

# Boardletter 2024

Gemeente Meppel

meppel

webb



Aan de gemeenteraad van gemeente Meppel  
Grote Oever 26  
7941 BJ Meppel

12 december 2024

Geacht raadsleden,

Hierbij ontvangt u de samenvatting van onze tussentijdse bevindingen met betrekking tot de controle van de jaarrekening van uw gemeente voor het boekjaar dat eindigt op 31 december 2024. We hebben onze werkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met ons controleplan 2024 en onze overeenkomst met referentienummer AD23026 gedateerd 4 maart 2024. Onze zienswijzen, bevindingen en aanbevelingen zijn open en constructief besproken met de organisatie en de portefeuillehouder Financiën.

In deze rapportage hebben wij onze bevindingen en observaties opgenomen ten aanzien van uw interne beheersing voor zover wij deze hebben geëvalueerd in het kader van de jaarrekeningcontrole. De Boardletter is naar haar aard kritisch. Het geeft vooral aan wat beter kan. Uit onze bevindingen blijkt dat de interne beheersing als geheel beter gestructureerd moet worden, in het bijzonder in de eerste lijn. Op veel gebieden is dit reeds door de organisatie onderkend en zijn verbetermaatregelen in gang gezet.

Deze rapportage is opgezet als interactief document waar u eenvoudig doorheen kunt navigeren door op de menuopties aan de linkerzijde of de onderstreepte woorden te klikken. Tevens kunt u met de pijltjes rechtsonder een pagina terug of vooruit. Wij vragen u uit duurzaamheidsoverweging terughoudend te zijn met het printen ervan.

De Boardletter begint met een samenvatting van onze management-letter. Daarna geven wij ons beeld op de interne beheersing van uw organisatie vanuit diverse onderwerpen. In het daaropvolgend onderdeel blikken we vooruit op de jaarrekeningcontrole. We sluiten de Boardletter af met actuele ontwikkelingen die voor u van belang (kunnen) zijn.

De Boardletter is op 16 januari 2025 besproken met de auditcommissie. Wij willen graag van deze gelegenheid gebruik maken om u en uw medewerkers te bedanken voor de prettige samenwerking die we ervaren hebben tijdens onze werkzaamheden. Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen.

Met vriendelijke groet,  
ETL Assurance & Overheidsaccountants B.V.

J.G. Schuijt MSc RA



Samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen



## Samenvatting



## Interne beheersing



## Vooruitblik jaarrekeningcontrole



## Actuele ontwikkelingen

## Samenvatting van onze bevindingen

Voor u ligt onze eerste Boardletter voor gemeente Meppel. Als uw nieuwe accountant willen wij niet alleen de controleur zijn van uw jaarrekening, maar ook breder adviseren om de toegevoegde waarde van onze werkzaamheden zo hoog mogelijk te laten zijn. Onze aanpak gaat daarom verder dan de traditionele controle. Onze visie is dat een robuuste beheersomgeving, een effectieve interne beheersing en een goed functionerend prestatie management-systeem cruciaal zijn voor het succes van uw gemeente. Dit rapport is dan ook bedoeld als startdocument voor de komende jaren, waarmee u uw interne processen kunt optimaliseren, risico's beter kunt beheersen en de prestaties van uw organisatie kunt verbeteren.

In deze managementsamenvatting geven wij in enkele pagina's de kern en rode draad weer van de bevindingen en aanbevelingen die voortkomen uit de Week van ETL en onze interim-controle. Maar zelfs uit deze kern komen een groot aantal belangrijke bevindingen en aanbevelingen. Wij realiseren ons dat u niet alles tegelijkertijd kunt aanpakken en uitvoeren. Veel van de bevindingen en aanbevelingen zijn echter al opgenomen in bestaande rapportages en plannen. Ons belangrijkste advies is daarom ook om de energie vooral te richten op het projectmatig aanpakken van (de aanbevelingen uit) de projecten Evaluatie Koers en BAM.

### *Interne beheersing dient verbeterd te worden*

Naar onze mening dient de kwaliteit van de interne beheersing als geheel om tot een getrouwe jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording te komen te worden verbeterd. Dit kritische oordeel over de kwaliteit van de interne beheersing wil niet zeggen dat wij niet tot een goedkeurende controleverklaring kunnen komen of dat het college geen rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven. Wel geeft het aan dat er veel gegevensgerichte detailwerkzaamheden nodig zijn door de VIC en ons om dit te realiseren.

### *Verbeterprogramma's lopen; betere coördinatie nodig*

Er zijn meerdere verbeterprogramma's en ontwikkelopgaven die simultaan worden uitgevoerd. Naar onze mening hebben alle opgaven en programma's hun eigen specifieke waarde voor de organisatie, maar ontbreekt het in de uitvoering aan coördinatie, integraliteit en een duidelijke overkoepelende organisatievisie. Daarom raden wij u aan om de verschillende ontwikkelopgaven en verbeterprogramma's samen te voegen en te prioriteren, alsmede om de bewaking van de voortgang centraal te beleggen bij een onafhankelijke functionaris, zoals de concerncontroller.

### *Hoge ambities kunnen een bedreiging zijn; zet vol in op BAM*

In aansluiting op het vorige punt wijzen wij u erop dat het hoge ambitieniveau van de gemeente een bedreiging kan vormen voor de realisatie van de verbetermaatregelen. Belangrijke opgaven en ambities leggen een forse druk op de organisatie en de financiële stabiliteit van de gemeente. Wij bevelen u daarom aan om vol in te zetten op BAM om hiermee de ambities nog beter te beschouwen in het licht van de omvang van de ambtelijke organisatie en de financiële mogelijkheden.



## Samenvatting van onze bevindingen

### *Beheersomgeving kan beter worden ingevuld*

Wij vinden het een krachtig signaal dat er een open en transparante evaluatie heeft plaatsgevonden van de organisatie, waarbij alle resultaten zowel organisatorisch als bestuurlijk gedeeld zijn. De conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport Koers sluiten aan bij onze bevindingen over de beheersomgeving. De belangrijkste van onze optiek zijn:

- De organisatie mist strategische sturing en structuur
- Omvangrijke ambities kunnen leiden tot beheersingsrisico's
- Samenwerking tussen de teams en eigenaarschap kan beter
- Strategisch personeelsbeleid komt niet tot uitvoering
- Interne beheersing is (nog) niet ingericht langs de drie lijnen
- Span-of-control in veel teams lijkt te hoog te zijn
- Sturing van gedrag door prestatie management ontbreekt

### *Er kan meer voordeel gehaald worden uit de VIC*

Er ligt een goede basis om gebruik te kunnen maken van de werkzaamheden van de VIC. De VIC kan de organisatie versterken door processen te evalueren, aanbevelingen te doen voor verbetering en een rol spelen om deze verbeteringen te verankeren in de organisatie. Deze rol van de VIC in de lerende organisatie is naar onze mening nog onvoldoende ontwikkeld.

### *Financiële verordening dient aangepast te worden*

Wij raden u aan om op termijn de financiële verordening aan te passen aan de stellige uitspraak van de commissie BBV, alsmede om de inconsistentie tussen de financiële verordening en de Nota beleidskaders Rechtmatigheidsverantwoording op te lossen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan het onderscheid in behandeling van overschrijding van lasten en investeringsbudgetten en de onderschrijding van lasten en investeringsbudgetten en afwijkingen van baten.

### *Risicomanagement is in ontwikkeling, maar vraagt aandacht*

Risicomanagement behoort binnen uw gemeente tot de normale managementverantwoordelijkheid. Wij signaleren dat deze verantwoordelijkheid nog niet altijd consequent wordt nageleefd. Net als bij veel gemeenten vormt risicomanagement nog onvoldoende een onderdeel van de normale bedrijfsvoering. Wij zien wel dat binnen de organisatie goede eerste stappen zijn gezet om dit te realiseren, maar dit proces is nog niet afgerond. Voor risico's die wel geïdentificeerd zijn, zijn (nog) niet altijd interne beheersingsmaatregelen bepaald worden om de risico's af te dekken. Een positieve uitzondering hierop zijn de ruimtelijke projecten.



## Samenvatting



## Interne beheersing



## Vooruitblik jaarrekeningcontrole



## Actuele ontwikkelingen

## Samenvatting van onze bevindingen

### *Weinig aandacht voor frauderisico's, met name in de eerste lijn*

Binnen de organisatie is een interne frauderisicoanalyse in concept gereed. Deze analyse heeft echter nog beperkte diepgang. Wij raden u aan om de interne fraudeanalyse door te ontwikkelen op basis van het BIFOM register (Beheersing van Integriteit, Fraude, Oneigenlijk gebruik en Misbruik), inclusief het beschrijven van de interne beheersingsmaatregelen. Tevens raden wij u aan om de toetsing van de interne beheersingsmaatregelen in de frauderisicoanalyse te borgen in het VIC-plan. Een volgende stap is om de frauderisico's ook te integreren in de dagelijkse bedrijfsvoering van de organisatie, mede als onderdeel van het uit te voeren M&O beleid.

### *Uw P&C cyclus is in ontwikkeling*

De laatste jaren zijn verschillende stappen gezet om de P&C cyclus te verbeteren. Op basis van recente P&C documenten hebben wij enkele signaleringen gedaan die kunnen helpen om deze cyclus bij uw gemeente verder te verbeteren:

- Vertaal ambities naar maatschappelijke effecten
- Stel gemeentespecifieke indicatoren op om prestaties te meten
- Zorg voor integrale bewaking van uw ambities en doelstellingen
- Zorg voor een kwalitatief bredere control functie
- Benadruk de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement
- Werk met tussentijdse periodeafsluitingen

### *Diverse detailbevindingen ten aanzien van uw processen*

Wij zullen de controle van de jaarrekening volledig gegevensgericht uitvoeren, omdat de interne beheersing en de beheersomgeving van de organisatie nog niet het vereiste niveau heeft voor een meer systeemgerichte controleaanpak. Daarom hebben wij onze bevindingen in deze boardletter beperkt om dit niveau te bereiken.

De belangrijkste zijn:

- Sturingsinformatie binnen de organisatie beperkt aanwezig
- Rechtmatigheid aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsgrens is nog niet geborgd
- Prestatielevering inkopen niet geborgd in de eerste lijn
- Een aantal beheerkaders en beheersplannen zijn verouderd
- Voorspellende waarde zorgkosten kan beter



### Samenvatting



### Interne beheersing



### Vooruitblik jaarrekeningcontrole



### Actuele ontwikkelingen

## Ons beeld van uw interne beheersing

Naar onze mening is de kwaliteit van de interne beheersing binnen uw gemeente als geheel om tot een getrouwe jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording te komen nog niet toereikend. Dit kritische oordeel over de kwaliteit van de interne beheersing wil echter niet zeggen dat wij niet tot een goedkeurende controleverklaring kunnen komen of dat het college geen rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven. Wel geeft het aan dat er veel gegevensgerichte detailwerkzaamheden nodig zijn door de VIC en ons om dit te realiseren. Maar belangrijker, het geeft de noodzaak aan om op korte termijn verbeteringen door te voeren om de kwaliteit van de interne beheersing op het gewenste niveau te krijgen. In deze boardletter zijn diverse bevindingen en aanbevelingen opgenomen die u hierbij kunnen ondersteunen. Op de volgende [pagina](#) hebben wij voor de belangrijkste processen onze visie gegeven op de kwaliteit van de interne beheersing in het kader van de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording.

Ook in de diverse rapportages van uw VIC zijn zeer waardevolle bevindingen en aanbevelingen opgenomen. Naar onze mening wordt de VIC echter nog onvoldoende gebruikt als vliegwiel in de lerende organisatie om de interne beheersing op een hoger niveau te brengen. Een belangrijk instrument dat uw VIC heeft om de organisatie te helpen in haar ontwikkeling, is een statusoverzicht met alle aanbevelingen en verbetermaatregelen. De implementatie van deze aanbevelingen en verbetermaatregelen verloopt gestaag. Naar onze mening kan de organisatie meer voordeel halen uit de bevindingen die de VIC doet en het instrumentarium dat de VIC heeft, bijvoorbeeld door deze in te bedden in de lerende organisatie door middel van een Plan-Do-Check-Act cyclus.

Wij hebben uit onze gesprekken tijdens de Week van ETL gesignaleerd dat er meerdere verbeterprogramma's en ontwikkelopgaven simultaan worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelprogramma Koers, het project BAM (Balans tussen Ambities en Middelen) en het project zero based budgeting dat onderdeel is van BAM. Maar ook op teamniveau zijn diverse verbeteringen ingezet.

Naar onze mening hebben alle opgaven en programma's hun eigen specifieke waarde voor de organisatie, maar ontbreekt het in de uitvoering aan coördinatie, integraliteit en een duidelijke overkoepelende organisatievisie. Hierdoor ontbreekt structuur en worden acties in hoge mate ad hoc uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat daadwerkelijk verbeteringen moeizaam op gang komen en onsamenhangend zijn. Dit wordt versterkt door externe factoren als de uitdagende arbeidsmarkt, de toenemende verschuiving van rijkstaken naar de gemeenten en de onzekerheid over de financiële positie vanaf 2026. Daarom raden wij u aan om de verschillende ontwikkelopgaven en verbeterprogramma's samen te voegen en te prioriteren. Tevens raden wij u aan om de bewaking van de voortgang centraal te beleggen bij een onafhankelijke functionaris, zoals de concerncontroller.

Een andere bedreiging voor de realisatie van de verbetermaatregelen die wij signaleren is dat het ambitieniveau van de gemeente erg hoog is. Belangrijke opgaven en ambities zoals de ontwikkeling van de Noordpoort, Schouwborg Ogterop en (mogelijk) Zwembad Hesselingen, leggen een forse druk op de organisatie en de financiële stabiliteit van de gemeente. Wij bevelen u derhalve aan om vol in te zetten op BAM om hiermee de ambities nog beter te beschouwen in het licht van de omvang van de ambtelijke organisatie en de financiële mogelijkheden.



Samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw interne beheersing

| Proces                             | Status | Belangrijkste reden classificatie niet-groen                                                |
|------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Debiteuren en verkoopfacturatie    | ●      | Veel handmatige werkzaamheden; hoge foutgevoeligheid                                        |
| Omgevingsvergunningen              | ●      | Kostendekkendheid leges onvoldoende in kaart gebracht                                       |
| Ontvangen subsidies                | ●      | Naleving prestatieverplichting niet gewaarborgd                                             |
| Huren en pachten                   | ●      | Oude contracten mogelijk in strijd met Wet Markt & Overheid                                 |
| Treasury                           | ●      | Liquiditeitsplanning beperkt uitgewerkt in het licht van investeringsopgave                 |
| Inkopen en factuurverwerking       | ●      | Prestatielevering niet gewaarborgd in proces, geen verplichtingenadministratie              |
| Onderhoud kapitaalgoederen         | ●      | Diverse beheerkaders zijn verouderd; geen buffers voor groot onderhoud                      |
| Betalingsorganisatie               | ●      |                                                                                             |
| Aanbestedingen                     | ●      | Inkoop niet altijd betrokken onder aanbestedingsgrens beperkte kennis 1 <sup>ste</sup> lijn |
| Personeel- en salarisadministratie | ●      | Veel handmatige werkzaamheden, waardoor foutgevoeligheid groot is                           |
| Wmo                                | ●      | Voorspelbaarheid van de zorgkosten nog niet toereikend, wel in ontwikkeling                 |
| Jeugd                              | ●      | Voorspelbaarheid van de zorgkosten nog niet toereikend, wel in ontwikkeling                 |
| Verstrekke subsidies               | ●      | Subsidieproces in ontwikkeling; maatschappelijke effecten niet altijd inzichtelijk          |
| Belastingopbrengsten               | ●      |                                                                                             |
| Participatiewet                    | ●      |                                                                                             |
| Memoriaalboekingen                 | ●      | Geen afgedwongen functiescheiding tussen initiëren en uitvoeren boekingen                   |
| Risicomanagement                   | ●      | (Fraude)risicomanagement niet geborgd in de organisatie                                     |

| Legenda | Betekenis                                                                                              |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ●       | Urgente bevindingen in het proces; materiële bedreiging voor de getrouwheid en rechtmatigheid          |
| ●       | Belangrijke bevindingen in het proces; geen materiële bedreiging voor de getrouwheid en rechtmatigheid |
| ●       | Geen belangrijke bevindingen in het proces                                                             |



Samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Ons beeld van uw interne beheersing

Tijdens de Week van ETL hebben wij uw gemeente leren kennen als een middelgrote gemeente die een bewuste keuze heeft gemaakt om alle (wettelijke) taken met een relatief beperkte bezetting in eigen beheer uit te voeren. Als een gemeente met een duidelijke regionale functie, omvangrijke ambities en stedelijke problematiek. Dit zorgt voor een specifieke dynamiek die wij bij weinig van onze klanten tegenkomen. Het leidt er echter ook toe dat een goed werkende beheersomgeving een belangrijke randvoorwaarde is voor een adequate interne beheersing van de processen binnen de gemeente. Naar onze mening kan deze randvoorwaarde beter worden ingevuld.

In onze aanpak en risicoanalyse is een voorname plek ingeruimd voor de soft controls in de organisatie. Tijdens de Week van ETL hebben wij daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan de cultuur, gedrag en samenwerking binnen uw gemeente. Onze conclusie op basis van deze gesprekken is dat er binnen de gemeente een ontwikkelopgave aanwezig is om het vertrouwen in en integrale samenwerking tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie te verbeteren. Dit is voor u echter geen nieuwe constatering. In 2019 heeft u dit al gesignaleerd en als antwoord het ontwikkelprogramma Koers vastgesteld. Dit programma is gedurende 2024 geëvalueerd.

Wij hebben het evaluatierapport Koers gelezen en zijn onder de indruk van de inhoud van dit rapport. Het legt op transparante en duidelijke wijze de huidige status van de organisatiestructuur en cultuur vast en beantwoordt eenduidig de vraag of Koers nog steeds de beste manier is om het doel van de organisatie te behalen, of Koers op de juiste manier gevolgd is en of het heeft bijgedragen aan het beoogde doel.

De conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport sluiten naadloos aan bij onze bevindingen ten aanzien van de controle-omgeving die we tijdens de Week van ETL hebben opgedaan.



Samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Vooruitblik jaarrekeningcontrole 2024

### Planning eindejaarscontrole 2024

Nu de interim-controle is afgerond, zullen wij ons samen met de organisatie gaan richten uit het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van de eindejaarscontrole. De planning van onze werkzaamheden ziet er als volgt uit:

| Afspraak |                                                                                                                                                               | Verantwoordelijk |          | Deadline         |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|------------------|
|          |                                                                                                                                                               | ETL A&O          | Gemeente |                  |
| 1        | Lijst op te leveren specificaties eindejaarscontrole aanleveren                                                                                               | ●                |          | Reeds ontvangen  |
| 2        | Tussentijdse afstemming gebeurtenissen en transacties met een significant effect op de jaarrekening                                                           | ●                | ●        | 14 december 2024 |
| 3        | Start pré-controle: dossiers die op dat moment gereed zijn, bijvoorbeeld liquide middelen, financiële vaste activa, langlopende schulden, Sisa (deels) en WNT | ●                |          | 12 februari 2025 |
| 4        | Bespreken ontwikkelingen grondexploitaties                                                                                                                    | ●                | ●        | 25 februari 2025 |
| 5        | Volledige oplevering uitgevoerde verbijzonderde interne controles, inclusief dossiervoering                                                                   |                  | ●        | 4 maart 2025     |
| 6        | Oplevering jaarrekening, inclusief volledig balansdossier                                                                                                     |                  | ●        | 4 maart 2025     |
| 7        | Start controle jaarrekening                                                                                                                                   | ●                |          | 10 maart 2025    |
| 8        | Eerste bespreking controlebevindingen met ambtelijke organisatie                                                                                              | ●                | ●        | 2 april 2025     |
| 9        | Tweede bespreking controlebevindingen met ambtelijke organisatie                                                                                              | ●                | ●        | 9 april 2025     |
| 10       | Start controle prestatielevering Sociaal Domein                                                                                                               | ●                |          | 9 april 2025     |
| 11       | Bespreken controlebevindingen met portefeuillehouder                                                                                                          | ●                | ●        | 16 april 2025    |
| 12       | Bespreken controlebevindingen in de auditcommissie                                                                                                            | ●                | ●        | 15 mei 2025      |



Samenvatting



Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen

## Actuele ontwikkelingen samengevat

### *Wijzigingen notities commissie BBV*

Vorig jaar zijn wijzigingen doorgevoerd in drie notities van de commissie BBV. Dit betreft:

- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023
- Notitie Rente 2023
- Notitie Overhead 2023

De wijzigingen die in deze notities zijn opgenomen golden nog niet voor de jaarrekening 2023, maar zijn van toepassing vanaf de begroting 2025. Eerdere toepassing in de jaarrekening 2024 is echter toegestaan. De belangrijkste wijzigingen in genoemde notities zijn gecommuniceerd met het college en de organisatie.

### *Wijzigingen BBV en BADO*

In tegenstelling tot de wijzigingen in de eerder genoemde notities, zijn de aanpassingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nog niet van kracht geworden. De verwachting is echter nog steeds dat de aanpassingen in 2025 geheel of gedeeltelijk zullen worden doorgevoerd. Ook deze wijzigingen zijn gecommuniceerd met het college en de organisatie.

### *Wijzigingen Kadernota Rechtmatigheid*

Naar aanleiding van het eerste verslagjaar 2023, waarin de rechtmatigheidsverantwoording 2023 was opgenomen, heeft de Commissie BBV vragen, ervaringen, aanbevelingen en adviezen ontvangen. Deze hebben geleid tot aanpassingen in de Kadernota Rechtmatigheid 2024. Hierin heeft de commissie ook de Q&A rechtmatigheidsverantwoording die in november 2023 is gepubliceerd verwerkt.

### *Handreiking Duurzaamheidsrapportage opgesteld*

De *coalitie van welwillenden*, die bestaat uit diverse publieke organisaties en accountantskantoren, heeft de Handreiking Duurzaamheidsrapportage Decentrale Overheden opgesteld, met een kernset aan indicatoren welke gebruikt kunnen worden voor de duurzaamheidsrapportage. Het doel van de Handreiking is om decentrale overheden te helpen bij het opstellen van een duurzaamheidsrapportage en om meer transparantie te creëren over de duurzaamheidsprestaties van decentrale overheden. Deze handreiking heeft geen dwingende werking, maar probeert de sector te stimuleren om na te denken over de mogelijkheden van de duurzaamheidsrapportage, inclusief handvatten om deze te kunnen implementeren.



Samenvatting



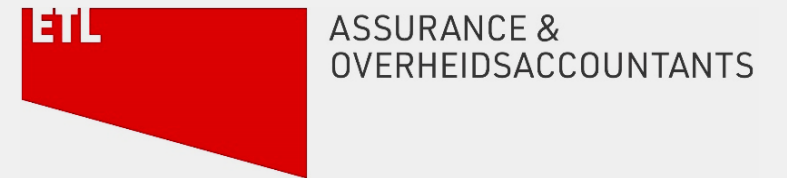
Interne  
beheersing



Vooruitblik  
jaarrekeningcontrole



Actuele  
ontwikkelingen



Bedankt voor de fijne samenwerking

