

Gemeenschappelijke
Regeling
Omgevingsdienst
Groningen

Managementletter 2016



Aan het dagelijks bestuur van de
Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groningen
T.a.v. mevrouw S. Borgers, directeur a.i.
Lloydsweg 17
9641 KJ VEENDAM

Datum
17 januari 2017

Behandeld door
drs. H. Kuperus RA
088 288 0212

Ons kenmerk
3114461750/2017.007854/TO

Onderwerp
Managementletter 2016

Geachte mevrouw Borgers,

De interim-controle voor de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen is uitgevoerd en afgerond. U treft in deze managementletter onze belangrijkste bevindingen aan.

Onze controle is vooral gericht op onderwerpen die van belang zijn voor een goede en betrouwbare jaarverslaggeving, mede rekening houdend met de actuele ontwikkelingen. Het gaat hierbij voornamelijk om bevindingen en actiepunten op het terrein van interne beheersing, voor zover relevant in het kader van onze controleopdracht, en om overige activiteiten die van belang zijn voor een kwalitatieve verbetering van de bedrijfsvoering.

Wij vertrouwen erop met de managementletter bij te dragen aan het (verder) ontwikkelen van de interne beheersing van de diverse processen binnen uw organisatie en aan het waarborgen van de kwaliteit van de jaarrekening 2016 en zijn graag bereid een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. H. Kuperus RA

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Kader	6
3. Uitkomsten interim-controle	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Procesbeheersing	7
3.2.1 Tussentijdse informatievoorziening	9
3.2.2 Baten uit meerwerkopdrachten	12
3.2.3 Personele kosten	14
3.2.4 Inkopen en betalingen	16
4. Jaarrekeningcontrole 2016	19
4.1 Planning 2016	19
4.2 Aandachtspunten jaarrekeningcontrole	19
5. Tot slot	23
Bijlage 1: Opdracht en reikwijdte controle	24

1. Samenvatting

Omgevingsdienst Groningen: ons beeld van de organisatie

De interim-controle heeft zich voor een belangrijk deel gericht op het in beeld brengen van de interne beheersing van de Omgevingsdienst Groningen. Daarbij hebben we ons ook een beeld gevormd van haar ontwikkeling in de afgelopen 3 jaar. De Omgevingsdienst Groningen is een jonge organisatie die in de afgelopen jaren, voor zover wij dat kunnen beoordelen vanuit onze opdracht om de jaarrekening te controleren, een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt in de interne beheersing. Uiteraard zijn er verbeterpunten en kunnen sommige zaken met meer voortvarendheid opgepakt worden, maar de ontwikkeling van de financieel gerelateerde processen is er één die bij een jonge organisatie past.

Desalniettemin heeft Omgevingsdienst Groningen een bewogen jaar achter de rug. Het Dagelijks Bestuur heeft in november 2015 opdracht gegeven aan adviesbureau BMC tot het schrijven van een evaluatierapport over de Omgevingsdienst Groningen. Uit dit onderzoek is gebleken, dat de organisatie in 2016 (nog) niet aan de initiële doelstellingen en verwachtingen voldoet. De aangestelde interim-directeur is verantwoordelijk voor het opstellen van het verbeterplan. Het verbeterplan geeft onder andere inzicht in de doorontwikkeling van het juridische- en financiële kader van de Omgevingsdienst Groningen. Waarbij uniforme dienstverleningsvoorwaarden en een uniform mandaatbesluit een prominente rol zullen spelen. Dit zijn logische wijzigingen, beredeneerd vanuit de wetenschap dat de organisatie met ingang van 2019 overstapt van een lumpsum financiering naar een outputfinanciering. In 2016 zijn hier al voorbereidingen voor getroffen. Zo werkt de Omgevingsdienst Groningen bijvoorbeeld aan een inkoop- en aanbestedingsbeleid, welke aansluit op de verplichtingen-administratie van provincie Groningen. Dit vinden wij een goede zaak, aangezien hiermee de volledigheid en juistheid van alle verplichtingen gewaarborgd kan worden. Zie ook paragraaf 3.2.4. voor de verdere uiteenzetting van het proces rondom de aanbestedingen.

De herinrichting van de financiële administratie is een belangrijk onderdeel van het verbeterplan. Dat vinden wij een goede en logische stap, vooral omdat een goede inrichting van en voorbereiding op de outputfinanciering dit vereist. Het financiële systeem dient zo ingericht te worden dat er één op één koppeling met het LOS-zaaksysteem mogelijk is.

Het LOS-zaaksysteem speelt ook een belangrijke rol in het leveren van managementinformatie, zoals productiecijfers. Teamleiders hebben deze informatie periodiek nodig om te kunnen (bij)sturen.

Context van de afgelopen jaren en een vooruitblik

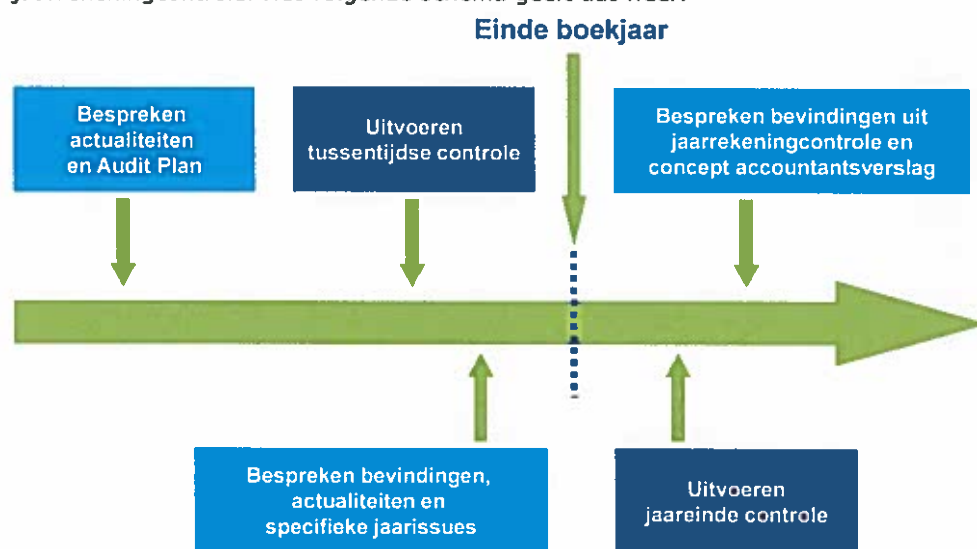
De Omgevingsdienst Groningen heeft de afgelopen jaren zowel financieel als wat betreft rapportering richting het bestuur stappen gezet. Zo heeft de Omgevingsdienst Groningen gewerkt aan een verdere ontwikkeling van de tussentijdse informatievoorziening, waardoor de organisatie de begroting ook beter is gaan monitoren met als gevolg dat op de juiste momenten begrotingswijzigingen konden worden doorgevoerd. Verder heeft de organisatie stappen gezet met betrekking tot de jaarstukken en het voldoen aan de vereisten vanuit het BBV.

Tot slot kunnen wij ons goed vinden in de verbeteringen die de Omgevingsdienst Groningen de komende jaren nastreeft. Een aantal van deze ontwikkelingen sluit ook aan op onze aanbevelingen in deze managementletter. Hier zijn het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de verplichtingenadministratie goede voorbeelden van. Wij zullen deze plannen om verbeteringen door te voeren, monitoren en er in onze rapportages regelmatig op terugkomen.

2. Kader

De interim-controle is onderdeel van de jaarrekeningcontrole

Deze controle is er op gericht u tijdig te informeren over de belangrijkste financiële processen. Hiermee worden verrassingen achteraf zoveel mogelijk voorkomen. Uit de interim-controle krijgt u tevens feedback op het functioneren van uw planning- en controlsysteem en de interne controles die door u zijn uitgevoerd. Ten slotte past de interim-controle in het dynamiseren van de jaarrekeningcontrole. Het volgende schema geeft dat weer.



Aanpak 2016

Wij hanteren, net als vorig jaar, een aanpak die in principe uitgaat van een adequaat functionerend systeem van interne beheersing van de processen. In deze managementletter geven wij duidelijk aan welke norm wij hanteren in onze controle van de verschillende processen. Deze norm hebben wij vertaald in de vraag: wat verwachten we aan te treffen? Doordat wij in deze managementletter tevens beschrijven wat wij daadwerkelijk hebben aangetroffen, wordt meteen het (eventuele) verschil tussen de norm en de werkelijkheid duidelijk.

De norm is bepaald op grond van de eisen die aan de processen gesteld dienen te worden vanuit het oogpunt van een goede bedrijfsvoering, waarbij risico's in voldoende mate worden beheerst. De norm wordt per proces uiteengezet in hoofdstuk 2.

We zetten per proces de werkelijkheid af tegen de norm. De norm is vertaald in de vraag: wat verwachten we aan te treffen?

3. Uitkomsten interim-controle

3.1 Inleiding

Wij hebben onze controle uitgevoerd in november 2016. We danken u voor de zeer constructieve manier van samenwerken, deze hebben we als erg prettig ervaren.

Onze werkzaamheden hebben bestaan uit het houden van interviews met sleutelfunctionarissen en het toetsen van het bestaan en de werking van interne controles in de processen, met als doel het in kaart brengen van de mate van beheersing van de processen. Deze uitkomsten geven ons een beeld van de effectiviteit van de (management)controls binnen Omgevingsdienst Groningen.

3.2 Procesbeheersing




Goede werkafspraken, uniformiteit in werkwijzen, een heldere taak- en bevoegdhedenstructuur en richtlijnen dragen bij aan een goede sturing en beheersing van uw werkprocessen. De door ons in november uitgevoerde werkzaamheden hebben tot een aantal bevindingen geleid. In het hierna volgende diagram zijn vooral de verbeterpunten benoemd. Wij verstaan onder verbeterpunten:

- Aandachtspunten die een bijdrage leveren aan procesverbetering/-optimalisatie.
- Aandachtspunten die het karakter hebben van zwakten in procedures en die van invloed kunnen zijn op verantwoordingsinformatie en/of besluitvorming.

In onderstaande tabel geven wij een samenvattend overzicht van de uitkomsten van onze controle. Per proces wordt door middel van een kleurenscore een indicatie gegeven van de goede werking van de onderzochte processen.

Proces	Status 2016	Status 2015
Tussentijdse informatievoorziening		
Baten uit meerwerkopdrachten		
Personele kosten		
Inkopen en betalingen		

De kwalificatie van een proces vindt plaats door middel van kleuren. De betekenis van de kleuren is als volgt:

	Het proces is gezien de omvang en activiteiten van de organisatie op een passende wijze ingericht.
	Het proces is op passende wijze ingericht, maar bevat een aantal aandachtspunten. Dit betreffen aandachtspunten op middellange termijn.
	Dit proces is onvoldoende ingericht en verdient op korte termijn prioriteit van uw organisatie.

Zoals u in de tabel kunt teruglezen zijn de 'scores' bij sommige processen hetzelfde als vorig jaar. Dat betekent, in dit geval, niet dat er geen verbeteringen zijn doorgevoerd. De meeste aanbevelingen, die we vorig jaar gedaan hebben, zijn namelijk opgevolgd. Als gevolg van het signaleren van nieuwe aandachtspunten is de score echter ongewijzigd gebleven.

De belangrijkste bevindingen per proces met het daarbij behorende advies hebben wij hierna beschreven.



3.2.1 Tussentijdse informatievoorziening

Wat wij verwachten aan te treffen

Tussentijdse rapportages zijn een ijkpunt voor het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. De rapportages geven het bestuur handvatten om te kunnen bijsturen als dat nodig mocht zijn en zijn een hulpmiddel om beter hun beslissingen te kunnen nemen. Bovendien zijn de rapportages belangrijk in het kader van de begrotingsrechtmatigheid.

Wij verwachten dat minimaal één keer per jaar tussentijdse rapportages worden opgesteld. In deze rapportages informeert het dagelijks bestuur het algemeen bestuur over tussentijdse begrotingswijzigingen, de benutting van de budgetten en afwijkingen van de voorgenomen prestaties. Daarnaast lenen tussentijdse rapportages zich uitstekend voor het tijdig melden van (dreigende) overschrijdingen en/of ontwikkelingen die aan zitten te komen.

Ten aanzien van het administratieve proces verwachten wij tussentijdse opschoning van de financiële administratie en tussenrekeningen en een adequate procedure rondom memoriaalboekingen. Memoriaalboekingen zijn boekingen die, vanwege het feit dat ze buiten het reguliere administratieve proces om lopen en dus niet gestandaardiseerd zijn, een hoger risico- en dus foutenprofiel hebben. Een goede controle hierop is nodig om de juistheid van de cijfers te waarborgen.

Wat hebben wij aangetroffen?

Omgevingsdienst Groningen stelt jaarlijks twee tussentijdse rapportages op, namelijk een voorjaars- en een najaarsrapportage. De voorjaars- en najaarsrapportages worden opgesteld ten behoeve van het Algemeen Bestuur. Wij hebben ons, ten tijde van de interim-controle, gericht op de najaarsrapportage die door het Algemeen Bestuur is vastgesteld.

Wij hebben het proces van de totstandkoming van deze rapportage beoordeeld en hebben vastgesteld dat de rapportage conform de indeling van de begroting is opgesteld. Dit is conform artikel 7 van de financiële verordening van de Omgevingsdienst. In deze rapportage wordt gerapporteerd over de vastgestelde begroting, waarbij een verwachte realisatie ten opzichte van de actuele begroting (na begrotingswijziging) wordt geëxtrapoleerd. De tussentijdse cijfers tot en met augustus worden geëxtrapoleerd naar het volledige jaar, waarbij een analyse ten opzichte van de begroting wordt uitgevoerd. Hierbij wordt zo nodig een begrotingswijziging voorgesteld.

De financiële gegevens tot en met augustus van het boekjaar worden weliswaar geëxtrapoleerd naar balansdatum, maar er wordt niet gerapporteerd over de financiële positie tot en met augustus. Op deze manier maken de werkelijke cijfers geen onderdeel uit van de tussentijdse rapportages.

Wij zijn van mening dat inzicht geven in de werkelijke cijfers bijdraagt aan het inzicht, dat het bestuur krijgt, in de financiële situatie van de Omgevingsdienst Groningen.

Aanbevelingen ten aanzien van tussentijdse rapportage

Wij adviseren u om de werkelijke cijfers eveneens inzichtelijk te maken voor het MT en bestuur en een korte toelichting op te nemen in de tussentijdse rapportages aan het bestuur.

Conform het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente titel 2.3. Artikel 9 BBV dienen paragrafen ten aanzien van lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaal goederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid opgenomen te worden (indien van toepassing) in de begroting en de jaarrekening. In de begroting 2016 zien wij deze parafen terugkomen. Voor de van toepassing zijnde paragrafen hebben wij vastgesteld of deze toereikend zijn toegelicht conform artikel 10 tot en met 16, met het oog op onze controle van de jaarrekening, waarin deze paragrafen eveneens moeten worden opgenomen.

In onderstaande tabel hebben wij voor iedere paragraaf, zoals opgenomen in de begroting, vastgesteld of deze voldoet aan het BBV. Op basis van deze beoordeling hebben wij de volgende bevindingen/opmerkingen.

Verwijzing artikel BBV	Bevindingen/opmerkingen
Artikel 11 - Weerstandsvermogen & risico's	1. Kengetallen zijn niet toereikend toegelicht en beoordeling ten opzichte van de financiële positie ontbreekt.

Ten aanzien van het voldoen aan het BBV concluderen wij dat de begroting 2016, op het moment van opstellen (medio 2015) voldeed aan de vereisten. Omdat het BBV gewijzigd is, is het zaak met de wijzigingen rekening te houden in komende begrotingen en jaarrekeningen. Wij hebben vastgesteld dat de begroting 2017 ondertussen aan de vereisten voldoet. Dat vinden wij een goede zaak.

Met betrekking tot het proces van de memoriaalboekingen hebben wij vastgesteld dat dit proces ten opzichte van voorgaand boekjaar is gewijzigd. Waar voorheen geen zichtbare juistheidscontrole op de memoriaalboekingen werden uitgevoerd, worden nu alle memoriaalboekingen zichtbaar gecontroleerd. Wij hebben geconstateerd dat een tweede medewerker (financieel adviseur) een memoriaalboeking via de mail ontvangt en vervolgens controleert alvorens de memoriaalboeking in de financiële administratie wordt doorgevoerd (4-ogen principe). De memoriaalboeking wordt per mail voor controle aangeboden aan deze tweede medewerker.

In onze optiek wordt met deze controle het risico op onjuiste en onvolledige memoriaalboekingen niet volledig gemitigeerd omdat:

- Na het invoeren van de memoriaalboeking geen zichtbare controle plaatsvindt op de juistheid van de memoriaalboeking.
- De controle op de memoriaalboekingen (via de mail) niet wordt afgedwongen. Daarom is het nog mogelijk voor één functionaris, om een memoriaalboeking in te voeren zonder dat deze wordt gecontroleerd.
- Het systeem een controle niet afdwingt.

Aanbevelingen ten aanzien van memoriaalboekingen

Wij adviseren u te onderzoeken of het mogelijk is om een inhoudelijke controle op de memoriaalboekingen op te nemen in de workflow van Coda. Dit is een adequate waarborg voor de juistheidscontrole op alle ingevoerde memoriaalboekingen. Waardoor het risico op onjuiste memoriaalboekingen en daarmee op onjuiste informatievoorziening verkleind.



3.2.2 Baten uit meerwerkopdrachten

Wat wij verwachten aan te treffen

Wij verwachten dat de Omgevingsdienst Groningen adequate interne procedures heeft ingericht, welke waarborgen dat de baten uit meerwerkopdrachten volledig zijn. Hierbij verwachten wij, dat de Omgevingsdienst Groningen een contracten register bijhoudt, waarin alle meerwerkcontracten worden opgenomen en welke doorlopend genummerd worden. Eveneens verwachten wij dat zorg wordt gedragen voor een periodieke aansluiting tussen de contracten register en de financiële administratie en dat een periodieke verbandscontrole tussen de gefactureerde bedragen in het contracten register en de baten inzake meerwerkopdrachten in de financiële administratie wordt uitgevoerd.

Eveneens verwachten wij dat een goede primaire functiescheiding in het proces is ingebouwd, om vast te kunnen stellen dat de baten uit meerwerkopdrachten juist en volledig verantwoord worden. Ten aanzien van de urenregistratie, verwachten wij dat Omgevingsdienst Groningen een periodieke verbandscontrole tussen de geschreven uren in het urenregistratie systeem en het contractenregister legt.

Tot slot verwachten wij dat Omgevingsdienst Groningen zelf bewaakt dat de verkoopfacturen juist tot stand komen en dat deze zichtbaar gecontroleerd worden aan de hand van de achterliggende contracten zoals opgenomen in het contracten register.

Wat hebben wij aangetroffen?

Er is voldoende primaire functiescheiding aangebracht om te waarborgen dat het proces van offerte aanvraag tot en met het debiteuren beheer op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

Wij hebben vastgesteld dat een contracten register wordt bijgehouden, waarin de getekende offertes/contracten worden opgenomen. De voortgang van de lopende contracten wordt gemonitord op basis van de werkelijk geschreven uren. Daarnaast wordt het register maandelijks door twee accountmanagers beheerd, welke geen toegang hebben tot de financiële administratie en/of het urenschrijfsysteem. Om die reden achten wij het risico op het onrechtmatig muteren van het contracten register beperkt.

De accountmanager bepaalt periodiek (afhankelijk van de afgesproken facturatie termijn) in overleg met de financieel adviseur van Omgevingsdienst Groningen, welke meerwerkopdrachten gefactureerd kunnen worden. De beleidsmedewerker financiën van de provincie Groningen draagt vervolgens zorg voor de maandelijks facturatie. Hierbij hebben wij vastgesteld dat er geen sprake is van een juistheidscontrole op de verwerking van de factuur. Het risico bestaat dan dat de verantwoorde baten uit meerwerk onjuist en/of onvolledig is, doordat de factuur gegevens niet juist in de financiële administratie zijn opgenomen.

Aanbeveling inzake juistheidscontrole

Wij adviseren uw organisatie om een zichtbare juistheidscontrole door een accountmanager danwel de financieel adviseur van Omgevingsdienst Groningen uit te laten voeren. Dit kan bijvoorbeeld door de workflow van de verkoopfacturen in Coda aan te passen en/of via de mail een definitief akkoord te geven.

Tot slot hebben wij vastgesteld dat er geen periodieke (maandelijkse) controles worden uitgevoerd om de volledigheid van baten uit meerwerkopdrachten te waarborgen.

Aanbeveling inzake volledigheidscntrole

Wij doen u de aanbeveling om periodiek de door ons genoemde aansluitingen zichtbaar te laten vastleggen en vervolgens deze aansluiting goed te laten keuren door een tweede functionaris. Ten behoeve van waarborgen van de volledigheid van het contracten register, doen wij tevens de aanbeveling om alle uitgaande offertes doorlopend te nummeren. Indien een uitgaande offerte niet wordt omgezet in een contract dit ook als zodanig op te nemen in het contracten register.



3.2.3 Personele kosten

Wat wij verwachten aan te treffen

De verantwoording van de personeelskosten is gebaseerd op een goed functionerend personeelsinformatiesysteem. Dit systeem dient jaarlijks de basis te zijn voor de formatieplanning en is de basis voor de (financiële) begroting. Vanwege het grote belang van een tijdige en juiste verwerking van de salarisbetalingen beschouwen wij dit als een belangrijk proces, waar de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij in acht dient te worden genomen.

Omgevingsdienst Groningen heeft de salarisadministratie uitbesteed aan provincie Groningen. Wij verwachten dat er een zichtbare interne controle wordt uitgevoerd op de door de salarisadministratie aangebrachte mutaties.

We verwachten een interne bewaking van de formatie in relatie tot de begroting, zowel op formatieniveau als in geld en dat zorg wordt gedragen voor een periodieke aansluiting tussen de financiële administratie en de personeelsadministratie.

Eveneens verwachten wij dat een goede primaire functiescheiding in de salarisadministratie is ingebouwd, om vast te kunnen stellen dat de salarissen juist en volledig tot stand komen.

Tot slot verwachten wij dat Omgevingsdienst Groningen zelf bewaakt dat verschuldigde premies juist en volledig worden afgedragen.

Wat hebben wij aangetroffen?

Wij hebben vastgesteld dat bewaking van de formatie plaatsvindt. De werkelijke formatie wordt namelijk vergeleken met de begrote formatie en verschillen worden verklaard. Periodiek (maandelijks) wordt één aansluiting gelegd tussen de salaris- en de financiële administratie.

Er is voldoende functiescheiding bij de provincie aangebracht om te waarborgen dat zowel vaste als variabele mutaties op de juiste wijze tot stand komen. De ingevoerde mutaties worden door een tweede medewerker salarisadministratie (van de provincie Groningen) zichtbaar gecontroleerd.

De door de provincie Groningen doorgevoerde mutaties worden echter niet door Omgevingsdienst Groningen gecontroleerd. Zowel de verwerking als de controle van de mutaties berust bij de personeelsadministratie van de provincie Groningen. Omgevingsdienst Groningen zelf voert hier geen controles op uit.

15

17 januari 2017

3114461750/2017.007854/TO

De verantwoordelijkheid voor de juiste verwerking van deze mutaties ligt echter bij de Omgevingsdienst Groningen. Daarom vinden wij het belangrijk dat uw organisatie zelf ook vaststelt dat mutaties juist, volledig en tijdig worden verwerkt.

Het risico is weliswaar deels ondervangen doordat de interne controle-functionaris achteraf interne controlewerkzaamheden op de personeelsmutaties uitvoert, maar risico's dienen vooraf afgedekt te zijn.

Aanbeveling controle op de verwerkte mutaties

Het risico en de bevinding wordt door u onderkend. U geeft hierbij echter aan dat het treffen van een mitigerende maatregel de efficiency van de bedrijfsvoering zal verlagen. De controle door de interne controle functionaris acht u toereikend. Wij begrijpen uw standpunt, echter bevelen wij u aan om alsnog maandelijks vast te stellen of de aan de provincie Groningen aangeleverde mutaties juist en volledig zijn verwerkt in de salarisadministratie. Omdat het van belang is om controles vooraf uit te voeren en omdat het uw eigen verantwoordelijkheid blijft dat mutaties goed worden verwerkt.

Door Centric worden maandelijks de doorgevoerde mutaties aangegeven door middel van een standenregister. Op dit standenregister zijn alle mutaties ten opzichte van de vorige periode (maand) zichtbaar. Op basis van deze mutaties kan een integrale controle uitgevoerd worden.



3.2.4 Inkopen en betalingen

Wat wij verwachten aan te treffen

De procedure 'inkopen en betalingen' is een belangrijk proces binnen de gemeenschappelijke regeling. Wij verwachten dat Omgevingsdienst Groningen een inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft vastgesteld, waar bij de inkopen de Europese aanbestedingsregels en de interne spelregels in acht worden genomen. Wij verwachten dat het aanbestedingsbeleid in lijn is met de aanbestedingswet en dat Omgevingsdienst Groningen procedures heeft ingericht die waarborgen dat de aanbestedingsregels worden nageleefd.

Eveneens verwachten wij dat de juiste, volledige en tijdige verwerking van de inkopen en betalingen gebaseerd is op een goed functionerende samenhang van interne beheersmaatregelen ten aanzien van de workflow digitale inkoopfacturen en betalingen, waarbij tevens voldoende aandacht wordt besteed aan het vaststellen van de levering van de betreffende goederen en diensten. Verder dient het algemene ICT-beheer op orde te zijn.

Vanwege het grote belang van een tijdige en juiste verwerking van kosten beschouwen wij dit als een kritiek proces, waar de toegekende autorisaties, gewenste functiescheiding en controlemaatregelen adequaat zijn geïmplementeerd. Interne bewaking van deze beheersmaatregelen en toegekende autorisaties is hierbij van belang. Een goede autorisatieprocedure en een periodieke beoordeling van de toegekende autorisaties zijn hierbij belangrijke voorwaarden om de gewenste functiescheiding ook in de systemen te borgen.

Wij verwachten een goed ingerichte autorisatieprocedure als het gaat om de goedkeuring van facturen en betalingen. Functiescheiding tussen het aangaan van de verplichtingen, het goedkeuren van facturen en het uiteindelijke goedkeuren van betalingen is daarbij essentieel.

Daarnaast verwachten wij dat er autorisatie dient plaats te vinden, alvorens het aanmaken/muteren van crediteurenstamgegevens definitief wordt gewijzigd.

Wat hebben wij aangetroffen?

Wij hebben vastgesteld, dat de Omgevingsdienst Groningen over een vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid beschikt. De inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Omgevingsdienst Groningen dateert van december 2013. De Omgevingsdienst Groningen is bezig met het actualiseren van de inkoop- en aanbestedingsbeleid, welke ook aansluit op de nieuwe aanbestedingsregels. De verwachting is, dat deze ultimo februari 2017 wordt vastgesteld.

Achteraf wordt een interne controle uitgevoerd op de rechtmatigheid van de aanbestedingen. Dit is echter een toetsing achteraf en geen maatregel waarmee vooraf is geborgd dat de juiste aanbestedingsvorm wordt gekozen. Omgevingsdienst Groningen beschikt niet over een contractenregister waarmee lopende contracten worden gemonitord. Bij gemeenschappelijke regelingen kan het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels snel leiden tot materiële fouten, waardoor de bevindingen invloed zullen hebben ons oordeel.

Aanbeveling contractenregister

Wij adviseren u om vooraf te beoordelen of de juiste aanbestedingsvorm wordt gekozen en om dit te documenteren. Dit kan door bijvoorbeeld het vooraf invullen van een inkoopformulier, waarbij de aanbestedingsvorm gemotiveerd moet worden.

Er is sprake van een adequate functiescheiding bij het aangaan van de inkopen, het registreren en het goedkeuren van de facturen in de digitale workflow.

Met de betalingsprocedure wordt aangesloten op de actuele procedures van de provincie Groningen. Hierbij is voldoende functiescheiding aanwezig en zijn zichtbare controles ingebouwd om de juistheid van de betalingen te waarborgen.

Wij hebben vastgesteld dat de Omgevingsdienst Groningen een spreadsheet bijhoudt, waarmee inzichtelijk is welke lopende contracten er zijn. Dit is een goede ontwikkeling. Wat nog belangrijk is, is dat de aflopende contracten en het tijdig sluiten van nieuwe contracten bewaakt wordt. Deze bewaking vindt op dit moment niet plaats. De organisatie is bezig om met ingang van 2017 een verplichtingadministratie en een contractenregister in te richten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de ervaring en systemen van de provincie Groningen. Dit vinden wij een goede zaak, maar attenderen de Omgevingsdienst Groningen er wel op om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor de juistheid en volledigheid van de verplichtingadministratie.

Aanbeveling verplichtingadministratie

Wij adviseren u om de verplichtingadministratie zo in te richten, dat alle verplichtingen (bestellingen en contracten) boven een afgesproken grensbedrag worden opgenomen. Dit helpt zicht te krijgen op de volledigheid van de registratie van lopende contracten en geeft inzicht in de mogelijke aanbesteding van nieuwe verplichtingen.

Ten aanzien van de crediteurenstamgegevens hebben wij geconstateerd dat alleen de applicatiebeheerders van de provincie Groningen de rechten hebben. De applicatiebeheerders kunnen de stamgegevens van de crediteuren in het systeem muteren. De eindcontrole vindt plaats door de medewerker van de financiële administratie van de provincie. Zowel de applicatiebeheerders als de medewerker financiën zijn niet betrokken bij het betaalproces.

Tot slot hebben wij vastgesteld dat de autorisatietabellen van de twee financiële applicaties door de drie applicatiebeheerders worden beheerd. De applicatiebeheerders zijn ook als enige bevoegd om rechten binnen het pakket toe te wijzen. Er komt een aanvraag binnen voor het aanpassen van gegevens. Bij de beoordeling van deze rechten, hebben wij geconstateerd dat de voormalige directeur nog rechten in de Coda applicatie heeft. Wij hebben begrepen dat de rechten van het account gehandhaafd moeten blijven in verband met de historie in het systeem, maar dat het account is geblokkeerd voor verdere gebruik.

Aanbeveling ten aanzien van bevoegdheden

Wij adviseren u om wijzigingen van de bevoegdheden op basis van personeelsmutaties in de applicaties tijdig door te voeren. Dit voorkomt dat accounts onterecht actief blijven en er misbruik van gemaakt kan worden.

4. Jaarrekeningcontrole 2016

4.1 Planning 2016

Wij hebben afgesproken om in de week van 27 februari 2017 de controle van de jaarrekening 2016 te gaan uitvoeren. Wij zullen de lijst met op te leveren stukken voor de jaarrekeningcontrole in de eerste week van januari met u delen. De checklist Externe Verslaggeving BBV 2016 komt eveneens in januari 2017 beschikbaar, welke daarna ook met u zo snel mogelijk wordt gedeeld. Een goede voorbereiding en aanlevering van een concept jaarstukken, welke aan de vereisten van het BBV voldoen, is van belang voor een goed verloop van de controle.

4.2 Aandachtspunten jaarrekeningcontrole

Voor onze controle 2016 onderkennen wij een aantal speerpunten. Deze speerpunten zullen tijdens onze jaarrekeningcontrole 2016 bijzondere aandacht krijgen. Wij verwachten dat uw organisatie net als ons prioriteit zal geven aan onderstaande punten.

Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2016
Jaarverslaggeving
Europees aanbesteden
Baten uit meerwerkopdrachten
Vennootschapsbelasting
Overige aandachtspunten

Jaarverslaggeving

Wij hebben u een modelrapport BBV 2015 verstrekt, waarmee wij hebben vastgesteld dat de gewaarmerkte jaarstukken 2015 voldoen aan de vereisten van het BBV. Het is van belang dat u uw jaarrekening 2016 eveneens op de vereisten van het BBV toetst. Het modelrapport 2016 is echter nog niet beschikbaar, deze zal zo snel mogelijk met uw organisatie gedeeld worden. Niettemin is het aan te raden om het modelrapport 2015 als leidraad te gebruiken. Als gevolg daarvan voldoet u namelijk als organisatie voor minimaal 95% aan het BBV vereisten en kosten het doorvoeren van de (mogelijke) aanpassingen vanuit het modelrapport 2016 beperkt tijd. Dit zal bijdragen aan een vlot verloop van de jaarrekeningcontrole.

Aandachtspunten voor de jaarrekening zijn verder:

- Bij de audit van 2015 hebben wij, samen met de financieel adviseur van Omgevingsdienst Groningen, de aansluiting tussen de salaris- en financiële administratie gelegd. De Omgevingsdienst Groningen had hier behoefte aan, omdat de systemen bij de provincie Groningen niet goed op elkaar waren aangesloten. De aansluiting verdient dit jaar eveneens aandacht en wij verwachten dat u de kennis en ervaring van afgelopen jaar zult gebruiken om deze aansluiting voor aanvang van de controle (zichtbaar) te leggen.
- De lasten met betrekking tot het sociaal statuut dienen voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole reeds met de personeelsadministratie van de provincie te worden afgestemd. Voorgaande jaren zijn hier nog gedurende het jaarrekeningtraject correcties op doorgevoerd, omdat de informatie onderling niet was afgestemd. Hier is bij de audit 2015 al een verbetering in gemaakt, echter dit verdient eveneens aandacht voor de controle 2016.
- De verplichting betreffende het zaakstelsel dient afdoende onderbouwd te zijn. Wij zullen de onderbouwing beoordelen en hierbij de afgeronde rechtelijke procedure betrekken. Uit bevestigend vragenonderzoek is gebleken dat het zaakstelsel in januari 2017 wordt geïmplementeerd.

Europese aanbestedingsregels gewijzigd

In 2016 is de regelgeving voor het aanbesteden van '2B-diensten' gewijzigd. Wij hebben de gewijzigde regelgeving besproken met uw medewerkers. Daaruit blijkt dat Omgevingsdienst Groningen alsmede de provincie op de hoogte is van deze wijzigingen. Omgevingsdienst Groningen alsmede de provincie hebben aangegeven de nieuwe EU-aanbestedingsregels onderdeel uit te laten maken van de interne controleplannen. De interne controle op de aanbestedingen wordt in het tweede halfjaar door de verbijzonderde interne controle uitgevoerd. Wij hebben tijdens de interim-controle de wijze waarop uw organisatie deze analyse voornemens is uit te voeren, besproken. Wij constateren dat deze voorgenomen werkwijze een goede basis vormt voor de controle van aanbestedingen in 2016. Wij zullen bij voorkeur voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole de door u uitgevoerde werkzaamheden beoordelen.

Baten uit meerwerkopdrachten

De baten uit meerwerkopdrachten waren 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.

Voor 2015 hebben wij vastgesteld dat er geen sprake was van adequate interne procedures die de volledige verantwoording van de baten vanuit de meerwerkopdrachten kunnen waarborgen. De Omgevingsdienst Groningen was zich ervan bewust dat deze interne procedures voor 2016 beter ingericht moeten worden, wetende dat de baten vanuit meerwerkopdrachten naar verwachting ook in de komende jaren zullen toenemen. Een groot deel van de baten uit meerwerkopdrachten vloeit voort uit formeel vastgestelde contracten met de opdrachtgevers. . Voor de jaarrekeningcontrole 2016 verwachten wij dat wij de volledigheid van de baten uit meerwerkopdrachten te kunnen vaststellen.

Vennootschapsbelasting

Uw gemeenschappelijke regeling is bezig om de effecten van de invoering van de vennootschapsbelasting in kaart te brengen. Ten opzichte van 2015 is in 2016 landelijk meer bekend geworden welke activiteiten vrijgesteld worden en welke belast blijven. Vrijstelling kan plaatsvinden op het moment dat er wordt voldaan aan drie voorwaarden te weten:

1. De activiteiten worden verricht voor de gemeenten die aan het samenwerkingsverband deelnemen.
2. De activiteiten zouden niet tot belastingplicht leiden (of de voordelen hieruit zouden zijn vrijgesteld) indien de activiteiten zouden zijn verricht door de deelnemende gemeenten.
3. De deelnemende gemeenten dragen naar evenredigheid van de afname van de activiteiten bij in de kosten van het samenwerkingsverband.

Uw gemeenschappelijke regeling heeft de effecten van de invoering van de vennootschapsbelasting in kaart gebracht. Uw heeft aangegeven, dat de Omgevingsdienst Groningen in zijn geheel als niet belastingplichtig wordt aangemerkt voor de VPB zolang er geen sprake is van een kostendekkende kostprijs waarin een opslag met winsttoegmerk is opgenomen, voor de aangeboden producten. Het is wel van belang om dit onderwerp bij de tussentijdse rapportages terug te laten komen, want een verandering in de activiteiten kan de situatie doen wijzigen.

Overige aandachtspunten

Een gedegen analyse van frauderisico's is belangrijk. Omgevingsdienst Groningen is beperkt qua omvang en uitvoering en om die reden is Omgevingsdienst Groningen van mening dat de mogelijke frauderisico's goed in kaart zijn gebracht en door haar beperkte omvang het eveneens inzichtelijk is waar mogelijke frauderisico's zich af kunnen spelen. Daarbij zijn beheersingsmaatregelen, die deze frauderisico's dienen af te dekken, van essentieel belang. Omgevingsdienst Groningen heeft in 2015 voor het eerst een frauderisicoanalyse opgesteld en deze is in maart 2015 vastgesteld.

Wij hebben de frauderisicoanalyse doorgenomen en zijn van mening dat hier voldoende aandacht is besteed aan de diverse frauderisico's en de hiervoor benodigde beheersingsmaatregelen. Het is wel van belang om hier gedurende het proces op te blijven monitoren en waar nodig de frauderisicoanalyse daarop te actualiseren. Wij verwachten dat de Omgevingsdienst Groningen de frauderisico-analyse nog voor aanvang van de jaarrekeningcontrole zal actualiseren. Gezien de wijzigingen in het BBV en bijvoorbeeld de aanbestedingsregels, is een actualisatie van de analyse van belang.

23

17 januari 2017

3114461750/2017.007854/TO

5. Tot slot

De bevindingen vanuit de interim-controle zijn op 19 december 2016 met de directeur a.i. en de concerncontroller besproken. Wij gaan ervan uit met deze managementletter een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van uw organisatie en zijn graag bereid onze bevindingen mondeling toe te lichten.

24

17 januari 2017

3114461750/2017.007854/TO

Bijlage 1: Opdracht en reikwijdte controle

Opdracht

U hebt Deloitte de opdracht gegeven de jaarrekening 2016 van uw organisatie te controleren. Als onderdeel van deze opdracht hebben wij de interim-controle uitgevoerd. Deze controle is voornamelijk gericht op het verkrijgen van inzicht in en het toetsen van de maatregelen van administratieve organisatie en interne controle, voor zover deze relevant zijn voor de controle van de jaarrekening.

Wij hanteren voor de controle van de jaarrekening een risicogerichte benadering. Dit houdt in dat wij samen met u de risico's inventariseren die kunnen leiden tot materiële fouten in de jaarrekening. Daarbij houden wij niet alleen rekening met de omvang in euro's, maar ook met kwalitatieve aspecten. Door deze benadering krijgen wij een goed beeld van uw organisatie en zijn wij in staat u te adviseren op dat wat u voor uw organisatie belangrijk vindt.

Reikwijdte controle

Het doel van deze controle is dat wij een oordeel geven over de jaarrekening. De controle omvat het in overweging nemen van de interne beheersing die relevant is voor het opstellen van de jaarrekening, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die in de omstandigheden passend zijn, maar niet gericht op het tot uitdrukking brengen van een oordeel over de werking van de interne beheersing.