

Uitkomsten controle en overige informatie 2017

Rapportage aan het algemeen bestuur

Gemeenschappelijke Regeling
Omgevingsdienst Regio Arnhem | Mei 2018



Algemeen bestuur van de
Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem
T.a.v. mevrouw C.W. Smelik
Postbus 9200
6800 HA ARNHEM

Eindhoven, 22 mei 2018

REQ2476021/mb

Uitkomsten controle en overige informatie 2017

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Het doet ons genoegen u verslag uit te brengen omtrent de uitkomsten van onze accountantscontrole van de jaarrekening 2017 van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: ODRA). Wij willen u over de volgende onderwerpen informeren:

- ▶ Uitkomsten jaarrekeningcontrole.
- ▶ Kwaliteit beheersorganisatie.
- ▶ Rechtmatigheidsbeheer.
- ▶ Wensen en aandachtspunten.

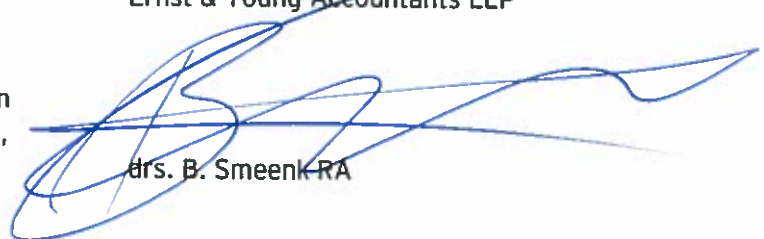
Onze controle is gericht op het vormen van een oordeel omtrent de jaarrekening over 2017.

De mogelijkheid om een open en eerlijke dialoog met u als lid van algemeen bestuur te voeren, vormt een essentieel onderdeel van het controleproces, evenals van de algehele corporate governance. Wij waarderen deze mogelijkheid om de inzichten die uit onze controle voortkomen met u te kunnen delen.

Het concept van dit verslag is afgestemd met de directeur en de controller. Een afschrift van dit verslag is toegezonden aan het dagelijks bestuur van de ODRA.

Wij stellen het op prijs een en ander persoonlijk toe te lichten of eventuele vragen omtrent deze of andere met de controle verband houdende zaken te beantwoorden.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. B. Smeenk-RA

Inhoudsopgave

Kernpunten uit onze rapportage:	4	Bijlagen	22
Uitkomsten jaarrekeningcontrole:	5	▶ Controleaanpak	
▶ Onze analyse van het resultaat 2017	6	▶ Jaarverslag	
▶ Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle	9	▶ Onafhankelijkheid	
		▶ Verklaring omtrent verantwoordelijkheden	
		▶ Controleverschillen	
Kwaliteit beheersorganisatie:	14	Totaal aantal pagina's in dit rapport: 31	
▶ Overwegingen met betrekking tot fraude en het risico op management override	15		
▶ Bevindingen interne beheersing	16		
▶ Automatisering	17		
▶ Transitietraject	18		
Rechtmatigheidsbeheer	19		



Kernpunten uit onze rapportage

Kernpunt	Uitkomst
Getrouwheid	Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van de ODRA een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2017 als van de activa en passiva per 31 december 2017 in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
Rechtmatigheid	Wij verstrekken bij de jaarrekening met betrekking tot de rechtmatigheid een controleverklaring met beperking. De beperking heeft betrekking op geconstateerde fouten met betrekking tot het niet voldoen aan de Europese Aanbestedingswet. Wij constateren voor een tweetal inkoopcontracten dat deze niet volgens de vereisten vanuit deze wet tot stand zijn gekomen. De lasten die hiermee samenhangen bedragen € 237.000 en overschrijden de goedkeuringstolerantie van 1% van uw totale lasten.
WNT Verantwoording	Wij hebben de in de WNT-Verantwoording van de ODRA gecontroleerd met inachtneming van het Controleprotocol WNT. Wij kunnen concluderen dat de opgenomen toelichting in de jaarrekening voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
Jaarverslag	Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag overeenkomstig het BBV is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is en het jaarverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de gemeenschappelijke regeling en haar omgeving geen materiële onjuistheden bevat.
Belangrijke voorwaarde: ongewijzigde vaststelling	Wij zijn er bij ons oordeel van uitgegaan dat het algemeen bestuur de nu overlegde jaarrekening ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening, dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Onze analyse van het resultaat 2017

Nadelig resultaat nader besproken

Het gerealiseerd resultaat over het jaar 2017 bedraagt € 83.400 nadelig ten opzichte van een begroot sluitend saldo (na mutatie in de reserves).

Het resultaat over 2017 ten opzichte van de gewijzigde begroting kan als volgt worden weergegeven.

Resultaat 2017 ten opzichte van de gewijzigde begroting			
Bedragen X € 1.000	Gewijzigde begroting 2017	Realisatie 2017	Afwijking ten opzichte van de gewijzigde begroting
Totale lasten	13.581	13.917	(336)
Totale baten	13.289	13.834	(545)
Totaal saldo van baten en lasten	(292)	(83)	209
Mutaties in reserve	292	-	(292)
Gerealiseerd resultaat	0	(83)	(83)

Uw begrotingsbeheer

De verschillen tussen de jaarrekening en de gewijzigde begroting zijn divers. Per saldo bedraagt de afwijking ten opzichte van de begroting voor mutaties in de reserves € 209.000 voordelig. Dit voordeel wordt met name veroorzaakt door het saldo van hogere personele lasten van € 284.000, lagere ICT kosten van € 163.000, hogere overige lasten ter hoogte van € 222.000 en een stijging in de inkomsten van € 544.000.

De hogere personele lasten bestaan uit hogere inhuurlasten, lasten inzake het moeten van een voorziening voor afvloeiing/mobiliteit ter hoogte van € 207.000 en een stijging in de algemene personele lasten (wervingskosten, uitbetaling vakantiedagen en overwerkvergoedingen en kosten van mobiliteit) van € 268.000. Hiertegenover staat een hogere bijdrage vanuit detacheringen en een onttrekking/vrijval uit de voorziening harmonisatiekosten van in totaal € 302.000.

De oorzaak van de overschrijding op het bestaande budget van de personele lasten ligt in het feit dat er meer taken zijn uitgevoerd, meer vervanging nodig was en daarnaast incidentele kosten zijn verantwoord met betrekking tot mobiliteitstrajecten.

De hogere baten betreffen aanvullende bijdragen vanuit de deelnemers als gevolg van het alsnog in rekening kunnen brengen van diverse uitgevoerde additionele taken aan diverse deelnemers ter hoogte van € 324.000 en een hogere dan begrote bijdrage VVGB/complexen taken ter hoogte van € 289.000.

Tevens merken wij op dat er op programmaniveau verschillen bestaan op ten aanzien van de toegerekende personeelslasten. Deze verschillen zijn ontstaan doordat uren anders dan verwacht op basis van de tijdschrijfsysteem zijn toegerekend aan de diverse programma's en ook, maar ook omdat het takenniveau hoger lag dan verwacht waardoor meer uren zijn gemaakt.

Wij merken op dat de afwijkingen ten opzichte van de begroting toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Onze analyse van het resultaat 2017

Uw begrotingsbeheer (vervolg)

Tot slot merken wij op dat op de wijze waarop de huidige jaarrekening is ingericht, er op programmaniveau grote verschillen bestaan ten aanzien van zowel baten en lasten. Deze verschillen hebben naast de daadwerkelijk afwijkende realisatie in Euro's zoals op de vorige pagina is toegelicht een aantal andere oorzaken:

1. De begroting zoals door het AB is vastgesteld gaat uit van een zestal programma's (Algemeen, Vergunningverlening Bouw, Vergunningverlening Milieu, Handhaving Milieu, Handhaving bouw, bodem en vuurwerk en het programma Advies en overige taken. In de jaarrekening 2017 wordt er geen onderscheidt meer aangebracht tussen bouw en milieu doordat niet eenduidig meer kan worden bepaald of en welk deel van de geraamde lasten aan de desbetreffende taakvelden is toegerekend.
2. De gewijzigde begroting is slechts vastgesteld op categoriaal niveau en kan door de organisatie vanwege het ontbreken van een eenduidige toerekening aan programma's niet op die wijze worden gepresenteerd in de jaarrekening en is daarom op de in de jaarrekening opgenomen programma's "algemeen", "projecten" en "stelseltaken" verantwoord.

De deelnemers in de GR zijn in april op de hoogte gebracht van deze wijzigingen en hiermee akkoord gegaan, mede aangezien de indeling ook wordt gebruikt in de werkprogramma's en partnerrapportages.

Bovenstaande situatie en de wijze van verantwoorden is door de organisatie op toereikende wijze toegelicht in de jaarrekening. Voor zover wij kunnen beoordelen merken wij dan ook op dat de afwijkingen ten opzichte van de begroting toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening.

Oorzaakanalyse

2017 is voor de organisatie als wel het management een roerig jaar geweest. Wijzigingen gedurende het jaar en kort voor de jaarafsluiting van enkele (financiële) sleutelposities gaven extra druk op dit proces. Door een kennelijk niet altijd eenduidige administratieve vastlegging in het verleden en het niet hebben van een fatsoenlijke dossieroverdracht maakten dat de jaarafsluiting 2017 een zeer intensief en complex traject voor de organisatie was.

Dit proces heeft ook onze werkzaamheden beïnvloedt, waardoor de controle meer tijd heeft gekost dan voorgaande jaren en het gehele controleproces is vertraagd.

Het huidige management heeft een visie hoe de toekomst van de ODRA qua inrichting van de administratieve organisatie en planning & control cyclus eruit moet komen te zien. Om te voorkomen dat ook 2018 een lastig jaar wordt inclusief onduidelijkheden voor wat betreft de taakverantwoordingen is het van belang hier nu op door te pakken en zorg te dragen voor het juist neerzetten van de organisatie en duidelijke afspraken te maken met het algemeen bestuur omtrent verantwoording.

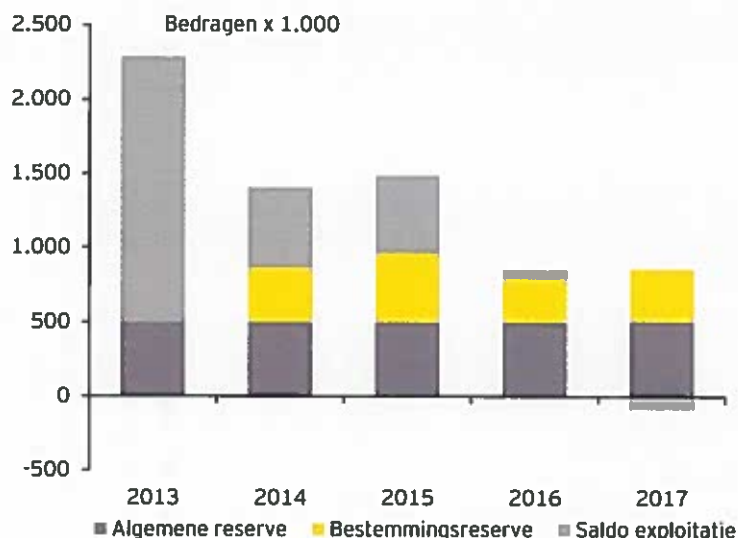
Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Onze analyse van het resultaat 2017

Analyse van de financiële positie

Eigen vermogen neemt toe

Het eigen vermogen, inclusief het resultaat na bestemming, bedraagt per jaareinde 2017 volgens de jaarrekening € 854.700 (exclusief resultaat 2017) en heeft zich vanaf 2013 als volgt ontwikkeld:



Van de totale reserves ter hoogte van € 854.700 is € 505.800 opgenomen als algemene vrije reserve. Het saldo van deze reserve is ten opzichte van 2016 licht gestegen als gevolg van de resultaatbestemming 2016. Wij merken op dat in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de algemene reserve maximaal € 500.000 bedraagt.

U heeft vorig jaar als gevolg van het bestemmen van het jaarrekeningresultaat daarvan afgeweken. Bij de resultaatbestemming 2016 is besloten om het resultaat € 60.000 toe te voegen aan de reserves.

In 2017 heeft geen onttrekking aan de bestemmingsreserves (geraamd was € 292.000) plaatsgevonden waardoor de mutatie slechts de dotatie van het resultaat 2016 betreft.

Solvabiliteit

De totale vermogenspositie wordt onder andere tot uitdrukking gebracht door middel van het solvabiliteitspercentage. Dit percentage wordt bepaald door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. Het huidige solvabiliteitspercentage voor uw gemeenschappelijke regeling bedraagt 19,8% (2016: 20,1%).

Analyse van de financiële positie

Het weerstandsvermogen op basis van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zoals opgenomen in de jaarstukken 2017 bedraagt 1,9 (2016: 2,3). Het weerstandsvermogen wordt als toereikend beschouwd in acht nemende de risico's, zoals opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen van het jaarverslag.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Onze analyse van het resultaat 2017

Ratio's

Onderstaande tabel met ratio's is opgenomen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Tevens is daar een inhoudelijke toelichting opgenomen ten aanzien van de ontwikkeling.

Relevante financiële kengetallen		
Ratio	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Netto schuldquote	-11,2%	-10,7%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-11,2%	-10,7%
Solvabiliteitsratio	20,1%	19,8%
Grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.
Structurele exploitatieruimte	1%	0%
Belastingcapaciteit	n.v.t.	n.v.t.

Ten opzichte van 2016 zijn er geen belangrijke wijzigingen in de kengetallen te vermelden. Ten opzichte van begroting wijkt de solvabiliteit (begroot 29,2%) wel af. Deze afwijking wordt verklaard door een hoger dan begroot saldo van de schulden.

ODRA verstrekt geen leningen. Daardoor is de correctie van de schuldquote overeenkomstig aan de netto schuldquote.

Aanvaardbaarheid van de grondslagen van waardering en resultaatbepaling

Naar onze mening zijn de door het dagelijks bestuur gekozen waarderingsgrondslagen aanvaardbaar en consistent toegepast met betrekking tot de significante jaarrekeningposten en bijzondere transacties. Dit geldt tevens voor het tijdstip waarop die transacties hebben plaatsgevonden, de periode waarin zij zijn verantwoord, en de desbetreffende toelichtingen in de jaarrekening.

Schattingsprocessen binnen de jaarrekening

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het maken van schattingen bij het opmaken van de jaarrekening. Als accountant van het algemeen bestuur beoordelen wij deze door het dagelijks bestuur gemaakte schattingen. Wij kunnen ons met deze schattingen, welke zich in beperkte mate voordoen in de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling, verenigen.

Kwaliteit jaarverslag

Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag in belangrijke mate overeenkomstig het BBV is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is en het jaarverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de gemeenschappelijke regeling en haar omgeving geen materiële onjuistheden bevat. Wij merken op dat in het jaarverslag geen nadere toelichting opgenomen per programma voor wat betreft de financiële realisatie en dat de programma indeling conform begroting niet geheel wordt gevolgd. Zie hiertoe de toelichting op pagina 6 van dit verslag en de toelichting in de jaarstukken. Wij beoordelen dit als een kwalitatieve tekortkoming die toereikend wordt toegelicht en als zodanig met de deelnemers is afgestemd. Om die reden heeft dit geen gevolgen voor ons oordeel bij de jaarrekening.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Wet Normering Topinkomens (WNT)	Opbrengstenverantwoording
Over 2017 voldaan aan de WNT; toelichting op de WNT in de jaarrekening voldoet aan de daaraan te stellen eisen	Doorbelastingen aan deelnemers
Per 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) ingevoerd. Op basis van deze wet is de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector in dienstverband en bij ontslag wettelijk gemaximeerd. Voor de bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden. In het kader van de jaarrekening 2017 heeft u een analyse uitgevoerd van de topfunctionarissen binnen uw organisatie. Tevens heeft u vastgesteld of er functionarissen zijn die een hogere bezoldiging dan de gestelde maxima kennen. Deze informatie heeft u opgenomen in de toelichting op de jaarrekening. Wij hebben de juistheid en volledigheid van deze toelichting gecontroleerd en hebben vastgesteld dat de toelichting voldoet aan de daaraan te stellen eisen.	Een belangrijk deel van de opbrengsten van de ODRA komt voort uit de inputfinanciering en de overeengekomen werkzaamheden. Daarnaast komt een deel van de opbrengsten voort uit aanvullende afspraken en werkzaamheden voor deelnemers op verzoek. Deze aanvullende afspraken zijn vastgelegd en overeengekomen met de deelnemers in werkafspraken. Begin 2018 zijn de aanvullende werkzaamheden gefactureerd aan de deelnemers. Doordat in de werkafspraken niet altijd ondubbelzinnige financiële afspraken zijn gemaakt zijn de afrekeningen over 2017 niet direct door de deelnemers geaccepteerd en heeft dit geleidt tot aanvullende afstemming en overleg. Voor onze controle was het van belang dat deze materiële onzekerheden weggenomen werden. Wij hebben vastgesteld dat het met de betreffende deelnemers inmiddels tot een afstemming is gekomen en hebben vastgesteld dat de jaarrekening met inachtneming van deze afspraken is opgesteld. Wij kunnen ons derhalve met de verwerkingswijze verenigen.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Invoering vennootschapsbelastingplicht

Status invoering vennootschapsbelastingplicht

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen van kracht. Als gevolg van deze nieuwe wetgeving is voor (in)directe overheidsbedrijven – waaronder de ODRA als een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen – vanaf dit jaar mogelijk sprake van Vpb-plicht. Voor de ODRA betekent de nieuwe wetgeving dat zij Vpb-plichtig wordt indien en voor zover een onderneming wordt gedreven.

Vpb-positie ODRA

Om de gevolgen van de nieuwe wetgeving in kaart te brengen, heeft de ODRA samen met de andere omgevingsdiensten door een externe adviseur onderzoek laten doen en heeft inmiddels reeds afstemming met de belastingdienst plaatsgevonden.

Afstemming belastingdienst

Er zijn gesprekken gevoerd tussen het Bureau Belastingplicht Overheidsondernemingen (BBO) en een afvaardiging van diverse OD's. Uitkomst is dat er mogelijkheden zijn om de administratieve lasten voor OD's te beperken en dat OD's niet of nauwelijks Vpb hoeven te betalen. Als een OD kan aantonen dat de overheidstaken op basis van wetgeving zijn uitgevoerd en dat op alle andere (commerciële) activiteiten geen winst is behaald, dan hoeft de OD, geen fiscale administratie te voeren, geen aangifte Vpb te doen en geen Vpb te betalen.

Vpb in de jaarrekening

Gezien het standpunt van de ODRA is de ODRA van mening dat er vooralsnog geen sprake is van een te betalen belastinglast. In de jaarrekening is dan ook geen last voor opgenomen.

Wij kunnen in het kader van de jaarrekeningcontrole instemmen met de standpunten die de ODRA heeft ingenomen, maar benadrukken dat deze standpunten nog definitief afgestemd dienen te worden met de belastingdienst.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Europese aanbestedingen	Naleving Europese aanbestedingsregels
Aanbestedingsrechtmatigheid 2017	Inhuur personeel en overig
Aanbestedingsrechtmatigheid Wij hebben u specifiek gevraagd aandacht te hebben in uw inkoopanalyse voor de gewijzigde aanbestedingsregels, welke zijn ingegaan per 18 april 2016. De belangrijkste wijziging in de aanbestedingswet was dat 2B diensten (bijvoorbeeld inhuur van personeel) zijn vervallen. Dit is een belangrijke wijziging voor ODRA aangezien er veel gebruik wordt gemaakt van inhuur van personeel.	Inhuur personeel derden Over het boekjaar 2017 heeft de ODRA gebruik gemaakt van personeel van derden ter ondersteuning van de reguliere bedrijfsuitoefening. Dit betreffen deels opdrachten die in 2016 voor wijziging van de Europese aanbestedingsregels per 18 april 2016 zijn aanbesteed of verlengd en hebben doorgelopen in 2017, maar ook betreffen het deels opdrachten die nadien zijn overeengekomen. Wij hebben bij deze groep opdrachten vastgesteld dat één contract niet conform de Europese aanbestedingsregels is aangegaan aangezien de opdracht onderhands is gegund waar gezien de contractwaarde (overeenkomst voor onbepaalde tijd) er een Europese aanbesteding had moeten plaatsvinden. Het bedrag dat wij als fout aanmerken bedraagt € 104.000. Hiernaast hebben wij vastgesteld dat gelijk aan 2016 nog onder een raamcontract diensten worden afgenomen van een leverancier waarbij het contract ook niet op rechtmatige wijze tot stand is gekomen. De lasten over 2017 die wij als fout meewegen bedragen € 133.000 (2016: € 93.000). Conclusie Wij merken een totaal van € 237.000 aan lasten in 2017 als onrechtmatig aan betrekken dit in onze foutevaluatie. Vorenstaande leidt met de goedkeuringstoleranties die wij dienen te hanteren bij onze controle tot een beperking voor wat betreft de rechtmatigheid. Zie hiertoe ook de paragraaf controleverschillen op pagina 28 in dit verslag. Advies Om in de toekomst onrechtmatige aanbestedingen inzake inhuur derden te voorkomen adviseren wij u naast een verhoogde aandacht voor inhuur om de inhuur van personeel derden bijvoorbeeld door raamcontracten Europees aan te besteden. Binnen deze raamcontracten kan inhuur van personeel op afroep plaatsvinden zonder dat een aparte aanbestedingsprocedure per persoon gestart dient te worden.

Uitkomsten jaarrekeningcontrole

Aandachtsgebieden en bevindingen in de controle

Voorzieningen	
Actualisatie van de voorziening harmonisatie	Uitgangspunten en conclusie
Van de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem zijn in 2014 afkoopsommen ontvangen ten behoeve van de harmonisatiebijdragen en het overgenomen stuwmeerverlof. De voorziening harmonisatie bedraagt ultimo 2017 nog € 571.900. Wij hebben vastgesteld dat bij de berekening van de harmonisatietoelage rekening is gehouden met een loonindex van 1,4% (op basis van CBS cijfers) ten opzichte van 1,5% in 2016.	De voorziening is gebaseerd op het huidige personeelsbestand, welke vanuit de gemeente en provincie zijn overgekomen en bij de ODRA nog werkzaam zijn. Wij merken op dat uit voorzichtigheid geen rekening wordt gehouden met eventueel personeelsverloop. In 2017 is er één personeelslid dat is opgenomen in de voorziening uit dienst getreden. De betreffende voorziening voor deze persoon is ten gunste van het resultaat vrijgevallen (voordeel € 54.000). Aangezien de omvang van de voorziening afhankelijk is van personeelsverloop en loon ontwikkeling vragen wij u derhalve jaarlijks te beoordelen in hoeverre de voorziening toereikend is voor de resterende verplichting inzake de personeelsleden. Wij kunnen ons, na verwerking van de correcties uit hoofde van diverse bevindingen uit de controle, verenigen met de verwerking en presentatie van de voorziening.
Voorziening personeelskosten	
In verband met afvloeiing is voor de kosten in verband met loondoorbetaling en afkoop (mobiliteitsbureau) een voorziening gevormd.	Wij stellen vast dat de voorziening is gebaseerd op afspraken gemaakt tussen de ODRA en de desbetreffende ex-werknemer waarbij de hoogte van de voorziening is gebaseerd op een verwachting met betrekking tot de snelheid van het vinden van nieuw betaald werk. Wij hebben de aannames in de voorziening getoetst en kunnen ons, na doorvoering van de correcties uit hoofde van onze controle, hiermee verenigen.

Kwaliteit beheersorganisatie

Kwaliteit beheersorganisatie

Overwegingen met betrekking tot fraude en het risico op management override

Fraude en de naleving van wet- en regelgeving

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude berust zowel bij het algemeen bestuur als bij het dagelijks bestuur. Het is van belang dat het dagelijks bestuur, onder toezicht van het algemeen bestuur, sterk de nadruk legt op het voorkomen van fraude, waardoor de gelegenheden tot het plegen van fraude kunnen afnemen, alsmede op het ontmoedigen daarvan, waardoor personen ervan kunnen worden weerhouden om fraude te plegen omwille van de waarschijnlijkheid dat die wordt ontdekt en bestraft.

Naleving wet- en regelgeving en overige

Gedurende de controle zijn geen significante punten gesignaleerd ten aanzien van feitelijke of vermoedelijke niet-nakoming van wet- en regelgeving of statuten, voor zover deze van belang worden geacht voor de mate waarin het algemeen bestuur in staat is haar taken te vervullen.

Kwaliteit beheersorganisatie

Bevindingen interne beheersing

Algemeen

Bij de planning en uitvoering van de controle van de jaarrekening 2017 van de ODRA hebben wij de interne beheersmaatregelen, welke onderdeel uitmaken van de administratieve organisatie van uw gemeenschappelijke regeling, in onze overwegingen betrokken. Wij hebben de opzet, het bestaan en de werking van interne beheersmaatregelen onderzocht, voor zover wij dit in het kader van de jaarrekening noodzakelijk achten en niet met het doel om een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing te geven.

Wij hebben geen onderzoek naar de effectiviteit van de interne beheersing verricht, anders dan dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole.

Bevindingen interne beheersing

In onze managementletter 2017, uitgebracht aan het dagelijks bestuur, hebben wij onze bevindingen en aanbevelingen van onze tussentijdse controle 2017 opgenomen. In deze managementletter welke reeds ruim voor de jaarrekeningcontrole in concept is aangeleverd hebben wij aangegeven dat diverse punten vóór de jaarrekeningcontrole 2017 opgepakt zouden moeten zijn.

Wij hebben moeten concluderen dat deze punten als gevolg van de complexere jaarafsluiting niet tijdig en volledig zijn opgepakt en aangeleverd. Vorenstaande heeft mede geleid tot vertraging in de controle.

Kwaliteit beheersorganisatie

Automatisering

Automatisering

Onze controle was niet primair gericht op het doen van een uitspraak omtrent de continuïteit en betrouwbaarheid van (delen van) de geautomatiseerde gegevensverwerking en wij hebben daartoe ook geen opdracht van het management ontvangen. De jaarrekeningcontrole heeft echter geen tekortkomingen in de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan het licht gebracht.

Dataprivacy

De nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van gegevensbescherming van de afgelopen twintig jaar en zal wereldwijd van invloed zijn op organisaties. AVG heeft betrekking op de bescherming van persoonsgegevens van, of met betrekking tot, EU-burgers en zal vanaf 25 mei 2018 van kracht zijn. Hierdoor moet ODRA compliance met AVG kunnen aantonen en inbreuken op persoonlijke gegevens kunnen vaststellen en in voorkomend geval de desbetreffende bevoegde instanties en personen op de hoogte brengen.

Kwaliteit beheersorganisatie

Transitietraject

Transitietraject van input- naar outputfinanciering

Het voornemen bestond om ingaande 1 januari 2018 over te gaan naar een systeem van outputfinanciering. Als gevolg van een strategische dialoog die wordt gevoerd en vraagtekens bij diverse deelnemers ten aanzien van outputfinanciering is door het algemeen bestuur op 5 oktober 2017 besloten de stap per 1 januari 2018 nog niet te maken. Alvorens besluitvorming te plegen zal eerst een strategische discussie worden gevoerd en een impactanalyse worden verricht.

Wij adviseren u de voor- en nadelen van de invoering naar outputfinanciering goed te evalueren. Daarbij vragen wij vooral uw aandacht voor een juiste inrichting van de administratieve systemen en een goede vastlegging van definities aangaande de te leveren prestatie in relatie tot het moment van facturatie (wanneer is de prestatie door de ODRA geleverd en mag een factuur gestuurd worden). Daarin is het op basis van onze ervaringen bij andere omgevingsdiensten aan te raden dat de organisatie hier allereerst proef mee draait voordat op een daadwerkelijke nieuwe systematiek wordt overgestapt. Enerzijds heeft de organisatie hier profijt van, anderzijds krijgen de deelnemers ook een beter inzicht in de (eventuele) financiële gevolgen.

Rechtmatigheidsbeheer

Beoordeling van overschrijdingen op lastenniveau

Onze bevindingen in het kader van rechtmatigheid

Wij zijn nagegaan of de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de door het algemeen bestuur geautoriseerde begroting. Gezien de verschuivingen in de programma's en het niet op juiste wijze kunnen toerekenen van de baten en lasten aan de programma's kunnen wij op programma niveau geen uitspraken doen. Wel stellen wij vast dat wij op basis van onze werkzaamheden en de beoordeling van de lasten op categoriaal niveau geen overschrijdingen hebben gezien die niet passen binnen het bestaande beleid. Tot slot merken we op dat op totaalniveau het resultaat voor bestemming (saldo van baten en lasten) voordelig afwijkt ten opzichte van de begroting. Wij hebben derhalve dan ook geen bevindingen die leiden tot rechtmatigheidsfouten voor wat betreft de begrotingsrechtmatigheid.

Het dagelijks bestuur stelt voor de gewijzigde presentatie in de jaarrekening, de verschuivingen tussen de programma's en eventuele mogelijke begrotingsoverschrijdingen te autoriseren in het kader van de vaststelling van de jaarrekening 2017. Vooruitlopend hierop zijn wij hiervan reeds uitgegaan bij het vormen van ons oordeel over de (begrotings)rechtmatigheid.

Rechtmatigheidsbeheer

Voorwaardecriterium niet volledig nageleefd ten aanzien van de EU aanbestedingsregels

M&O opgenomen in interne controleplannen

Scope rechtmatigheidscontrole beperkt

Bevindingen ten aanzien van het voorwaardencriterium

Hierbij verwijzen wij naar hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

In de externe en interne regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen die erop zijn gericht om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Uw gemeenschappelijke regeling heeft de toets op het misbruik en oneigenlijk gebruik neergelegd in interne controleplannen. De uitkomst van deze toets heeft niet geleid tot bevindingen die invloed hebben op de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties.

Niet-financiële beheershandelingen vallen buiten de scope van rechtmatigheidscontrole

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard vallen buiten de scope van de rechtmatigheidscontrole door de accountant. De accountant toetst deze handelingen en beslissingen niet inhoudelijk door gegevensgericht onderzoek. Volstaan wordt in dit kader met het beoordelen van het interne systeem van risicoafwegingen. Binnen dit systeem moeten voorwaarden zijn geschapen om risico's goed te kunnen beoordelen en in de tijd te kunnen volgen.

Wij hebben ons een beeld gevormd over de wijze van totstandkoming van de inventarisatie van de risico's en de getrouwe weergave van de hieruit mogelijk voortvloeiende financiële gevolgen in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van het jaarverslag.



Bijlagen

Controleaanpak	23
Jaarverslag	26
Onafhankelijkheid	27
Verklaring van verantwoordelijkheden	29
Controleverschillen	30

Bijlage - Controleaanpak

Controleaanpak en -uitvoering

Controleaanpak en - uitvoering

Wij voeren onze controle uit met een mix van systeem-en gegevensgerichte werkzaamheden. Daarnaast beschikken wij als organisatie over verschillende kwaliteitsborgingsmaatregelen. Dit geheel tezamen leidt tot een kwalitatief goede controle. In dit verslag is voor elk bijzonder aandachtsgebied in onze controle terug te lezen wat de kernpunten in onze controle zijn geweest die hebben bijgedragen aan de kwaliteit in onze controle.

Onze controleaanpak is onder andere gericht op het in kaart brengen van de voor de jaarrekening van belang zijnde risico's. Op basis van onze gesprekken met het management over de belangrijke financiële en operationele ontwikkelingen is een aantal punten met een verhoogd risico voor de jaarrekening 2017 onderkend:

- ▶ Rechtmatigheid aanbestedingen.
- ▶ Juistheid WNT-verantwoording.
- ▶ Toereikendheid voorzieningen.

Wij rapporteren u over onze werkzaamheden en bevindingen ten aanzien van onze aandachtspunten in dit accountantsverslag.

Onze aanpak ten aanzien van rechtmatigheid

Wij hebben bij de controle over 2017 de rechtmatigheid getoetst conform de bepalingen van het Bado en het controleprotocol 2017 van de ODRA. Bij onze controle hebben wij aandacht gegeven aan de volgende onderwerpen:

- ▶ Het rechtmatigheidsbeheer.
- ▶ De naleving van het voorwaardencriterium.
- ▶ De begrotingsrechtmatigheid.
- ▶ Mutaties in de reserves.
- ▶ Het misbruik-en-oneigenlijk-gebruikcriterium.
- ▶ De niet-financiële beheershandelingen.

Bijlage - Controleaanpak

Controleaanpak en -uitvoering

Begrotingscriterium

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium toetsen wij of het budgetrecht van het algemeen bestuur is gerespecteerd. Wij beoordelen bij onze controle de overschrijdingen ten opzichte van de begrote lasten per programma. Dit betreffen enkel de lasten omdat hierop een beoordeling en rapportering van de accountant wordt gevraagd vanuit de Kadernota Rechtmatigheid.

Het algemeen bestuur autoriseert de begroting (en begrotingswijzigingen) en geeft daarmee toestemming voor de uitvoering van het beleid en de daarvoor benodigde middelen. Het is de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur om begrotingsafwijkingen tijdig te signaleren en te rapporteren aan het algemeen bestuur. Door een goede inrichting van de planning-en-controlcyclus zorgt het dagelijks bestuur er voor dat de begroting en budgetten worden bewaakt en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen.

Indien desondanks budgetten worden overschreden en niet meer gedurende het jaar kunnen worden voorgelegd aan het algemeen bestuur, is strikt genomen sprake van een onrechtmatigheid. Deze overschrijdingen hoeven echter niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Voor een juiste oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door het algemeen bestuur geformuleerde beleid, deze wordt gecompenseerd door hogere opbrengsten of kostenoverschrijdingen bij open-einde-regelingen. Deze overschrijdingen dienen te worden weergegeven in de jaarrekening en kunnen door het vaststellen van de jaarrekening alsnog door het algemeen bestuur worden geautoriseerd.

Bijlage - Controleaanpak

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De met u afgesproken goedkeurings-en rapporteringstoleranties

Op grond van het Bado stelt het algemeen bestuur de goedkeuringstolerantie vast, die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren. De goedkeuringstolerantie is vastgesteld door het dagelijks bestuur en vervolgens ter kennisgeving ingebracht bij het algemeen bestuur. Op 17 mei 2018 is het normenkader ter kennisgeving ingebracht in het AB.

Op grond van de jaarrekening 2017 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 139.000 (1% van de lasten) en voor onzekerheden € 417.000 (3% van de lasten). Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, kan een goedkeurende controleverklaring afgegeven worden.

Deze goedkeuringstolerantie is een kwantitatief criterium. De uiteindelijke oordeelsvorming is echter altijd een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve afwegingen.

Het rapporteringsbedrag, de maatstaf die geldt voor het rapporteren van fouten en onzekerheden, is door het algemeen bestuur bepaald op € 50.000.

Goedkeurings-tolerantie	Goed-keurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$> 1 < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$> 3 < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Inleiding

In het kader van onze controle van de jaarrekening is het onze taak om na te gaan of het jaarverslag voldoet aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en of het verenigbaar is met de jaarrekening, en ook om na te gaan of het jaarverslag, in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de gemeenschappelijke regeling en haar omgeving, geen materiële onjuistheden bevat.

Vereisten jaarverslag

Uw jaarverslag bestaat uit de programmaverantwoording en de paragrafen. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten bepaalt nadere voorschriften voor het jaarverslag.

In overeenstemming met de omvang en complexiteit van de gemeenschappelijke regeling bevat het jaarverslag een evenwichtige en uitvoerige analyse van de financiële situatie op de verslagdatum, ontwikkelingen tijdens het boekjaar en inkomsten, alsmede een beschrijving van de risico's en onzekerheden. Daarnaast dient in het jaarverslag de verwachte gang van zaken te worden opgenomen. Ten aanzien van het gebruik van financiële instrumenten door de gemeenschappelijke regeling worden de doelstellingen en het beleid van de gemeenschappelijke regeling inzake risicobeheer vermeld.

Wij stellen vast dat er geen sprake is van materiële onjuistheden en tekortkomingen.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de accountant behoort tot het fundament van zijn beroep. In de maatschappelijke discussie over kwaliteitsverbetering van de controle speelt de onafhankelijkheid van accountants een belangrijke rol. Vanaf 1 januari 2014 is op alle assurance-opdrachten onder Nederlands recht de Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO) van toepassing. Een aantal belangrijke punten uit de ViO, die we hieronder hebben opgenomen betreffen:

- ▶ Langdurige betrokkenheid.
- ▶ Samenloop van dienstverlening.
- ▶ Geschenken en giften.

Een strikte scheiding tussen controle- en adviesdiensten was al van kracht voor OOB's (organisaties van openbaar belang) vanaf 1 januari 2014 en kantoorroulatie is verplicht voor financiële jaren van OOB's vanaf 2016. Daarnaast kent de Europese verordening vanaf controlejaar 2016 striktere onafhankelijkheidseisen, maar ook nadere bevestigingen over onafhankelijkheid ter communicatie aan interne toezichthouders.

Op 17 juni 2016 is een gewijzigde ViO van kracht geworden vanwege de implementatie van Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang.

Langdurige betrokkenheid

Om alle schijn van afhankelijkheid te vermijden, kunnen de externe accountant en (senior) managers in het team maximaal zeven achtereenvolgende jaren in het team actief zijn. Onze betrokkenheid in jaren laat het volgende beeld zien:

- ▶ drs. B. Smeenk RA betrokken sinds boekjaar 2015
- ▶ drs. R.M.G. Regelink RA betrokken sinds boekjaar 2013

Wij brengen u tijdig op de hoogte van belangrijke teamwisselingen. Intern beschikken wij over overdrachtsprocedures, zodat u geen hinder ondervindt van een teamwisseling.

Samenloop van dienstverlening

Ten aanzien van OOB's is de combinatie van wettelijke controles en overige dienstverlening volledig verboden, met uitzondering van met name genoemde overige assurance-diensten. Voor niet-OOB's, zoals is bepaald dat samenloop is geoorloofd als de non-assurancedienst niet van materiële invloed is op het assurance-object. Als er wel materiële invloed is geldt in beginsel een verbod, behalve wanneer de non-assurancedienst niet:

- ▶ subjectief of niet-routinematig is; of
- ▶ een verwerkingswijze in het assurance-object ten gevolge heeft waarvan het assurance-team twijfelt of deze verwerkingswijze passend is; of
- ▶ leidt tot een bedreiging uit hoofde van belangenbehartiging.

Bevestiging

Wij hebben alle aspecten geanalyseerd die onze onafhankelijkheid gedurende het jaar zouden kunnen bedreigen. Daar waar onafhankelijkheidsregels dit vereisen, hebben wij aanvullende waarborgen ingevoerd. Wij kunnen u bevestigen dat wij zowel als organisatie en als controleteam onafhankelijk zijn van de ODRA.

Bijlage – Verklaring van verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheid

Conform de aan ons verleende opdracht hebben wij de jaarrekening 2017 van de ODRA gecontroleerd. Het is de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur om de jaarrekening op te maken in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Het is onze verantwoordelijkheid een oordeel te geven over de jaarrekening, als bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet.

Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en het door het algemeen bestuur vastgestelde controleprotocol. Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen afwijkingen van materieel belang bevat.

Fraude en naleving wet- en regelgeving

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en ontdekken van fraude en het naleven van wet- en regelgeving (hierna: onregelmatigheden) berust zowel bij het algemeen bestuur als bij het dagelijks bestuur. Het is van belang dat het dagelijks bestuur, onder toezicht van de algemeen bestuur, sterk de nadruk legt op het voorkomen van fraude en onregelmatigheden, waardoor de gelegenheden tot het plegen van fraude en onregelmatigheden kunnen afnemen, alsmede op het ontmoedigen daarvan, waardoor personen ervan kunnen worden weerhouden om fraude en onregelmatigheden te plegen omwille van de waarschijnlijkheid dat die wordt ontdekt en bestraft.

Onze controle dient zodanig te worden gepland en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang als gevolg van fouten of fraude bevat. Door de beperkingen die inherent zijn aan een controle, bestaat er een onvermijdbaar risico dat sommige afwijkingen in de financiële overzichten niet zullen worden ontdekt, zelfs wanneer de controle naar behoren is gepland en uitgevoerd overeenkomstig de Standaarden. Onze controlewerkzaamheden omvatten mede de volgens Standaard 240 en 250 vereiste werkzaamheden, zoals brainstorming, het verzamelen van informatie met het oog op het vaststellen van en reageren op het risico van fraude en het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden gericht op het risico van het doorbreken van interne beheersmaatregelen door het management, met inbegrip van inzage in journaalboekingen, beoordeling van schattingen en evaluatie van zakelijke redenen voor significante ongebruikelijke transacties.

Bijlage - Controleverschillen

Controleverschillen

Tijdens onze controle inventariseren wij verschillen tussen enerzijds bedragen, classificaties, presentatie en toelichting van jaarrekeningposten die de ODRA heeft opgenomen of gerapporteerd en anderzijds bedragen, classificaties, presentatie of toelichting zoals die naar onze mening in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten dienen te worden opgenomen of gerapporteerd. Onderstaand is een overzicht van de materiële verschillen opgenomen, die zijn geconstateerd tijdens onze controle en welke zijn aangepast door het dagelijks bestuur. Wij hebben geëvalueerd in hoeverre onderstaande verschillen voortkomen uit een tekortkoming in de interne beheersing.

Gecorrigeerde verschillen

Post/omschrijving verschil	Bedrag €/verwijzing naar regelgeving	omschrijving.	Referentie in dit verslag
Voorziening personeel (personeel en harmonisatie te laag)	€ 47.000 (voordeel)	De voorziening ten behoeve van afvloeiing personeel was € 35.000 te laag verantwoord en de voorziening harmonisatietoelage was € 82.000 te hoog verantwoord.	Pagina 13
Kosten verantwoord in 2018 die nog in 2017 dienden te worden verantwoord	€ 49.000 (voordeel)	Een drietal facturen/doorbelastingen waren ten onrechte niet toegerekend aan het boekjaar 2017.	n.v.t.
Diverse balansverschuivingen /reclassificaties aangetroffen (geen resultaatteffect)	€ 2.324.000 (geen resultaatteffect, betreft herrubricering)	Wij hebben diverse reclassificaties voorgesteld die verwerkt zijn in de definitieve jaarrekening. De belangrijkste verschuiving betrof de facturatie na balansdatum van de bijdragen van de partners van de debiteuren naar de nog te ontvangen bedragen ad € 2,0 miljoen.	n.v.t.

Bijlage - Controleverschillen

Controleverschillen

Hieronder is een overzicht opgenomen van de onjuistheden die wij tot aan de datum van dit verslag hebben gesignaleerd en niet door de gemeenschappelijke regeling zijn gecorrigeerd. Daarnaast zijn eventuele rechtmatigheidsfouten in dit overzicht opgenomen. In onze controle resteren de volgende ongecorrigeerde controleverschillen.

Onderstaande verschillen leiden tot een totaal van € 237.000 aan rechtmatigheidsfouten, maar niet tot getrouwheidsfouten. Het geconstateerde verschil komt boven onze goedkeuringstolerantie uit van € 139.000, maar blijft binnen de 3% grens die wij moeten hanteren voor wat betreft afkeuring. Om die reden zullen wij een verklaring met beperking verstrekken ten aanzien van de rechtmatigheid en een goedkeurend oordeel voor wat betreft de getrouwheid.

Ongecorrigeerde verschillen

Post/omschrijving verschil	Bedrag €/verwijzing naar regelgeving	Effect van deze constatering op de interne beheersing.	Referentie in dit verslag
Europese aanbestedingen	€ 237.000	Wij stellen vast dat er nog verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot de beheersing van de inkooptrajecten. De organisatie zal beter moeten waarborgen dat contracten en overeenkomsten op de juiste wijze conform de geldende wet- en regelgeving worden gesloten.	Pag. 12