4 april 2016

Het algemeen bestuur van de
gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Groningen
Lloydsweg 17
9641 KJ VEENDAM

Datum
4 april 2016

Behandeld door
B.J. Mol
088 288 3983

Ons kenmerk
3114094760/2016.049571.03/
MA

Onderwerp
Accountantsverslag van de gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Groningen voor het boekjaar 2015

Geacht bestuur,

Wij hebben de jaarrekening 2015 van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen (hierna: Omgevingsdienst Groningen) gecontroleerd. De jaarrekening van Omgevingsdienst Groningen is opgesteld onder eindverantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Dit accountantsverslag bevat onze belangrijkste bevindingen.

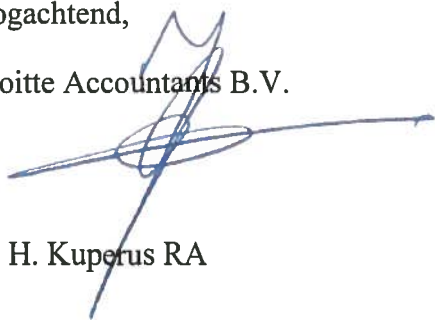
Bij deze jaarrekening 2015 hebben wij op 4 april 2016 een goedkeurende controleverklaring verstrekt.

Het verslag van bevindingen is bedoeld om u te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2015. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden. Wij wijzen u erop dat uw controlerende taak uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik de organisatie en de ambtelijk medewerkers te bedanken voor de samenwerking en voor de constructieve houding tijdens onze controle. Mochten er vragen zijn naar aanleiding van dit verslag, dan zijn wij graag bereid die te beantwoorden.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. H. Kuperus RA

3

4 april 2016

3114094760/2016.049571.03/MA

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt	4
1.2 Er is een goedkeurende controleverklaring verstrekt	4
1.3 Verloop van het controleproces	5
2. Controlebevindingen jaarrekening 2015	6
2.1 Financiële positie Omgevingsdienst Groningen	6
2.2 Baten vanuit maatwerkopdrachten	6
2.3 Overige bevindingen	7
2.4 Frauderisico's, beheersmaatregelen en bestuurlijke betrokkenheid daarbij	7
3. Rechtmatigheid	9
3.1 Aanpak controle rechtmatigheid	9
3.2 Begroting is onderschreden, middelen begroting zijn niet volledig uitgegeven	9
3.3 Naleving overige verordeningen	10
3.4 Naleving Europese aanbestedingsregels is een aandachtspunt	10
Appendix A Overzicht ongecorrigeerde controleverschillen	11
Appendix B Frauderisico	12
Appendix C Bevestiging onafhankelijkheid	13
Appendix D Disclaimer en beperking in gebruik	14

1. Inleiding

1.1 De opdracht die u ons hebt verstrekt

Door middel van de door u getekende opdrachtbevestiging van 19 oktober 2015 heeft u ons opdracht gegeven tot de controle van de jaarrekening 2015 van uw organisatie.

De doelstelling van de controle is het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening 2015 van Omgevingsdienst Groningen. De accountantscontrole omvat naast de controle op de getrouwheid van de cijfers ook de rechtmatigheid van het financiële beheer over het jaar 2015, zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur legt door middel van de jaarstukken, de jaarrekening en het jaarverslag, verantwoording af aan het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de jaarrekening en heeft die verantwoordelijkheid schriftelijk aan ons bevestigd.

In dit accountantsverslag geven wij een toelichting op de bevindingen die voortvloeien uit de controle.

1.2 Er is een goedkeurende controleverklaring verstrekt

Het oordeel op basis van ons onderzoek naar de getrouwheid en de rechtmatigheid geven wij weer in de controleverklaring. Bij dit onderzoek geven wij antwoord op de volgende vragen:

- Zijn de in de jaarrekening gepresenteerde baten en de lasten over 2015 en de activa en passiva per 31 december 2015 getrouw weergegeven?
- Zijn de baten en lasten en de balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de verordeningen van Omgevingsdienst Groningen, en zijn deze rechtmatig tot stand gekomen?
- Maken de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk?
- Is de jaarrekening opgesteld in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten?
- Is het jaarverslag verenigbaar met de jaarrekening?

Bij de door het dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening 2015 hebben wij op 4 april 2016 een verklaring met een goedkeurende strekking afgegeven, zowel voor het aspect getrouwheid als voor het aspect rechtmatigheid.

In overeenstemming met het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) hebben wij de navolgende goedkeurings- en rapporteringstoleranties gehanteerd:

Goedkeuringstoleranties		
Fouten	1% van het totaal van de lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves)	€ 150.000
Onzekerheden	3% van het totaal van de lasten	€ 450.000
Rapporteringstoleranties		
Fouten	5% van bovenstaande goedkeuringstoleranties	€ 7.500
Onzekerheden		€ 22.500

1.3 Verloop van het controleproces

De controle van de jaarrekening van Omgevingsdienst Groningen dient in een kort tijdsbestek plaats te vinden. Dit omdat Omgevingsdienst Groningen tijdig moet rapporteren richting de deelnemende gemeenten en de provincie. We vinden dat de planning van het jaarrekeningtraject zorgvuldig door u is voorbereid. Voor een belangrijk deel is Omgevingsdienst Groningen daarbij afhankelijk van de provincie Groningen, omdat diverse administratieve zaken daar zijn belegd. Het jaarverslag wordt opgesteld door Omgevingsdienst Groningen zelf.

Het jaarrekeningproces vergt, vanwege de korte doorlooptijd, goede planning en veel coördinatie en afstemming met uw accountant. We constateren dat daarin ten opzichte van vorig jaar verbeteringen zijn gerealiseerd.

Tegelijkertijd constateren we ook dat in de conceptjaarrekening nog diverse omissies aanwezig waren. Hierdoor was het noodzakelijk om meerdere conceptversies van de jaarrekening uit te wisselen en om cijfermatig nog een aantal correcties door te voeren. Deze zaken zijn echter tijdig opgelost en hebben een vlotte afwikkeling niet in de weg gestaan.

Graag evalueren we het jaarrekeningtraject met u, zodat de volgende controle wederom goed verloopt en waarbij verbeterpunten verder worden opgepakt.

2. Controlebevindingen jaarrekening 2015

In dit hoofdstuk rapporteren wij de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2015 van Omgevingsdienst Groningen.

2.1 Financiële positie Omgevingsdienst Groningen

Omgevingsdienst Groningen heeft over het kalenderjaar 2015 een positief gerealiseerd resultaat van € 801.000 behaald. Rekening houdend met het eigen vermogen ultimo 2014 van € 2.293.000 geeft dat ultimo 2015 een eigen vermogen van € 2.785.000. De algemene reserve van Omgevingsdienst Groningen bedraagt € 714.000. Op grond van artikel 35 lid 5 van de Gemeenschappelijke regeling mag het weerstandsvermogen maximaal 5% van de jaarmzet bedragen. Het weerstandsvermogen wordt gelijk gesteld aan de algemene reserve door de Omgevingsdienst Groningen. De baten zijn in 2015 ad € 15.534.000 en daarmee mag de algemene reserve maximaal € 776.700 bedragen. Dit betekent dat van het gerealiseerde resultaat nog € 62.700 toegevoegd kan worden aan de algemene reserve en dat voor het restant, waar geen bestemming voor wordt gevormd restitutie moet plaatsvinden. Het is van belang dat de Omgevingsdienst Groningen hier op blijft monitoren en het vermogen niet laat oplopen. De Omgevingsdienst Groningen heeft in 2013 een bestemmingsreserve gevormd voor de eenmalige projectkosten ad € 893.000, waar in 2015 geen sprake is van een onttrekking. Deze bestemmingsreserve is gevormd, specifiek ter dekking van de kosten van het Leefomgevings-systeem.

2.2 Baten vanuit maatwerkopdrachten

De baten uit maatwerkopdrachten zijn ultimo 2015 voor een bedrag van € 245.000 opgenomen in de jaarrekening. Dit zijn aanvullende opdrachten, die de Omgevingsdienst Groningen voor haar opdrachtgevers heeft uitgevoerd. Om te waarborgen dat de Omgevingsdienst Groningen de volledigheid van deze baten vast kan stellen, dienen adequate interne procedures te zijn ingericht. Omdat maatwerkopdrachten alleen tot een bate kunnen leiden als er sprake is van een door beide partijen getekend contract en er zicht is op alle contracten, hebben wij de volledigheid van de verantwoorde baten kunnen vaststellen. Omgevingsdienst Groningen is zich er echter van bewust dat de interne procedures voor 2016 voor verbetering vatbaar zijn en dat die noodzaak er ook is, wetende dat de baten vanuit maatwerkopdrachten naar verwachting in de aankomende jaren zullen toenemen.

2.3 Overige bevindingen

- De ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren bedragen ultimo 2015 ad € 947.000 (2014: € 1.050.000). Mutatie betreft de vrijval van € 103.000 in kosten Sociaal Plan. De ontvangen voorschotbedragen met betrekking tot kosten Opleidingsplan (€ 305.000) en kosten Leefomgevingssysteem (€ 344.000) zijn in 2015 niet besteed. In 2014 hebben wij de Omgevingsdienst Groningen geadviseerd om te beoordelen in hoeverre deze middelen nog benodigd zijn. Deze aanbeveling geldt ook voor huidige boekjaar.
- De Omgevingsdienst Groningen heeft bij de najaarsrapportage 2015 een gerealiseerd resultaat van € 0 geraamd, terwijl het werkelijke gerealiseerde resultaat € 801.000 bedraagt. Deze afwijking is fors. Belangrijk is dan om vast te stellen dat de oorzaken die ten grondslag liggen aan deze afwijking niet te voorzien waren bij het opstellen van de najaarsrapportage. Normaliter mag er geen groot verschil zitten tussen beide rapportages, voor zover het gaat om goed in te schatten posten. Het verschil is met name veroorzaakt door lagere personeelskosten (€ 528.000), lagere materiële kosten (€ 687.000) en lagere besteding deelnemersbijdragen projectfase (-/- € 365.000).
- We hebben vastgesteld dat er een drietal facturen zijn binnengekomen in 2016 die betrekking hebben op 2015. Er is een totaal bedrag gecorrigeerd van € 57.541 in de definitieve jaarstukken van 2015.
- Onder de overlopende activa was een bedrag van € 57.376 verantwoord als vooruitbetaalde kosten inzake het LOS zaaksysteem. Tijdens de controle hebben we vastgesteld dat dit bedrag feitelijk in januari 2016 is betaald. Dit bedrag is gecorrigeerd in de definitieve jaarstukken van 2015.
- Er is een bedrag van € 28.600 aan vooruitbetaalde huur opgenomen onder de vorderingen op openbare lichamen. De eigenaar van het pand is geen openbaar lichaam en daarom is dit bedrag gereclassificeerd naar overige vorderingen in het definitieve jaarverslag van 2015.

2.4 Frauderisico's, beheersmaatregelen en bestuurlijke betrokkenheid daarbij

Het dagelijks bestuur van Omgevingsdienst Groningen is verantwoordelijk voor het vermijden en ontdekken van fraude. Vanuit onze rol bevragen wij het dagelijks bestuur hier ook op. Welke frauderisico's kunnen zich voordoen bij Omgevingsdienst Groningen en welke maatregelen van interne beheersing zijn er om fraudes te voorkomen?

Het beheersen van kwaliteit is uitsluitend mogelijk indien vooraf ook inzicht wordt verkregen in en bewustwording is gecreëerd omtrent de gebieden die gevoelig zijn voor fraude. Het onderkennen van dergelijke risico's is een startpunt om (goede) interne beheersingsmaatregelen in te voeren, die het risico op fraude zoveel als mogelijk beperken. De interne frauderisicoanalyse geeft nadere richting aan de wijze waarop Omgevingsdienst Groningen de eigen beheersingsomgeving heeft ingericht.

De directie van Omgevingsdienst Groningen heeft in 2015 een fraude-risicoanalyse laten opstellen, welke ook in maart 2015 is ondertekend. De behandeling van de analyse in het bestuur heeft plaatsgevonden. Dit vinden wij een goede zaak, want hiermee is inzichtelijk geworden welke risico's Omgevingsdienst Groningen op dit gebied loopt en is antwoord gegeven op de vraag of de risico's intern voldoende worden beheerst. U bent voor uzelf tot de conclusie gekomen dat voor de geïdentificeerde risico's voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen en dat geen aanvullende maatregelen nodig zijn.

3. Rechtmatigheid

3.1 Aanpak controle rechtmatigheid

De jaarrekening 2015 is de financiële resultante van de handelingen die binnen uw organisatie hebben plaatsgevonden. Het oordeel over de betrouwbaarheid van deze financiële uitkomsten wordt mede vastgesteld aan de hand van de interne controles die de Omgevingsdienst Groningen zelf dient uit te voeren. De uitkomsten van deze controles zijn voor ons van belang om ons oordeel op te baseren. Rechtmatigheid is in essentie het vaststellen dat de gemaakte afspraken en regels worden nageleefd. Heldere procedures vormen hiervoor een belangrijke voorwaarde.

Om ons als accountants als het ware de goede weg te wijzen en ook de interne controle richting te geven, is het van belang dat er een controleprotocol is waarin het normenkader is opgenomen. Het normenkader is in feite niets anders dan een overzicht van de van toepassing zijnde - en daarmee te toetsen - interne en externe spelregels. Het van toepassing zijnde normenkader is op 7 november 2015 door het dagelijks bestuur vastgesteld en ter kennisgeving aan het algemeen bestuur verstrekt. Wij hebben onze werkzaamheden uitgevoerd aan de hand van dit normenkader, rekening houdend met de goedkeuringstolerantie zoals deze vastligt in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, namelijk voor fouten 1% en voor onzekerheden 3%.

In de financiële verordening van de Omgevingsdienst Groningen is vastgesteld dat het Dagelijks Bestuur zorg draagt voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatie-verstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Dit ter vaststelling van het getrouwe en rechtmatige beeld van de jaarrekening. Omgevingsdienst Groningen heeft een interne controle uitgevoerd, om vast te stellen dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand gekomen zijn.

3.2 Begroting is onderschreden, middelen begroting zijn niet volledig uitgegeven

Eén van de belangrijkste elementen van de kaderstellende taak van het algemeen bestuur is het budgetrecht. Het algemeen bestuur heeft het recht om de budgetten toe te kennen. Het dagelijks bestuur is vervolgens verantwoordelijk voor het opzetten van een systeem van budgetbeheer dat moet waarborgen dat de lasten binnen de begroting blijven.

Omdat het algemeen bestuur de kaders stelt, is het overschrijden van de begroting in beginsel onrechtmatig. De analyse van overschrijdingen dient plaats te vinden op het niveau van de vastgestelde programma's. De begroting en daarmee ook de jaarrekening van Omgevingsdienst Groningen kent echter geen onderverdeling naar programma's. In feite is er daarmee sprake van één programma, namelijk de uitvoering van milieutaken.

10

4 april 2016

3114094760/2016.049571.03/MA

• Totaal geraamde lasten (na wijziging), inclusief onvoorziene kosten:	€ 16.028.000
• Totaal realisatie, inclusief onvoorziene kosten:	<u>€ 15.042.000</u>
• Onderschrijding	€ 986.000

Er is sprake van een begrotingsonderschrijding, zodat begrotingsonrechtmatigheid niet aan de orde is.

3.3 Naleving overige verordeningen

Van de overige verordeningen en wetgeving die hebben geleid tot financiële beheersmaatregelen in 2015, hebben we kunnen vaststellen dat deze door het bestuur worden nageleefd.

3.4 Naleving Europese aanbestedingsregels is een aandachtspunt

Decentrale overheden, waaronder ook gemeenschappelijke regelingen, moeten bij overheidsopdrachten rekening houden met Europese drempelbedragen voor aanbestedingen. Bij de controle zijn we nagegaan of de Europese aanbestedingsregels zijn nageleefd.

De belangrijkste Europese drempelwaarden zijn vastgelegd in art. 7 richtlijn 2004/18. De bedragen voor decentrale overheden voor 2014 tot en met 2015 zijn hieronder opgenomen. De bedragen zijn exclusief btw.

- Werken € 5.186.000
- Leveringen € 207.000
- Diensten € 207.000

Voor de Omgevingsdienst Groningen zijn voornamelijk de drempelbedragen ten aanzien van leveringen en diensten van belang. Wat betreft de vraag welke aanbestedingsvorm gekozen dient te worden, geldt een zogenaamde referentieperiode van 48 maanden, ofwel vier jaar. Contracten of diensten met een jaarlijks verwachte opdrachtwaarde van meer dan € 51.750 dienen in beginsel te worden aanbesteed.

Uit onze controle komt naar voren dat Omgevingsdienst Groningen gebruik maakt van externe dienstverleners voor met name inhuur van personeel. Deze zijn aangemerkt als zogenaamde '2B diensten', want bij deze inhuur is sprake van een gezagsrelatie en/of is sprake van een inspanningsverplichting. Er is niet sprake van het leveren van een product of een advies (een resultaatverplichting).

Voor deze diensten geldt een verlicht Europees regime, waarbij geen volledige EU-procedure hoeft te worden gevolgd. De inkoop van deze diensten dient echter wél gepubliceerd te worden en Omgevingsdienst Groningen heeft niet aan deze eis voldaan. Het niet naleven hiervan telt uiteindelijk niet mee voor de oordeelsvorming in de controleverklaring, omdat wij dit aanmerken als een procedure fout en geen rechtmatigheidsfout.

11

4 april 2016

3114094760/2016.049571.03/MA

Appendix A Overzicht ongecorrigeerde controleverschillen

Hieronder geven wij een overzicht van ongecorrigeerde verschillen gedurende de jaarrekeningcontrole.

- Er zijn geen ongecorrigeerde verschillen geconstateerd gedurende de jaarrekeningcontrole.

Appendix B Frauderisico

In Nederland is de accountant wettelijk verplicht om alle ontdekte fraudegevallen te rapporteren aan het management van de organisatie. Wij merken op dat onze controle niet specifiek is ingericht op het ontdekken van fraude. De accountant is wel verantwoordelijk voor het betrekken van frauderisico's in de planning en uitvoering van zijn controleopdracht.

Wij hebben een fraudediscussie gevoerd met het controleteam en met het management van Omgevingsdienst Groningen, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de vermoedens van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken. Van het management hebben wij de bevestiging ontvangen dat er geen onregelmatigheden zijn geconstateerd waarbij het management of werknemers zijn betrokken die een belangrijke rol spelen bij de maatregelen van interne beheersing of anderen in het geval dat de fraude van materieel belang kan zijn voor de jaarrekening.

Tevens hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die erop gericht waren om het risico van het 'omzeilen' van de interne beheersingsmaatregelen door het management te detecteren. Wij hebben specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen en schattingen en hebben significante en ongebruikelijke transacties met behulp van gegevensanalyses onderzocht.

Hoewel wij een kritische houding hebben ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, willen wij opmerken dat onze controle niet specifiek is gericht op het ontdekken hiervan. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2015 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

13

4 april 2016

3114094760/2016.049571.03/MA

Appendix C Bevestiging onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de 'Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)' en vormen een belangrijk onderdeel van het 'normenkader' waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen de organisatie van Deloitte ingebed.

Op basis van onze toetsing concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij Omgevingsdienst Groningen in 2015 voldoende is gewaarborgd. Een overzicht van de aanvullende dienstverlening hebben wij hieronder opgenomen.

Aanvullende dienstverlening (niet controle gerelateerd)

Geen

Appendix D Disclaimer en beperking in gebruik

Dit verslag is alleen bestemd voor de leden van algemeen en dagelijks bestuur van Omgevingsdienst Groningen, de deelnemende gemeenten, provincie Groningen en het Ministerie van BZK en mag niet in zijn geheel of gedeeltelijk aan derden worden verstrekt of aangehaald zonder onze schriftelijke toestemming vooraf. Er wordt geen verantwoordelijkheid aan een derde partij geaccepteerd, omdat dit verslag daar niet voor is opgesteld en bedoeld. Dientengevolge nemen wij geen enkele verplichting of plicht van zorg op ons aan ieder ander persoon aan wie dit verslag getoond wordt of in wiens handen het komt.

De in dit verslag aan de orde gestelde onderwerpen waarvan wij van mening zijn dat zij uw aandacht behoeven, zijn door ons geconstateerd gedurende onze controleopdracht. Het is geen allesomvattend verslag van alle geconstateerde zaken en in het bijzonder kunnen wij niet verantwoordelijk worden gesteld voor het rapporteren van alle bedrijfsrisico's of tekortkomingen in het systeem van interne beheersing. Elke conclusie, opinie of opmerking in dit verslag is verstrekt in de context van onze controleverklaring over de jaarrekening als geheel.

Evenzo geldt dat eventuele opmerkingen, bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het systeem van interne beheersing niet gelezen dienen te worden als een afzonderlijke opinie over het systeem van interne beheersing en de werking daarvan.