

CONCEPT ACCOUNTANTSVERSLAG 2025

Omgevingsdienst Groningen

19 juni 2026

Per saldo persoonlijker



Independent Member of
PrimeGlobal

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen

Behandeld door: Niek Harkema MSc en drs. Dirk Kuperus RA

Ons kenmerk: 2026.

Datum: 19 juni 2026

Geacht bestuur,

Hierbij ontvangt u de controleverklaring bij de jaarrekening 2025 van gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen (hierna: Omgevingsdienst Groningen) alsmede een exemplaar van de gewaarmerkte jaarstukken. Onze controleverklaring hebben wij gedateerd op 3 juli 2026.

In deze brief gaan wij in op de strekking van onze controleverklaring, mogelijke geconstateerde afwijkingen, de bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken en rapporteren wij, voor zover dit noodzakelijk of vereist is, over onze bevindingen en adviezen.

Onze bevindingen en opmerkingen daarbij zijn bedoeld om het bestuur te ondersteunen bij de bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken.

Wij bedanken de medewerkers van Omgevingsdienst Groningen voor de open en constructieve wijze van samenwerken bij het verrichten van onze controlewerkzaamheden en de totstandkoming van de rapportage. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn graag bereid de inhoud van dit verslag nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
Eshuis Registeraccountants B.V.

Inhoudsopgave

→ Inhoudsopgave

→ Hoofdpijnen van onze controle

→ Bestuurlijke afhandeling en publicatie

→ Resultaat en weerstandsvormogen

→ Controle- en procesbevindingen

→ Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen

→ Automatiseringsomgeving

→ Onafhankelijkheid gewaarborgd

→ Afsluiting

1. De hoofdpijnen van onze controle	4
2. Bestuurlijke afhandeling en publicatie.....	7
3. Resultaat en weerstandsvormogen	8
4. Controle- en procesbevindingen	10
5. Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen	17
6. Automatiseringsomgeving	18
7. Onafhankelijkheid geborgd	19
8. Afsluiting	20
BIJLAGE BIJ ACCOUNTANTSVERSLAG 2025 OMGEVINGSDIENST GRONINGEN.....	21

1. De hoofdlijnen van onze controle

- Inhoudsopgave
- **Hoofdlijnen van onze controle**
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Onderwerp	Bevindingen
Strekking van de controleverklaring	Wij verstrekken een goedkeurende controleverklaring inzake de getrouwheid van de cijfers in de jaarrekening 2025 van Omgevingsdienst Groningen. Onderdeel hiervan is ook de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening treft u aan op bladzijdes 25 en 26. Dit is een voorgeschreven tekst vanuit de 'Kadernota rechtmatigheid' van de Commissie BBV. In de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag beschrijft u de kaders, de controleaanpak en de bevindingen in uitgebreidere vorm. De materialiteit is voorgeschreven door het BADO en bedraagt maximaal 2% van het totaal van de lasten exclusief toevoegingen aan de reserves. Voor Omgevingsdienst Groningen is de materialiteit op basis daarvan bepaald op € 555.840. Het totaal aan geconstateerde afwijkingen (rechtmatigheidsfouten), ligt onder deze verantwoordingsgrens. Wij zijn het eens met de conclusie van het dagelijks bestuur en verstrekken daarom een goedkeurend oordeel over de jaarrekening 2025, waar de rechtmatigheidsverantwoording deel van uitmaakt.
Resultaat 2025 en vermogenspositie	Uw resultaat voor mutatie reserves over 2025 bedraagt € 44.000 positief. Het algemeen bestuur keurt het in de jaarrekening opgenomen resultaatbestemmingsvoorstel goed. Het eigen vermogen komt na toevoeging van het resultaat uit op € 729.000. Dit bestaat voor € 369.000 uit een bestemmingsreserve voor het VTH-systeem en € 316.000 is beschikbaar als algemene reserve. Uw solvabiliteit bedraagt eind 2025 12%.
Verslaggeving	Uit onze controle blijkt dat de jaarrekening 2025 overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld. Wij hebben verder geconcludeerd dat de overige informatie die in de jaarverslaggeving is opgenomen niet inconsistent is met de informatie in de jaarrekening en de door ons verkregen controle-informatie.
WNT	De WNT van de voormalige directeur is in eerste instantie in 2025 overschreden doordat de uitkering wegens beëindiging dienstverband € 83.006 bedroeg, terwijl het maximum hiervoor € 75.000 bedraagt. Hierdoor heeft de voormalige directeur € 8.006 terug moeten betalen. Deze overschrijding is veroorzaakt doordat de voormalige directeur per 14 juli 2025 op inactief is gezet en de bezoldiging vanaf dat moment aangemerkt dient te worden als uitkering wegens beëindiging dienstverband. Omdat de voormalig directeur inmiddels heeft terugbetaald, is er geen sprake meer van een overschrijding. In de jaarrekening van 2025 is een vordering hiervoor opgenomen die inmiddels dus reeds betaald is.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Controleverschillen	Er resteren geen ongecorrigeerde verschillen. De goedkeuringstolerantie is € 555.840. Daarom kunnen wij een goedkeurende verklaring verstrekken. Er is sprake van één gecorrigeerd verschil die we toelichten in hoofdstuk 4.
Zaaksysteem	De implementatie van Omnimap is in 2025 niet geslaagd, en daarom is destijds besloten om per 31 december 2025 afscheid te nemen van Omnimap. Dit heeft geleid tot een versnelde afschrijving van het zaaksysteem, waardoor de waarde per 31 december 2025 nihil is. U heeft medio 2025 een nieuwe aanbesteding gedaan voor het zaaksysteem, en in december 2025 is de inrichting van het nieuwe zaaksysteem live gegaan. U hebt vastgesteld dat dit systeem naar behoren werkt. In 2026 zal het systeem verder worden geoptimaliseerd. Hiervoor heeft u reeds geld ontvangen van de deelnemers en dit is opgenomen als overlopende passiva. Daarnaast is een bestemmingsreserve gevormd van het resultaat van 2024 wat u ook voornemens bent om te besteden aan de verdere optimalisatie van het nieuwe zaaksysteem.
Kwaliteit van de interne beheersing	Wij hebben tijdens de controle geen (significante) tekortkomingen in de administratieve organisatie of interne beheersing aangetroffen die van invloed zijn op ons oordeel. Bij Omgevingsdienst Groningen is een groot deel van veel processen uitbesteed aan de provincie Groningen. Omgevingsdienst Groningen blijft echter verantwoordelijk voor de processen en de uitkomsten ervan. U heeft beheersmaatregelen ingericht ten behoeve van deze processen die fouten kunnen voorkomen of herstellen. Bij het inrichten van de beheersmaatregelen dient u bepaalde keuzes te maken, mede vanwege de omvang van Omgevingsdienst Groningen. Wij hebben een aantal concrete adviespunten geformuleerd in onze managementletter.
Signalen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik	In het kader van onze controle hebben wij met u gesproken over frauderisico's, mogelijke fraudesignalen en de opzet en werking van uw interne beheersing. U heeft daarbij aangegeven dat zich binnen de organisatie geen gevallen van fraude, misbruik of oneigenlijk gebruik hebben voorgedaan of zijn gemeld. Ook uit onze controlewerkzaamheden zijn geen indicaties naar voren gekomen die duiden op het bestaan hiervan. De rechtmatigheidsverantwoording leidt tot meer focus op misbruik en oneigenlijk gebruik in overheidsorganisaties. Omgevingsdienst Groningen heeft echter nog geen M&O beleid en geen frauderisicoanalyse opgesteld. U bent momenteel bezig met het ontwikkelen van de frauderisicoanalyse en bent voornemens om dit in het derde kwartaal van 2026 te voltooien. U heeft nog niet in de planning staan om een M&O-beleid op te stellen, omdat u dit van mening bent dat u een laag risicoprofiel heeft. Een laag risicoprofiel ontslaat u echter niet van de wettelijke verplichting om een M&O-beleid op te stellen. Daarom is het van belang om naast een frauderisicoanalyse ook een M&O-beleid op te stellen. U bent voornemens om in 2026 een M&O-beleid op te stellen.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Belangrijke schattingen in de jaarrekening	Iedere jaarrekening bevat schattingen bijvoorbeeld in de waardering van vaste activa, vorderingen, voorzieningen en het afgrenzen van verplichtingen. De schattingsmethoden die u hanteert zijn consistent en aanvaardbaar.
Dataveiligheid en IT	De eisen die in de praktijk gesteld worden aan IT en dataveiligheid nemen nog steeds toe en op alle fronten de norm halen is gelet op uw schaalgrootte uitdagend geworden. De invoering van NIS2 en de doorontwikkeling van de BIO naar BIO2 zijn belangrijke actuele ontwikkelingen op IT-gebied, waarbij met name de NIS2 voor u van belang zal zijn. Wij vragen u voldoende aandacht te hebben voor deze onderwerpen, omdat een gedegen voorbereiding gewenst is. In uw geval is de interne beheersing van de systemen voor een belangrijk deel uitbesteed aan de provincie. Het blijft echter uw verantwoordelijkheid, en daarom is het van belang dat u samen met de provincie verdere stappen zet om te voldoen aan de NIS2. Wij hebben een aantal verbeterpunten opgenomen in hoofdstuk 4 ten aanzien van de IT-systemen. Wij hebben hierbij aandacht besteed aan de systemen die relevant zijn voor de controle. Dit zijn Unit4 Financials en de Active Directory.
Bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording	In 2025 heeft u een aantal beleidsdocumenten ten aanzien van rechtmatigheid geactualiseerd. Dit gaat om de financiële verordening, de controleverordening, het normenkader en het controleprotocol. Inmiddels zijn alle documenten ook vastgesteld door het AB. Een belangrijk onderdeel dat echter nog ontbreekt in deze beleidsstukken, is de definitie van het begrip 'tijdigheid' als het gaat om begrotingsafwijkingen. Zoals beschreven in de kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV is het van belang om afspraken te maken tussen dagelijks en algemeen bestuur over wat wordt verstaan onder het tijdig melden van begrotingsafwijkingen. Indien die afspraken er niet (formeel) zijn, zijn alle begrotingsafwijkingen onrechtmatig. Voor boekjaar 2025 lost u dit op, en dat is toegestaan, door de begrotingsafwijkingen ter accordering voor te leggen aan het algemeen bestuur, alvorens de jaarrekening wordt vastgesteld. In de rechtmatigheidsverantwoording heeft u toegelicht in welke mate sprake is van rechtmatig handelen en welke oorzaken ten grondslag liggen aan de geconstateerde onrechtmatigheden. Uw conclusie is dat de onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens niet overschrijden. De uitgevoerde interne controlewerkzaamheden zijn van adequaat niveau en wij kunnen ons, overeenkomstig de hierboven beschreven strekking, vinden in uw oordeel.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

2. Bestuurlijke afhandeling en publicatie

De bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken bestaat uit een aantal stappen. Het dagelijks bestuur behandelt in de vergadering de jaarstukken, met inbegrip van de jaarrekening en stelt deze vervolgens voorlopig vast. Ter afronding ondertekenen alle leden van het dagelijks bestuur de jaarrekening. De definitieve vaststelling volgt later in het algemeen bestuur.

Er zit enige tijd tussen de verzending van de conceptstukken aan het bestuur en de vergadering waarin de vaststelling in eerste aanleg plaatsvindt. Mochten in die periode omstandigheden blijken die aanpassing van de jaarrekening noodzakelijk maken, dan moet een dergelijke aanpassing nog worden gemaakt. Dat kan ook een gebeurtenis zijn, die effect heeft op uw inschattingen met betrekking tot de continuïteit van de organisatie. In die situatie vervalt onze toestemming tot openbaarmaking. Dat geldt ook in geval de jaarrekening om andere redenen gewijzigd wordt alvorens tot vaststelling wordt overgegaan. Wij verzoeken u in deze gevallen met ons in contact te treden om gezamenlijk de noodzakelijke vervolgstappen te bespreken.

Wij bevestigen u ermee akkoord te gaan dat het afschrift van onze controleverklaring wordt openbaar gemaakt, mits de opgemaakte jaarrekening tijdens de bestuurlijke afhandeling ongewijzigd blijft en wordt vastgesteld. Openbaarmaking van de controleverklaring is slechts toegestaan tezamen met de jaarstukken.

3. Resultaat en weerstandsvermogen

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Het boekjaar 2025 is afgesloten met een positief (gerealiseerd) resultaat van € 44.000 tegenover een begroot negatief resultaat van € 769.000.

De opbouw van het resultaat over de afgelopen jaren kan als volgt worden weergegeven:

Opbouw resultaat	Realisatie 2025	Begroting na wijziging 2025	Realisatie 2024
Bijdrage VTH en Seveso-taken	25.028	24.907	23.066
Meerwerk & projecten	1.449	1.603	2.490
Toelagen	70	64	81
Treasury	101	45	121
Overige baten	1.226	1.100	154
Totaal baten	27.874	28.488	25.563
Lasten VTH en Seveso-taken	-/- 18.641	-/- 19.605	-/- 16.548
Overhead (personeel en materieel)	-/- 7.165	-/- 6.737	-/- 6.290
Overhead (Meerwerk & Projecten)	-/- 435	-/- 481	-/- 723
Meerwerk & projecten	-/- 1.014	-/- 1.122	-/- 1.767
Toelagen	-/- 70	-/- 64	-/- 81
Overige lasten	-/- 505	-/- 379	-/- 154
Onvoorzien	0	-/- 100	-
Totaal lasten	-/- 27.830	-28.488	-/- 25.563
Saldo voor mutatie reserves	44	-/- 769	349
Mutaties reserves	0	769	20
Resultaat na mutaties reserves	44	0	369

Op de onderdelen 'meerwerk en projecten' en op 'Seveso-taken' wordt per definitie een resultaat van nihil behaald, omdat op basis van gemaakte afspraken alle kosten één op één worden doorbelast. Het positieve resultaat heeft een aantal oorzaken: hogere treasurybaten ad € 56.000, hogere overige baten ad € 126.000, lagere lasten voor VTH-taken ad € 964.000 en geen onvoorzien lasten, terwijl dat wel voor een bedrag van € 100.000 begroot was. Daar tegenover staat dat de lasten voor overhead van VTH-taken en de overige lasten hoger dan zijn begroot voor respectievelijk € 428.000 en € 126.000.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Bij de beoordeling van het positieve resultaat dient de lezer echter in ogenschouw te nemen dat de bijdrages voor VTH-taken worden doorgestort op basis van begroting, ook als u de afgesproken productie niet haalt. Daarnaast zijn er aanvullende kosten voor de deelnemers, doordat een nieuw zaakstelsel wordt geïmplementeerd door het falen van de implementatie van Omnimap. Daarnaast heeft u door verschillende omstandigheden de afgesproken productie in 2025 niet gehaald.

De ontwikkeling van uw vermogenspositie hebben we in onderstaande tabel weergegeven in zowel een solvabiliteitspercentage als in een absoluut bedrag.

Vermogenspositie	Realisatie 2025	Realisatie 2024	Realisatie 2023
Eigen vermogen in euro	729	685	336
Solvabiliteit in %	12	11	6

Een andere manier om naar uw financiële positie te kijken is uw weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen bestaat uit de algemene reserve, het onbestemde resultaat en de post onvoorzien en bedraagt daarmee € 460.000. Op basis van de door u uitgevoerde analyse bedraagt de benodigde weerstandscapaciteit € 400.000, waarmee sprake is van een toereikende weerstandscapaciteit om de financiële gevolgen van de onderkende risico's op te vangen.

Wij merken daarbij wel op dat de onderbouwing en diepgang van de uitgevoerde risicoanalyse naar onze mening voor verdere verbetering vatbaar zijn. Wij geven u daarom mee om kritisch te kijken naar de volledigheid en diepgang van de uitgevoerde risicoanalyse. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing maakt onderdeel uit van het jaarverslag en niet van de jaarrekening. Onze werkzaamheden ten aanzien van deze paragraaf kennen daarom een andere diepgang dan de controle van de jaarrekening, waardoor de genoemde bevindingen geen gevolgen hebben voor onze controleverklaring.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- **Controle- en procesbevindingen**
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

4. Controle- en procesbevindingen

4.1 Algemeen

Wij constateren dat de Omgevingsdienst Groningen het jaarrekeningproces in de basis op orde heeft, ondanks de verscheidene wisselingen in het team. De kwaliteit van de jaarstukken is verbeterd, waardoor u beter voldoet aan de vereisten vanuit het BBV.

Naast bovenstaande hebben we geconstateerd dat de indeling van de jaarrekening niet identiek is aan de indeling van de begroting 2025. Volgens artikel 4 lid 1 van de BBV zou dit wel moeten. Daarom adviseren we om in het vervolg de jaarrekening op dezelfde wijze in te delen als de begroting. De jaarrekening voldoet, zoals genoemd, wel aan het BBV, en daarom heeft dit geen invloed op de strekking van onze controleverklaring.

4.2 WNT van voormalig topfunctionaris

Wij constateerden dat de ontslagvergoeding van een voormalig directeur de WNT-norm initieel heeft overschreden. Het door de voormalig directeur te veel ontvangen bedrag is inmiddels door hem terugbetaald, en daardoor is er in de jaarrekening 2025 geen sprake meer van een overschrijding.

De uitkering wegens beëindiging dienstverband bedroeg € 83.006, terwijl het maximum € 75.000 is. Tijdens de controle heeft u de overschrijding geconstateerd en na onze controle bleek deze hoger dan initieel berekend. Samen met onze jurist hebben wij dit met u en met betrokken medewerkers van de provincie Groningen besproken. Deze overschrijding is veroorzaakt doordat de voormalig directeur per 14 juli 2025 op inactief is gezet. Conform artikel 2.10 lid 3 van de WNT wordt de bezoldiging over een periode waarin de topfunctionaris, vooruitlopend op beëindiging van het dienstverband, geen taken meer vervuld, aangemerkt als uitkering wegens beëindiging dienstverband. Dit geldt niet indien de werkgever de non-activiteit eenzijdig heeft opgelegd, de topfunctionaris uitdrukkelijk en aantoonbaar niet met de non-activiteit heeft ingestemd én de periode van non-activiteit niet langer duurt dan noodzakelijk voor partijen om afspraken te maken over beëindiging van het dienstverband. Er is een vaststellingsovereenkomst (VSO) getekend door beide partijen en er is geen documentatie beschikbaar waaruit blijkt dat de betreffende voormalig directeur niet heeft ingestemd met de VSO, waardoor niet aan deze uitzondering wordt voldaan. Daarom valt de bezoldiging vanaf 14 juli 2025 tot en met 31 december 2025 onder de uitkering wegens beëindiging dienstverband. Hiervoor geldt, zoals benoemd, een maximum van € 75.000, waardoor er sprake was van een overschrijding van € 8.006. Dit bedrag is teruggevorderd en, zoals benoemd, terugbetaald door de voormalig directeur. Op basis van regelgeving is de overschrijding daarmee hersteld en is er geen sprake meer van een overschrijding in 2025. Dit is door u juist verwerkt in de WNT.

De onderhandeling over het vertrek van de directeur en het opmaken van de VSO zijn uitgevoerd door de provincie Groningen. Hierbij is, zo moeten we constateren, onvoldoende rekening gehouden met de WNT. Net als in onze managementletter

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandvermogen
- **Controle- en procesbevindingen**
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

benadrukken we daarom om een specialist in te huren bij zowel de inhuur als het afscheid nemen van topfunctionarissen om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

4.3 Verwerking memoriaalboekingen procesmatig aanscherpen

Memoriaalboekingen worden door medewerkers van Omgevingsdienst Groningen opgesteld en niet gecontroleerd door een tweede medewerker, die niet betrokken is in het proces van opstellen. Deze memoriaalboekingen worden vervolgens verstuurd naar de provincie, waar ze verwerkt worden. De door Omgevingsdienst Groningen opgestelde memoriaalboekingen worden vervolgens inhoudelijk niet gecontroleerd door de provincie. Door het ontbreken van een inhoudelijke en zichtbare controle bestaat het risico dat memoriaalboekingen onjuist, onvolledig of ten onrechte worden verwerkt. Dit kan leiden tot fouten in de financiële administratie en mogelijk tot een onjuiste weergave van de financiële positie en resultaten. Het is van belang om memoriaalboekingen voorafgaand aan verwerking zichtbaar en aantoonbaar te laten controleren door een tweede, daartoe bevoegde functionaris. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van de financiële administratie versterkt en wordt het risico op fouten of ongewenste boekingen beperkt.

Zoals genoemd in hoofdstuk 1, verwijzen wij voor de procesbevindingen naar onze managementletter en deze bevinding hebben we daarin ook gerapporteerd. Wij vinden het echter van belang om u te informeren over de procesbevindingen die wij aanmerken als significant en daarom rapporteren we dit aan u. Het management van Omgevingsdienst Groningen heeft hierbij aangegeven dat de boekingen globaal worden gecontroleerd door de provincie, en dat de financieel administrateur van de provincie er af en toe een fout uitgehaald. Daarnaast wordt door het management aangegeven dat de boekhouding regelmatig achteraf gecontroleerd wordt door team financiën, waardoor eventuele foutieve boekingen worden opgemerkt en gecorrigeerd. Naar aanleiding van deze bevinding heeft u in 2026 een beleid opgesteld om memoriaalboekingen boven de € 50.000 te laten controleren door een tweede onafhankelijke medewerker.

4.4 Rechtmatigheidsverantwoording

Sinds boekjaar 2023 neemt u een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Hiermee legt het bestuur verantwoording af over het voldoen aan de financiële spelregels in de organisatie. Wij hebben vastgesteld dat het Dagelijks Bestuur in de rechtmatigheidsverantwoording, die is opgenomen in de jaarrekening, concludeert dat de omvang van de niet rechtmatig tot stand gekomen lasten € 169.570 bedraagt. Deze onrechtmatigheden zien toe op het onterecht niet Europees aanbesteden. Dit betekent dat de door het bestuur geconstateerde rechtmatigheidsbevindingen de verantwoordingsgrens niet hebben overschreden. De verantwoordingsgrens is door het bestuur vastgesteld op 2% van de totale lasten exclusief mutaties van reserves ofwel afgerond € 555.840.

Wij hebben in het kader van onze jaarrekeningcontrole vastgesteld dat de in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording getrouw is weergegeven.

- Inhoudsopgave
- Hoofdlijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Relevante criteria

De drie relevante criteria waar middels de rechtmatigheidsverantwoording over wordt verantwoord zijn als volgt:

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium ziet toe op de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de financiële beheershandelingen. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op het voldoen aan wet- en regelgeving, zoals de Europese aanbestedingswetgeving. Bij Omgevingsdienst Groningen is de van toepassing zijnde wet- en regelgeving vastgelegd in het normenkader welke met terugwerkende kracht door het bestuur is vastgesteld op 26 maart 2026. Als de van toepassing zijnde voorwaarden niet zijn nageleefd, kan dit leiden tot een onrechtmatigheid.

Inzake dit criterium melden we dat de Omgevingsdienst onrechtmatigheden heeft geconstateerd ter hoogte van € 169.570, maar dat deze de verantwoordingsgrens niet overschrijden. De onrechtmatigheden zien toe op het onterecht niet Europees aanbesteden. U bent voornemens op een verdiepende analyse uit te voeren op de geconstateerde onrechtmatigheden zodat dit in de toekomst kan worden voorkomen.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium heeft betrekking op het budgetrecht van het bestuur. Dit houdt in dat financiële transacties die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, evenals aan mutaties in balansposten, tot stand dienen te komen binnen de kaders van de door het bestuur geautoriseerde begroting. De begroting fungeert daarmee als normstellend kader, waarbij afwijkingen in beginsel als onrechtmatig worden beschouwd. De financiële verordening is bepalend voor de wijze waarop de organisatie dient om te gaan met de geautoriseerde begroting en welke afwijkingen als onrechtmatig kwalificeren. Overschrijdingen van lasten worden daarbij per definitie als onrechtmatig aangemerkt. Afwijkingen met betrekking tot lagere lasten, evenals hogere of lagere baten, worden daarentegen niet als onrechtmatig beschouwd, mits deze passen binnen de met het algemeen bestuur gemaakte afspraken én tijdig aan het algemeen bestuur worden gerapporteerd en door hen worden vastgesteld. U heeft in de financiële verordening (of in een ander document) geen afspraken tussen dagelijks en algemeen bestuur opgenomen die ingaan op de vraag wanneer het bestuur vindt dat afwijkingen tijdig zijn gemeld. Om dit voor 2025 op te lossen, heeft u dit geagendeerd op de vergadering van het Algemeen Bestuur op dezelfde dag dat de jaarstukken worden vastgesteld. Dit betekent dat het Algemeen Bestuur, voorafgaand aan het vaststellen van de jaarstukken, een besluit neemt over het acceptabel zijn van de afwijkingen. Als het Algemeen Bestuur besluit akkoord te gaan, zijn de afwijkingen niet (meer) onrechtmatig.

Het dagelijks bestuur dient zorg te dragen dat de taakstellingen per programma zoals opgenomen in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden. Omgevingsdienst Groningen heeft twee programma's; het programma Uitvoering VTH-taken en het programma Uitvoering Seveso-taken. Bij beide programma's is geen sprake van een overschrijding van de lasten en daarmee ook geen sprake van onrechtmatigheden op dit punt.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Misbruik & oneigenlijk gebruik

Onder misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) wordt verstaan: het opzettelijk dan wel onrechtmatig gebruik maken van regelingen, voorzieningen of middelen, door het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie (misbruik) dan wel het handelen in strijd met de bedoeling van wet- en regelgeving zonder dat formeel sprake is van overtreding (oneigenlijk gebruik).

Voor een gemeenschappelijke regeling met een karakter zoals dat van Omgevingsdienst Groningen is de impact van misbruik en oneigenlijk gebruik over het algemeen beperkt. De werkzaamheden van een omgevingsdienst bestaan voornamelijk uit vergunningverlening, toezicht en handhaving in opdracht van deelnemende gemeenten en provincies. De financiële transacties hebben daardoor veelal betrekking op reguliere bedrijfsvoering, personeelslasten en dienstverleningsovereenkomsten. Er is in beperkte mate sprake van processen waarbij derden direct financieel voordeel kunnen behalen door het verstrekken van onjuiste informatie aan de organisatie. Hierdoor is het inherente risico op Misbruik en Oneigenlijk Gebruik relatief beperkt. Daarnaast is sprake van een relatief gesloten financieel systeem met beperkte externe geldstromen en een sterke mate van toezicht en verantwoording richting de deelnemers. Hierdoor zijn de risico's op materiële afwijkingen als gevolg van misbruik en oneigenlijk gebruik gering.

Dit neemt niet weg dat het wettelijk verplicht is voor een gemeenschappelijke regeling zoals Omgevingsdienst Groningen om een beleid op te stellen voor Misbruik en Oneigenlijk gebruik. U heeft dit beleid momenteel nog niet opgesteld en daardoor is er geen invulling gegeven aan de relevante wet- en regelgeving en wordt niet voldaan aan de eisen zoals gesteld in de Kadernota Rechtmatigheid op dit onderdeel.

4.5 Adviespunten ten aanzien van uw IT-omgeving

Wij hebben een aantal aandachtspunten geïdentificeerd ten aanzien van uw IT-omgeving. Tijdens onze controle hebben wij ons gericht op de applicaties die relevant zijn voor de (controle van) de jaarrekeningen, dit is Unit4 Financials. Daarnaast hebben we aandacht gehad voor de Active Directory (AD), omdat via de AD wordt ingelogd met Single Sign On (SSO) in applicaties zoals Unit 4. Het beheer van Unit 4 ligt bij de provincie, en ook voor de AD speelt de provincie een belangrijke rol. U blijft echter eindverantwoordelijk voor de inrichting van en uitkomsten uit de applicaties. Het is daarom van belang dat u samen met de provincie passende oplossingen vindt voor de volgende bevindingen.

In dienst; Rollen en rechten worden niet toegekend op basis van functie

Rollen en rechten worden bij indiensttreding niet toegekend op basis van de functie van de medewerker. De rollen en rechten worden voornamelijk gebaseerd op vergelijkbare medewerkers. Hierdoor kunnen medewerkers rechten ontvangen die niet aansluiten op hun functie, met als gevolg mogelijke ongeautoriseerde toegang tot systemen en gegevens. Wij adviseren om rollen en rechten toe te kennen op basis van vooraf gedefinieerde functieprofielen en deze vast te leggen binnen het autorisatieproces.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandvermogen
- **Controle- en procesbevindingen**
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

Funciescheidingsconflictenmatrix

Er wordt geen functiescheidingsconflictenmatrix gebruikt bij het toekennen van rollen en rechten. In een functiescheidingsconflictenmatrix kunt u systematisch bepalen welke rollen en rechten strikt gescheiden zouden moeten blijven. Het ontbreken hiervan kan ervoor zorgen dat conflicterende bevoegdheden onopgemerkt worden toegekend, waardoor het risico op fouten, fraude en ongeautoriseerde transacties toeneemt. Daarom raden wij aan om een functiescheidingsconflictenmatrix te implementeren en deze structureel te gebruiken bij het beoordelen en toekennen van autorisaties.

Review van rollen en rechten

Er wordt geen periodieke review uitgevoerd op toegewezen rollen en rechten binnen Unit4. Hierdoor bestaat het risico dat onjuiste, verouderde of ongeautoriseerde autorisaties actief blijven, waardoor ongewenste toegang tot systemen en gegevens kan ontstaan. Daarom verdient het aanbeveling om periodiek een formele review uit op rollen en rechten uit te voeren en de uitvoering en opvolging hiervan vast te leggen.

Authenticatie en wachtwoordbeleid

Binnen de Active Directory wordt geen gebruikgemaakt van multi-factor authenticatie (MFA). Daarnaast hoeven wachtwoorden slechts eens per 120 dagen te worden gewijzigd, terwijl een maximale termijn van 90 dagen gewenst is. Hierdoor neemt het risico op ongeautoriseerde toegang tot systemen en gegevens toe omdat accounts onvoldoende zijn beveiligd tegen misbruik van inloggegevens. Daarom adviseren we om MFA te implementeren voor toegang tot de Active Directory en het wachtwoordbeleid aan te passen zodat wachtwoorden minimaal eens per 90 dagen worden gewijzigd.

4.6 Rapporteren over fraude

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie (NBA) een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude in de jaarrekening maar ook met betrekking tot omkoping, corruptie, ondermijning en de naleving van andere wet- en regelgeving. De aandacht voor het thema fraude en integriteit neemt de laatste jaren steeds verder toe. Het zorgt ervoor dat organisaties steeds vaker gevraagd wordt transparant te zijn in de visie, het beleid en het toezicht op het integer handelen in alle geledingen van de organisatie.

Dat gaat dus niet alleen over fraude maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik, het hanteren van gedragscodes en de naleving van andere regelgeving bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsomstandigheden en milieu. Dit ziet niet alleen toe op gedragingen op de werkvloer, maar ook op bestuur en toezicht.

Op grond van de verslaggevingsregels geldt voor veel organisaties, waaronder de deelnemende gemeenten en provincie, maar nog niet formeel voor u, de verplichting om in het jaarverslag te rapporteren over de fraudegevoeligheid van de organisatie. Wij hebben de afgelopen jaren steeds aandacht gevraagd voor het opstellen van een (fraude) risicoanalyse. U heeft aangegeven dat u er

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

momenteel mee bezig bent, en u verwacht dit af te ronden in het derde kwartaal van 2026. Ook heeft u, zoals in de vorige paragraaf benoemd, nog geen beleid opgesteld voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

De rapportageverplichting heeft in algemene zin bijgedragen aan bewustwording over frauderisico's, maar het beoordelen van de genomen maatregelen en uw oordeel over de aanvaardbaarheid van restrisico's kan bij u explicieter, door het opstellen van een frauderisico analyse en een bijbehorend beheersplan. Daarom adviseren we om hier aandacht aan te besteden en dit op te stellen op de korte termijn en dit ook periodiek te bespreken. Dit advies is niet nieuw, maar blijft van belang.

Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, dan communiceren wij dit met de directie. In sommige gevallen, bij fraude in de top van de organisatie, of wanneer onvoldoende herstelwerkzaamheden worden ondernomen, melden wij dit aan de toezichthouder. In dat geval rapporteren wij daar veelal separaat over. Tijdens onze werkzaamheden besteden wij ook aandacht aan elementen van beïnvloeding en druk die kunnen leiden tot een aantasting van het bestuurlijk handelen binnen de organisatie.

Tijdens de controle hebben wij een professioneel-kritische houding betracht ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening, maar daarbij merken wij op dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2025 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van fraude.

4.7 Continuïteitsbeoordeling

In het kader van de jaarrekeningcontrole beoordelen wij ook het vermogen van de organisatie om de activiteiten in de komende twaalf maanden voort te zetten. Elementen die we in deze beoordeling betrekken zijn onder meer de vermogenspositie, de begroting voor het komende boekjaar, de afhankelijkheid van eigen inkomsten, de risico's die u zelf identificeert en uiteraard ook de risico's die wij als uw accountant signaleren.

Wij vragen uw aandacht voor deze beoordeling. Ons werk begint immers met uw eigen inschattingen over de toekomst, ook al heeft u formeel een garantie vanuit de deelnemende overheden, omdat op grond van de afspraken in de Gemeenschappelijke Regeling, de deelnemers de eventuele tekorten dienen af te dekken. Uw grondslag voor het opstellen van de jaarrekening sluit aan bij de voorgaande evaluatie. Wij kunnen ons vinden in uw grondslag voor het opstellen van de jaarrekening onder de continuïteitsveronderstelling. Kanttekening hierbij is echter wel bij dat u aandacht dient te hebben voor de bestaande risico's en het vermogen wat benodigd is om die risico's op te vangen. Zoals benoemd in 4.1 adviseren we u om hier nog eens kritisch naar te kijken.

4.8 Verantwoording Specifieke uitkeringen

Ter voorkoming van onnodige verantwoordingsdruk verstrekt het Rijk een groot aantal specifieke geldstromen die via het systeem van Single Information Single Audit, moeten worden verantwoord.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

De verantwoordingsgegevens voor deze regeling worden opgenomen in de zogeheten SiSa-bijlage bij de jaarrekening. In tegenstelling tot de andere onderdelen van de jaarrekening is de controleverklaring bij de jaarrekening 2025 niet alleen van toepassing op de getrouwheid, maar ook op de rechtmatigheid van de in deze bijlage opgenomen bestedingen. In de SiSa-bijlage zijn vrijwel alleen financiële gegevens opgenomen.

De controlevoorschriften voor de SiSa-bijlage zijn opgenomen in de Nota verwachtingen accountantscontrole. Hierin staat onder meer de wijze waarop de controle moet worden ingestoken en zijn specifieke rapporteringsgrenzen voorgeschreven, te weten per specifieke uitkering:

- € 12.500 als de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is.
- 10% indien de omvangsbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1,0 mln.
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1,0 mln.

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd met betrekking tot de SiSa-bijlage 2025 van de Omgevingsdienst Groningen die deze grenzen overschrijden. In de bijlage bij dit accountantsverslag nemen we de verplichte tabel op. Deze tabel dient aan het ministerie van BZK ter beschikking te worden gesteld.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

5. Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen

De jaarrekeningcontrole voeren wij uit met een bepaalde marge. Deze marge noemen we de materialiteit. De materialiteit is voorgeschreven in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) en bevestigd in uw controleprotocol. Daarbij kan rekening worden gehouden met specifieke factoren of risico's, de zogenaamde "kwalitatieve materialiteit". Tevens gelden scherpere grenzen voor de naleving van de WNT, waarbij de materialiteit in de basis nihil is.

Het Bado stelt dat de maximaal te hanteren materialiteit 2% bedraagt van het totaal van de lasten (exclusief toevoegingen aan de reserves). De bij u gehanteerde materialiteit bedraagt afgerond € 555.840 op basis van het totaal aan lasten van € 27.830.000. Mochten we niet-gecorrigeerde controleverschillen onderkennen die dit bedrag overschrijden dan kunnen we geen goedkeurende verklaring afgeven. De materialiteit geldt voor zowel fouten als onzekerheden.

In het kader van de bestuurlijke afhandeling en het dechargeproces melden wij eventuele geconstateerde afwijkingen die niet meer gecorrigeerd zijn in de jaarrekening. Deze zijn vanaf een lager bedrag dan de materialiteit mogelijk voor u relevant. Wij melden alleen afwijkingen boven een bepaalde grens. Deze bedraagt bij u € 27.500.

Niet-gecorrigeerde controleverschillen	Bedrag	Invloed eigen vermogen ultimo jaar	Invloed resultaat
Totaal verschillen getrouwheid	NVT	NVT	NVT
Totaal onzekerheden getrouwheid	NVT	NVT	NVT

Daarnaast informeren wij u over gecorrigeerde controleverschillen of andersoortige afwijkingen die het gevolg zijn van significante tekortkomingen in de interne beheersing, frauderisico's met zich meebrengen of naar onze mening onder uw aandacht zouden moeten worden gebracht. Er zijn in het controleproces geen afwijkingen geconstateerd die op grond van het bovenstaande gerapporteerd zouden moeten worden.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

6. Automatiseringsomgeving

In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken.

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan.

Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen. Hiervoor is een specifiek daarop gericht onderzoek noodzakelijk. Op basis van onze beperkte IT-audit, alsmede onze gegevensgerichte controle op de transacties bij de jaarrekeningcontrole, constateren wij geen bijzonderheden waarop wij u via deze rapportage willen attenderen.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

7. Onafhankelijkheid geborgd

De beroepsorganisatie van accountants NBA heeft de voorschriften in het kader van de onafhankelijkheid opgenomen in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO). De naleving van de beroepsregels, waaronder de ViO, is in de organisatie van Eshuis Registeraccountants ingebed.

Op basis van onze toetsing aan deze verordening concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de Omgevingsdienst Groningen voldoende is gewaarborgd. Wij voeren geen andere opdrachten voor u uit buiten de controle van de jaarrekening.

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvormen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

8. Afsluiting

Wij danken de medewerkers van de Omgevingsdienst Groningen voor de samenwerking in de afgelopen periode. Wij vertrouwen er op u met dit rapport voldoende te hebben geïnformeerd. Natuurlijk zijn wij graag bereid tot het verstrekken van nadere toelichting en het beantwoorden van vragen.

Bijlagen:

1. Tabel met bevindingen inzake de specifieke uitkeringen
2. Getekende controleverklaring
3. Gewaarmerkte jaarrekening in enkelvoud

- Inhoudsopgave
- Hoofdpijnen van onze controle
- Bestuurlijke afhandeling en publicatie
- Resultaat en weerstandsvermogen
- Controle- en procesbevindingen
- Overzicht van niet-gecorrigeerde verschillen
- Automatiseringsomgeving
- Onafhankelijkheid gewaarborgd
- Afsluiting

BIJLAGE BIJ ACCOUNTANTSVERSLAG 2025 OMGEVINGSDIENST GRONINGEN

Hierna volgt de door het ministerie van BZK voorgeschreven tabel van fouten en onzekerheden 2025.

Strekking controleverklaring rechtmatigheid:	Goedkeurend
Strekking controleverklaring getrouwheid:	Goedkeurend

Fouten en onzekerheden 2025

Nr	Specifieke uitkering of overig	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
KGK K21	Eenmalige specifieke uitkering ten behoeve van extra ondersteuning voor toezicht en handhaving van de energiebesparingsplicht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.