

Afstudeeronderzoek

Onderzoek naar de rechtmatigheidsverantwoording bij de
gemeente Borsele

ONDERZOEKSVORSTEL

JELLE SINKE | 79365

OPLEIDING: FINANCE & CONTROL

BEDRIJFSBEGELEIDER: YVETTE WALRAVEN

EERSTE EXAMINATOR: DRS. M. HOOGENBOOM

TWEEDE EXAMINATOR: L.P. J. MEERSCHAERT AA MED

DATUM: 21-07-2022

Onderzoek naar de rechtmatigheidsverantwoording bij de gemeente Borsele

Student:	Jelle Sinke
Studentnummer:	00079365
Opleiding:	Finance & Control
School:	HZ University of Applied Sciences
1 ^e examiner:	Drs. M. Hoogenboom
2 ^e examiner	L.P. J. Meerschaert AA MED
Afstudeerbedrijf:	Baker Tilly Goes
Bedrijfsbegeleider:	Yvette Walraven
Semester:	8
Studiejaar:	2021/2022
Klas:	FC4
Coursenaam:	Blok 15: Afstudeeronderzoek
Coursecode:	CU33015V2 -2021
Datum	21-07-2022
Versienummer	1.0

‘Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. © Copyright 2022, HZ University of Applied Sciences Vlissingen’.

Samenvatting

Betreffend onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Borsele. De aanleiding van het onderzoek vindt haar oorsprong in een toekomstige wetswijziging. De rechtmatigheidsverantwoording, welke momenteel door de accountant wordt afgegeven bij de jaarstukken, zal naar verwachting vanaf boekjaar 2022 worden afgegeven door het College van Burgemeester en Wethouders.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke aanpassingen de gemeente Borsele dient door te voeren in haar administratieve organisatie en interne beheersing om zelf, in opzet, een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De conclusie en aanbevelingen zullen volgen uit beantwoording van de hoofdvraag “Welke aanpassingen dient de gemeente Borsele door te voeren in de administratieve organisatie en interne beheersing, zodat de gemeente vanaf boekjaar 2022 in opzet een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven bij de jaarrekening?”.

Vanuit de theorie luidt de definitie van rechtmatigheid als volgt: Rechtmatigheid betekent het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving. Middels de rechtmatigheidsverantwoording dient de gemeente Borsele dus aan te tonen dat haar handelen in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving.

Om data te verzamelen is gekozen voor interne documentenanalyse en interviews. Uit de populatie, is een kwalitatieve deelwaarneming tot stand gekomen van drie functionarissen uit verschillende processen. Op basis van interne documentenanalyse is de huidige situatie in kaart gebracht. Met behulp van de interviews is de gewenste situatie geschetst.

Het antwoord op de hoofdvraag is dat de gemeente Borsele met name aanpassingen dient door te voeren in de zichtbare controleerbaarheid van de administratieve organisatie en interne beheersing. In de huidige situatie stelt de accountant achteraf vast dat de gemeente rechtmatig gehandeld heeft. De gemeente dient dit echter ook zelf aan te kunnen tonen. Om dit te realiseren dient de gemeente een aantal aanpassingen door te voeren welke op basis van aanbevelingen in dit onderzoek zijn weergegeven.

Abstract

This study was conducted at the municipality of Borsele. The reason for this study finds its origin in a future amendment to the law. The justification of the accountability statement, which is currently issued by the accountant with the annual accounts, is expected to be issued by the College of Mayor and Aldermen from the financial year of 2022.

The aim of this study is to map out which adjustments the municipality of Borsele needs to make in its administrative organization and internal control in order to provide a faithful accountability statement of legitimacy itself, in design. The conclusion and recommendations will follow from the answer to the main question “Which adjustments should the Municipality of Borsele make in the administrative organization and internal control, so that the Municipality can intentionally issue a faithful accountability statement in the annual accounts from the 2022 financial year?”.

From the theory, the definition of legitimacy is as follows: Lawfulness means acting in accordance with laws and regulations. The municipality of Borsele must therefore demonstrate that its actions are in accordance with the applicable laws and regulations by means of the accountability statement.

Internal document analysis and interviews were chosen to collect data. From the population, a qualitative sample was obtained of three officials from different processes. The current situation has been mapped out based on internal document analysis. The desired situation is outlined using the interviews.

The answer to the main question is that the municipality of Borsele should in particular make adjustments to the visible verifiability of the administrative organization and internal control. In the current situation, the accountant determines afterwards that the municipality has acted lawfully. However, the municipality should also be able to demonstrate this itself. In order to achieve this, the municipality must make few adjustments, which are reflected in the recommendations in this study.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Onderzoek naar de rechtmatigheidsverantwoording bij de gemeente Borsele' als eindproduct van de bacheloropleiding Finance & Control aan de HZ University of Applied Sciences te Vlissingen. Het onderzoek en het schrijven van de scriptie hebben plaatsgevonden bij de gemeente Borsele in opdracht van stagebedrijf Baker Tilly te Goes.

Het onderzoek is uitgevoerd om in kaart te brengen welke aanpassingen de gemeente Borsele moet aanbrengen in haar administratieve organisatie en interne beheersing om in opzet vanaf boekjaar 2022 een positieve rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven.

Door het uitvoeren van dit onderzoek heb ik veel geleerd over rechtmatigheid. Hierbij heb ik veel geleerd over de werking van verschillende processen binnen de gemeente Borsele. Het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording, af te geven door het College van Burgemeester & Wethouders, brengt veel gecompliceerde vraagstukken met zich mee. Ik hoop dat mijn onderzoek de gemeente Borsele kan ondersteunen met het oplossen van deze vraagstukken.

Graag wil ik mijn bedrijfsbegeleider Yvette Walraven bedanken voor het leveren van input om het onderzoek op te starten. Daarnaast heeft zij mij tussentijds van feedback voorzien.

Daarnaast wil ik mijn eerste examiner Maurice Hoogenboom bedanken voor de feedbackmomenten en het aanleveren van een goede opbouw voor het onderzoek. Tussendoor was er altijd de mogelijkheid om vragen te stellen over zowel de afstudeerstage als het afstudeeronderzoek.

Tot slot wil ik de gemeente Borsele bedanken en in het bijzonder alle medewerkers die deelgenomen hebben aan enerzijds de interviews en anderzijds de beantwoording van mijn vragen tussendoor. Een speciaal woord van dank gaat uit de concerncontroller van gemeente Borsele, Rob van Keulen, die de interviews mogelijk heeft gemaakt.

Veel plezier toegewenst met het lezen van dit onderzoek.

Jelle Sinke

Borsele, 11-04-2022

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Abstract	3
Voorwoord.....	4
Afkortingen	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Organisatie	8
1.2 Aanleiding.....	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Doelstelling	10
1.5 Afbakening	10
1.6 Hoofdvraag.....	10
1.7 Deelvragen	10
1.8 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	12
2.1 Rechtmatigheidsverantwoording en rechtmatigheidsverklaring	12
2.1.1 Rechtmatigheid.....	12
2.1.2 Getrouwheid.....	12
2.1.3 Normenkader.....	12
2.1.4 Gewijzigde rol accountant	13
2.2 Administratieve organisatie en interne beheersing.....	13
2.2.1 Administratieve organisatie.....	13
2.2.2 Interne beheersing	17
2.3 Specifieke eisen aan rechtmatigheidsverantwoording.....	20
2.3.1 Rechtmatigheidscriteria	20
2.3.2 Onrechtmatigheden en onduidelijkheden	22
Hoofdstuk 3 Methodologie	23
3.1 Onderzoekstrategie	23
3.2 Populatie	23
3.3 Dataverzamelmethode	23
3.4 Data-analyse	24
3.5 Operationalisatie	24
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	25
3.6.1 Betrouwbaarheid.....	25
3.6.2 Validiteit	25
Hoofdstuk 4 Resultaten	26
4.1 Huidige situatie.....	26
4.1.1 Administratieve organisatie en interne beheersing	26
4.1.2 Rechtmatigheid.....	28
4.1.3 Risico's	30

4.2 Gewenste situatie	31
4.2.1 Administratieve organisatie en interne beheersing	31
4.2.2 Rechtmatigheid.....	32
Hoofdstuk 5 Reflectie	33
5.1 Kwaliteit van het onderzoek	33
5.2 Uitvoering onderzoeksmethode	33
5.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	33
Hoofdstuk 6 Conclusie.....	34
6.1 Beantwoording deelvragen	34
6.2 Beantwoording hoofdvraag	37
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen	38
7.1 Aanbevelingen op korte termijn	38
7.2 Aanbevelingen op lange termijn.....	39
7.3 Implementatie van de aanbevelingen	39
Bibliografie.....	40
Bijlagen	42
Bijlage 1 Organogram	42
Bijlage 2 Visuele weergave huidige situatie ten opzichte van toekomstige situatie rechtmatigheid.....	43
Bijlage 3 Typologie Starreveld	44
Bijlage 4 Normenkader gemeente Borsele	45
Bijlage 5 Vragen interview	47
Bijlage 6 Transcripten interviews	49

Afkortingen

College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
AO	Administratieve organisatie
IB	Interne beheersing
AO/IB	Administratieve organisatie en interne beheersing
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
M&O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
BADO	Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheid
WIZ	Werk, Inkomen en Zorg
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GR	Gemeenschappelijke Regeling
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
ERP-systeem	Enterprise Resource Planning system
(V)IC	(Verbijzonderde) Interne Controle
Commissie BADO	Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden
ICS	In Control Statement

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek bij de gemeente Borsele weergegeven. Middels de probleemstelling zullen de hoofd- en deelvragen besproken worden. Daarnaast wordt het doel van het onderzoek kenbaar gemaakt. Voor het vervolg van het onderzoeksverslag staat de leeswijzer centraal.

1.1 Organisatie

De gemeente Borsele bevindt zich in de Nederlandse provincie Zeeland, in de streek Zuid-Beveland. De gemeente is in 1970 ontstaan uit samenvoeging van onder andere de gemeenten Ovezande, 's-Gravenpolder en Heinkenszand. Het gemeentehuis is gevestigd in Heinkenszand. De gemeente Borsele telt in 2021 ongeveer 22.800 inwoners, dit aantal is de afgelopen jaren stabiel gebleven. De missie van gemeente Borsele is om samen te werken vanuit openheid en in beweging te blijven voor en met de inwoners van de gemeente.

Het bestuur van de gemeente wordt gevormd door de burgemeester, drie wethouders en raadsleden, zie ook het organogram zoals opgenomen in Bijlage 1 Organogram. De burgemeester van gemeente Borsele is Dhr. Gerben Dijksterhuis. Het is zijn taak om de belangen van de inwoners van Borsele te behartigen. Het algemene bestuur van de gemeente wordt gevormd door de gemeenteraad. De gemeenteraad bepaalt het beleid en houdt toezicht op de uitvoering van het beleid. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college van B&W) staat tegenover de gemeenteraad en is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur in de gemeente en legt verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid. De coalitie is gevormd uit de politieke partijen: SGP/Christen Unie, CDA en PVDA (Gemeente Borsele, 2021).

De gemeenschappelijke regeling (GR) De Bevelanden is een samenwerkingsverband tussen een aantal gemeenten. Zo regelen de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal gezamenlijk de beleidsplannen voor Werk, Inkomen en Zorg (WIZ), de P&O taken en de automatisering. De gemeente Borsele heeft daarnaast ook een samenwerking met GGD Zeeland om o.a. aandacht te besteden aan de speerpunten die opgenomen zijn in de landelijke nota gezondheidsbeleid (Rijksoverheid, 2020).

1.2 Aanleiding

Vanaf 17 januari 2003 is het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) voor provincies en gemeenten in werking getreden. Het besluit bevat voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Overheid, 2019).

In 2014 heeft de commissie BBV de stuurgroep vernieuwing BBV opgericht. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Verenigde Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en vertegenwoordigers van provincies en gemeenten.

Het besluit van de vernieuwing van het BBV is tot stand gekomen vanwege diverse ontwikkelingen. De belangrijkste ontwikkelingen vinden plaats op het gebied van transparantie. Vanuit de raads- en statenleden en bestuurders is er vraag naar betere

financiële vergelijkbaarheid tussen gemeenten. Gemeenten en provincies maken nu individuele keuzes bij de nadere invulling van wet- en regelgeving. Dat maakt het vergelijken moeilijk. Daarnaast is er de wens vanuit gemeenten om inzicht te krijgen in elkaars financiële positie, zodat zij elkaar kunnen helpen wanneer een gemeente in zwaar weer terecht komt. Ook kunnen gemeenten van elkaar leren doordat ze inzicht hebben in elkaars financiële positie en het reilen en zeilen binnen de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de gemeenten niet individueel het wiel dienen uit te vinden, maar best-practices van andere vergelijkbare gemeenten kunnen gebruiken (Accountant, 2013).

De vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een adviescommissie ingesteld om het rapport over de vernieuwing van het BBV uit te brengen. Gezien het belang dat de gemeenten hebben bij de vernieuwing, zijn de adviezen van de VNG primair gericht op gemeenten en provincies. Een van de adviezen betreft de verantwoordelijkheid voor een rechtmatige uitvoering van de begroting. In de huidige situatie geeft de accountant een afzonderlijk oordeel over de rechtmatigheid bij gemeenten. De raad geeft opdracht aan de accountant om de jaarrekening te controleren op getrouwheid en rechtmatigheid. Daarnaast stemt de raad met de accountant af wat er gecontroleerd moet worden en met welke diepgang. De accountant dient haar bevindingen te rapporteren aan de raad. Gezien de raad de opdrachtgever is en de accountant haar bevindingen rapporteert aan raad, is de accountant de persoon om discussie te voeren over rechtmatigheid. Primair blijft het college echter eindverantwoordelijk (Accountant, 2015)

1.3 Probleemstelling

Naar verwachting wordt het college van B&W vanaf boekjaar 2022 zelf verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording. De verklaring met betrekking tot rechtmatigheid wordt dus niet langer door de accountant, maar door het college van B&W zelf afgegeven. Middels deze verklaring verantwoordt het college van B&W de rechtmatigheid van haar handelingen. Vervolgens zal de accountant toetsen of het college van B&W een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording heeft afgegeven. Het onderdeel rechtmatigheid uit het BBV wijzigt reeds vanaf boekjaar 2022, dat betekent dat de gemeente actie moet gaan ondernemen. De gemeente kan beginnen met het in kaart brengen van de processen en analyseren waar er zich nog risico's en knelpunten bevinden om een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording af te geven.

Het analyseren van de processen is niet alleen belangrijk voor de gemeente, maar ook voor de controlerend accountant. De rol van de accountant verandert namelijk per boekjaar 2022, gezien het college van B&W verantwoordelijk wordt voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording. De accountantscontrole zal daarmee toezien op de getrouwheid van de jaarrekening en de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording welke afgegeven wordt bij de jaarrekening door het college van B&W (NBA, 2020).

In Bijlage 2 Visuele weergave huidige situatie ten opzichte van toekomstige situatie rechtmatigheid is een visuele weergave opgenomen van de wijzigingen in de toekomstige situatie ten opzichte van de huidige situatie.

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het inzicht geven in de huidige AO/IB en het opstellen van een implementatieplan voor de processen bij de gemeente Borsele met betrekking tot de af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W. Daarnaast worden procesmatige aanbevelingen gedaan ter waarborging van een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording.

De resultaten van dit onderzoek komen tot stand door analyseren van het verschil tussen de beoogde en de feitelijke situatie met betrekking tot de relevante processen van gemeente Borsele.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen ook gebruikt worden door de accountant in vergelijkbare situaties, zoals bij de controle van andere gemeenten.

1.5 Afbakening

Vanwege de beperkte tijd voor dit onderzoek ligt de focus alleen op de relevante processen van gemeente Borsele om in opzet een positieve rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De relevante processen voor dit onderzoek betreffen inkoop- en aanbesteding, subsidies en bouwleges.

1.6 Hoofdvraag

De aanleiding van dit onderzoek resulteert in onderstaande hoofdvraag:

“Welke aanpassingen dient de gemeente Borsele door te voeren in de administratieve organisatie en interne beheersing, zodat de gemeente vanaf boekjaar 2022 in opzet een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven bij de jaarrekening?”.

1.7 Deelvragen

De hoofdvraag is opgedeeld in een theoretisch deel en een praktisch deel. Zowel de theoretische deelvragen als de praktische deelvragen worden beantwoord in Hoofdstuk 4 Resultaten. Door de beantwoording van de deelvragen kan een gedegen en onderbouwd antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. De deelvragen worden hieronder weergegeven.

Theoretische deelvragen

1. Wat houdt de rechtmatigheidsverantwoording en -verklaring in?
2. Wat zijn volgens de theorie de eisen aan de administratieve organisatie en interne beheersing voor een gemeentelijke organisatie?
3. Welke specifieke (administratieve organisatie/interne beheersing) eisen worden er gesteld aan het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording?

Praktische deelvragen

4. Wat is de huidige staat van de administratieve organisatie en interne beheersing bij de gemeente Borsele met betrekking tot rechtmatigheid?
5. Welke risico's en knelpunten doen zich voor in de huidige administratieve organisatie en interne beheersing van de gemeente Borsele?
6. Hoe kan de gemeente Borsele de vereiste inrichting van de administratieve organisatie en interne beheersing realiseren?

1.8 Leeswijzer

De voor het onderzoek relevante begrippen en theorieën omtrent de rechtmatigheidsverantwoording, worden behandeld in hoofdstuk 2. Daarna wordt in hoofdstuk 3 de methode van onderzoeken uiteengezet en toegelicht. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 5 gereflecteerd op het onderzoek. De conclusie op wordt in hoofdstuk 6 weergegeven op basis van beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Tot slot eindigt het onderzoek met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7. In dit onderzoek worden bronnen vermeld door middel van de APA-methode.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

De theorieën, begrippen en modellen die in het theoretisch kader behandeld worden, geven antwoord op de theoretische deelvragen.

2.1 Rechtmatigheidsverantwoording en rechtmatigheidsverklaring

In deze paragraaf wordt uitgelegd waar de rechtmatigheidsverantwoording en -verklaring voor dient. Hierbij draait het niet alleen om rechtmatigheid, maar ook om getrouwheid.

2.1.1 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid betekent het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving. Binnen rechtmatigheid kan er onderscheid gemaakt worden tussen juridische- en financiële rechtmatigheid. Juridische rechtmatigheid gaat over het handelen naar en naleven van alle wet- en regelgeving. Dit betekent dat alle handelingen van een gemeente moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (ARBO), en raadsbesluiten. Financiële rechtmatigheid toetst of bij de baten, lasten en balansmutaties conform de geldende wet- en regelgeving is gehandeld (VNG, 2021). Gemeenten dienen alle handelingen te kunnen verantwoorden op het gebied van rechtmatigheid.

Deze verantwoording vindt plaats in de vorm van een zogenaamde rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording wordt vaak verward met de rechtmatigheidsverklaring. De rechtmatigheidsverklaring is een veelgebruikte term voor de controleverklaring van de accountant met betrekking tot rechtmatigheid. Dit aspect vervalt met ingang van 2022. Vanaf dat moment geeft de accountant alleen nog een getrouwheidsoordeel.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van financiële rechtmatigheid, omdat de externe accountant in de huidige wet- en regelgeving ook controleert op basis van de financiële rechtmatigheid.

2.1.2 Getrouwheid

Het woord getrouw wordt gebruikt wanneer iets betrouwbaar is of betrouwbaar gevonden wordt. Iets wordt als getrouw aangemerkt wanneer het goed overeenkomt met het origineel of de werkelijke situatie.

Bij de controle van de jaarrekening wordt gekeken naar zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Een jaarrekening is getrouw wanneer deze vrij is van materiele afwijkingen. Er wordt dan ook wel gezegd dat de jaarrekening een 'getrouw beeld' geeft. Er is sprake van materiele afwijkingen wanneer de gebruiker van de jaarrekening andere financiële beslissingen neemt, dan wanneer de afwijking niet aanwezig is. De materialiteitsgrens voor gemeenten is bepaald op 1% van de lasten (NBA, 2020).

2.1.3 Normenkader

Iedere gemeente stelt een afzonderlijk normenkader op. Het normenkader bevat de externe wet- en regelgeving en de interne kaders. De wet- en regelgeving vloeit voort uit de opgedragen wetten en regels op nationaal niveau. De interne kaders verschillen per gemeente. In Bijlage 4 Normenkader gemeente Borsele is het normenkader van de gemeente Borsele opgenomen.

2.1.4 Gewijzigde rol accountant

Sinds de introductie van het BBV in 2004 geeft de accountant jaarlijks bij de jaarstukken van een gemeente een verklaring over het getrouw beeld van de jaarrekening en over de rechtmatigheid. De invoering van dit rechtmatigheidsoordeel heeft geleid tot opschoning van de eigen gemeentelijke verordeningen en heeft een impuls gegeven aan de verbetering van het financieel beheer bij gemeenten.

Bij het besluit BBV in 2013 heeft de commissie BBV het advies gegeven om de verantwoordelijkheid voor het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring neer te leggen bij het college B&W in de vorm van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit heeft ertoe geleid dat met ingang van boekjaar 2022 het college zelf een verantwoording af moet geven met betrekking tot de rechtmatigheid. Het is vervolgens de taak van de accountant om de getrouwheid van deze verantwoording te controleren (Commissie BBV, 2021). De accountant kan het oordeel over deze verantwoording uiten in de vorm van een goedkeurende verklaring, verklaring met beperking, afkeurende verklaring of oordeelsonthouding.

2.2 Administratieve organisatie en interne beheersing

In deze paragraaf worden de begrippen administratieve organisatie en interne beheersing nader toegelicht.

2.2.1 Administratieve organisatie

De administratieve organisatie (AO) is de basis van informatievoorziening voor een organisatie. De definitie luidt als volgt: 'Het systematisch verzamelen vastleggen en verwerken van gegevens ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een organisatie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.' (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Zoals weergegeven in Bijlage 3 Typologie Starreveld vallen gemeenten onder 'niet producerend voor de markt'. Dit houdt in dat zij niet voor de markt produceren, maar zorgen dat de behoeften van hun leden, zonder tussenkomst van de markt, bevredigd worden (Braam, 2021).

Wanneer de AO van een organisatie juist ingericht is beschikt het bestuur tijdig over de juiste informatie. Daarnaast is het ook de taak van de AO om verantwoording af te leggen. De verantwoordelijkheid van verschillende taken dient vastgelegd te worden in de AO-beschrijving. Interne controle is belangrijk om te monitoren of de procedures en taken daadwerkelijk uitgevoerd worden door de personen die hier bevoegdheid voor hebben. Dit is een maatregel binnen de AO om te waarborgen dat de informatie betrouwbaar is. Hieronder worden de belangrijkste randvoorwaarden omschreven.

Randvoorwaarden

Functiescheiding

Een belangrijke randvoorwaarde is functiescheiding. Functiescheiding heeft als doel om meerdere personen te betrekken in een proces en daarmee de kans op fouten te minimaliseren. Door meerdere medewerkers te betrekken binnen het proces zullen ze elkaar (on)bewust controleren.

Binnen de functiescheiding worden er vijf functies gedefinieerd. Hieronder worden de verschillende functies en de bijbehorende werkzaamheden weergegeven.

- Beschikkende functie -> Neemt beslissingen
- Bewarende functie -> Voert de beslissing van de beschikkende functie uit
- Registrerende functie -> Registreert de informatie die wordt verstrekt door de bewarende functie
- Controlerende functie -> Controleert of de verstrekte informatie correct is
- Uitvoerende functie -> Voert activiteiten uit die niet toebehoren aan bovengenoemde functies

Door toepassing van functiescheiding is het ook mogelijk om bijvoorbeeld de volledigheid van de omzet vast te stellen middels verbandcontrole. Bij een verbandcontrole worden twee soorten registraties betreffende hetzelfde onderwerp vergeleken met elkaar. De twee registraties zijn afkomstig van verschillende functies waardoor de betrouwbaarheid gewaarborgd wordt. De meest bekende verbandcontrole is de geld- en goederenbeweging. Deze verbandcontrole vindt plaats op basis van de IST- en SOLL-positie. De IST-positie betreft de werkelijke situatie. De SOLL-positie is het uitgangspunt, deze geeft aan hoe de situatie zou moeten zijn conform de geldende normen. Zo kan bijvoorbeeld op basis van de goederenbeweging de theoretische omzet berekend worden, dit is de SOLL-positie. Vervolgens kan de werkelijke omzet middels de administratie, hier de IST-positie, afgezet worden tegen de SOLL-positie (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Automatisering

In de huidige maatschappij is elke organisatie genooddaakt om te automatiseren. Organisaties kunnen automatisering in meerdere en mindere mate toepassen. Zo kan een organisatie kiezen om alleen de boekhouding middels een geautomatiseerd systeem te voeren, maar er kan ook gekozen worden om de volledige informatievoorziening van de gehele organisatie in systemen op te slaan. Er wordt dan vaak gebruik gemaakt van een ERP-systeem. Echter komen er bij automatisering ook risico's kijken aangaande de AO. Een aantal van deze risico's zijn het ontstaan van vertraging door uitval van het systeem, wissen van gegevens en de kans op een datalek.

Voor deze risico's zijn general computer controls en application controls ontwikkeld. General computer controls zijn gericht op wat een gebruiker wel en niet mag zien binnen het systeem. Application controls zijn handmatige of geautomatiseerde procedures die doorgaans op het niveau van een bedrijfsproces werken. Application controls zijn preventief of detecterend van aard. Voor een gemeente houdt dit bijvoorbeeld in dat een schoonmaker met zijn account geen toegang heeft tot de financiële administratie (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Begroting

Binnen de AO is het van belang hoe de begroting tot stand komt. De begroting dient in lijn te liggen met de organisatiedoelstellingen. Het opstellen van een begroting is voor gemeenten verplicht. Vanuit de begroting wordt weergegeven welk budget er per taakveld beschikbaar is (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014) (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Richtlijnen

De richtlijnen binnen de AO schrijven de regels voor waaraan de medewerkers zich moeten houden (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Een voorbeeld binnen de gemeente is de vereiste autorisatie voor transacties boven een bepaald bedrag.

Informatie

Een organisatie heeft informatie nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen en de organisatie de juiste richting in te sturen. De benodigde informatie is onder te verdelen in drie categorieën, namelijk: strategisch, tactisch en operationeel.

Strategisch

Het doel van een organisatie kan behaald worden door het opstellen van een strategie. De strategie bestaat uit een missie en een visie. De missie van een organisatie vloeit voort uit de bestaansreden, kernwaarde en de toegevoegde waarde voor klanten. De visie van een organisatie is een uiteenzetting van de doelstellingen op de (middel)lange termijn. Strategische informatie is bijvoorbeeld informatie over trends en ontwikkelingen op de (middel)lange termijn (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Tactisch

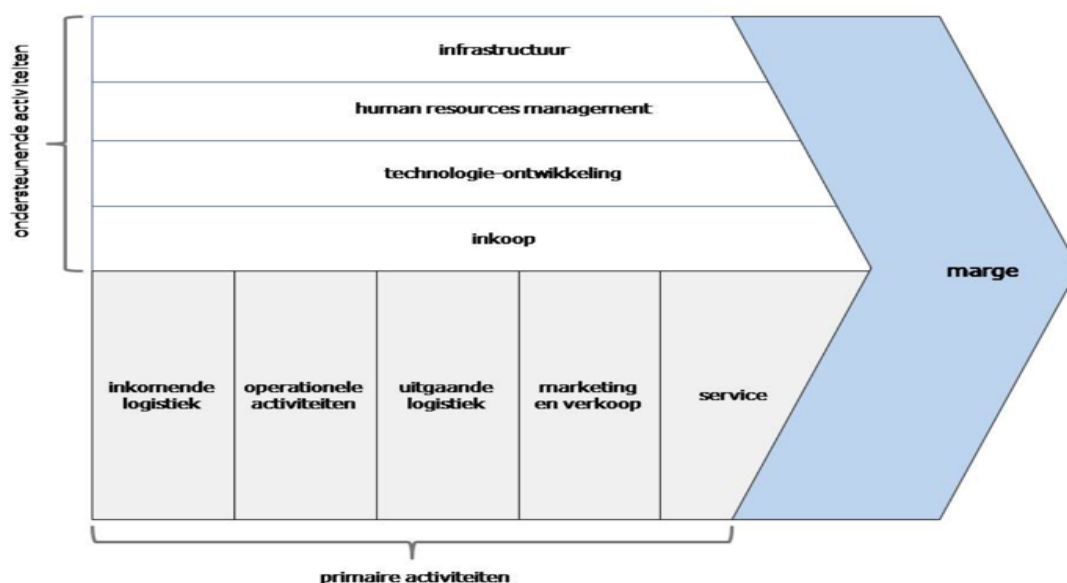
De tactische informatie is afkomstig uit de organisatie zelf. Deze informatie wordt gebruikt om de resultaten te toetsen aan de gestelde doelstellingen om te bepalen of deze behaald zijn (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Operationeel

Operationele informatie is de informatie die benodigd is voor de werknemers. Met de operationele informatie als input kunnen de dagelijkse werkzaamheden uitgevoerd worden. De output van deze werkzaamheden dragen bij aan het behalen van de doelstellingen (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Bedrijfsprocessen

“Een bedrijfsproces is een aaneengeschaalde reeks van activiteiten die in een organisatie worden uitgevoerd, gericht op het leveren van een product of een dienst”. (Snijders & Bast, 2013). Een activiteit bestaat uit het verrichten van een aantal handelingen die uitgevoerd worden door een persoon of machine binnen een bepaalde tijd. Het proces heeft als begin de impuls en als eind het daadwerkelijk leveren van het bedoelde product of de dienst.



Figuur 1 Waardeketen van Porter

Bron: (Management modellen, 2021)

Bedrijfsprocessen zijn onder te verdelen in onderstaande categorieën (zie ook figuur 1):

- Primaire processen (op de klant gericht)
- Ondersteunende processen (interne focus)
- Bestuurlijke processen (aansturing en bijsturing)

Primaire processen

Deze processen omvatten de kerntaken en basisactiviteiten van een organisatie. Primaire processen worden ook wel operationele processen genoemd.

Ondersteunende processen

Deze processen hebben een interne focus. Ze creëren de randvoorwaarden om de primaire processen optimaal te laten verlopen.

Besturende processen

Deze processen hebben als focus het aansturen en bijsturen van de primaire- en ondersteunende processen. Voorbeelden zijn activiteiten voor het plannen, controleren, evalueren en bijsturen (Lean, 2020).

Deze processen komen duidelijk terug in het Three lines of defence model zoals beschreven in hoofdstuk 2.2.2 Interne beheersing.

Bedrijfsprocessen bij gemeenten

Gemeenten hebben veelal dezelfde indeling van bedrijfsprocessen. Hieronder worden de processen toegelicht die relevant zijn voor de controle met betrekking tot rechtmatigheid.

Personeel

Er zitten meerdere processen in elkaar verweven binnen de personeelszaken. Bij gemeenten is personeel grote post binnen de begroting. Hierdoor is personeel een vast onderdeel binnen het rechtmatigheidsonderzoek (Gemeente Borsele, 2020).

Inkoop- en Aanbesteding

Het inkoop- en aanbestedingsproces ziet toe op inkopen en aanbestedingen. Voorbeelden zijn wegenbouw, maar ook WMO-hulpmiddelen zoals individuele begeleiding en huishoudelijke verzorging. Binnen dit proces is het voor een gemeente belangrijk om te beschikken over prestatieleveringen (Gemeente Borsele, 2020).

Subsidies

Een subsidie is een (tijdelijke) bijdrage van de overheid of van een niet-commerciële organisatie ten behoeve van het starten of uitvoeren van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Binnen subsidies kan er onderscheid gemaakt worden tussen zakelijke- en particuliere subsidies. De verstrekker van de subsidie, hier de gemeente, wil vaak een tegenprestatie in ruil voor de subsidie. Voorbeelden van tegenprestaties voor gemeenten zijn het organiseren van evenementen, sportgelegenheden, EHBO en vluchtelingenwerk (Gemeente Borsele, 2020).

WMO

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van WMO. Het doel hiervan is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Iedere gemeente geeft een eigen

invulling aan de WMO. Gemeenten mogen een eigen bijdrage vragen voor de WMO-ondersteuning die zij thuis bieden. Deze bijdrage wordt vastgesteld op basis van inkomen en leeftijd. Voor het rechtmatigheidsonderzoek worden de uitkeringen WMO gecontroleerd (Gemeente Borsele, 2020).

Bouwleges

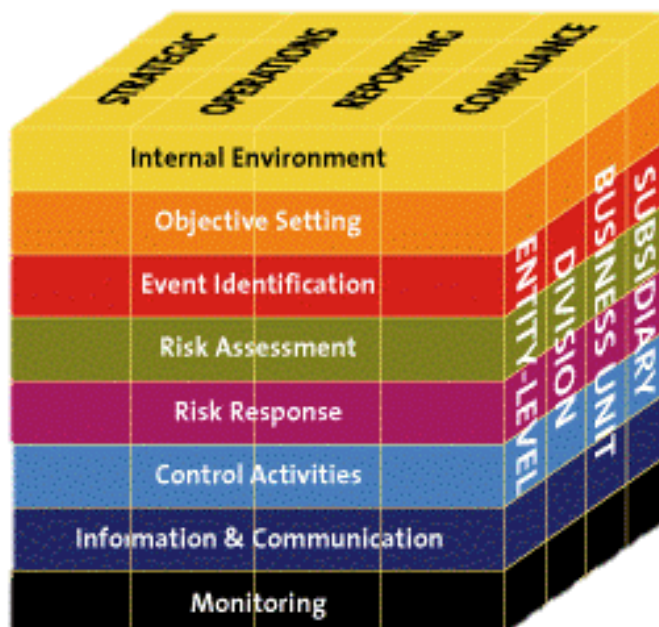
Wanneer een persoon of organisatie een nieuwbouwproject wil starten of een bestaand pand wil uitbreiden is daarvoor een bouwvergunning nodig. De aanvraag voor deze vergunning moet ingediend worden bij de betreffende gemeente. De kosten die aan deze aanvraag verbonden zijn worden bouwleges genoemd. Voor het in behandeling nemen van de aanvraag voor een vergunning is een persoon of de organisatie bouwleges verschuldigd, ongeacht of de vergunning al dan niet verstrekt wordt.

2.2.2 Interne beheersing

Interne beheersing ziet toe op het identificeren van risico's die de organisatie bedreigen. Deze risico's moeten in kaart gebracht worden. Nadat de risico's vastgesteld zijn dienen hier beheersingsmaatregelen voor opgesteld te worden. De interne beheersing wordt vastgelegd in een AO-beschrijving (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

COSO-ERM

Om het risicomanagement te beoordelen en in te richten kan het Enterprise Risk Management (ERM) van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway commission (COSO) model gebruikt worden. Dit model wordt ook wel het COSO-ERM model genoemd (Bijvank, 2021).



Figuur 2 COSO-kubus

Bron: (Bijvank, 2021)

In figuur 2 is een visualisatie weergegeven van het COSO-ERM model middels de zogeheten COSO-kubus. De COSO-kubus geeft de relatie tussen onderstaande drie onderdelen weer:

1. Organisatiedoelstellingen
2. Organisatieniveau
3. Beheerscomponenten

De vier onderdelen waar een organisatie een risico op kan lopen zijn:

1. Strategic: De doelstellingen worden niet behaald
2. Operations: De processen en middelen zijn niet effectief en/of efficiënt
3. Reporting: De (financiële) informatievoorziening is niet betrouwbaar en/of volledig
4. Compliance: Wet- en regelgeving wordt niet nageleefd.

De voorzijde van de COSO-kubus bestaat uit acht componenten:

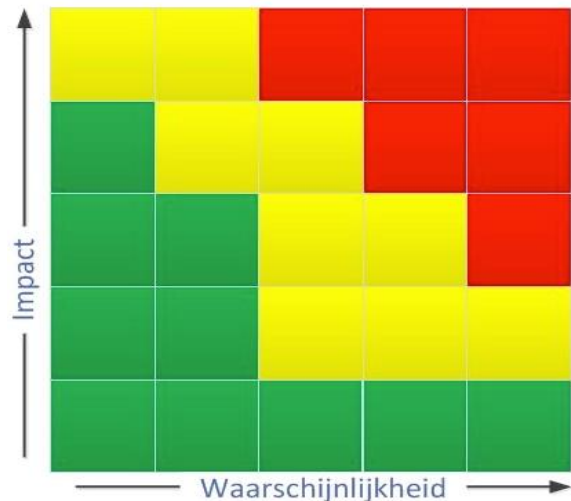
1. Interne omgeving: Wat is de risicobereidheid met betrekking tot het gedrag en de houding van de organisatie?
2. Doelstellingen: Welke risico's zijn er verbonden aan de missie en visie van de organisatie?
3. Identificatie van gebeurtenissen: Welke gebeurtenissen nemen risico's met zich mee met betrekking tot het behalen van de doelstellingen?
4. Risicobeoordeling: Wat is de kans dat een risico zich voor doet en wat is de impact van dit risico?
5. Reactie op risico: Als reactie op het risico kan het management kiezen uit vier reacties: vermijden, accepteren, beheersen of overdragen.
6. Beheersingsmaatregelen: Welke maatregelen en procedures dienen ingevoerd te worden teneinde de gekozen risicoreactie door te voeren in de organisatie? Voorbeelden van beheersingsmaatregelen zijn het toepassen van functiescheiding en het gebruiken van prestatie-indicatoren.
7. Informatie en communicatie: Welke informatie is benodigd om risico's te herkennen en te beheersen?
8. Monitoring: Hoe wordt de effectiviteit van het risicomanagementsysteem bewaakt en op welke wijze worden er verbeteringen aangebracht?

Risicomanagement

Risicomanagement is een systeem waarmee bedreigingen voor een organisatie kunnen worden geïdentificeerd. De organisatie bedenkt hierbij welke risico's zich zouden kunnen voordoen. Risicomanagement bestaat uit de volgende drie stappen:

1. Bedrijfsprocessen per doelstelling bepalen
2. Mogelijke gebeurtenissen bij elk bedrijfsproces benoemen
3. Vaststellen van de risk response

Door de bedrijfsprocessen in kaart te brengen kan worden vastgesteld welk proces aan welke doelstelling bijdraagt. Door mogelijke gebeurtenissen voor te stellen kan in kaart gebracht worden welke gebeurtenissen een positief dan wel negatief effect hebben op het behalen van de doelstelling. Nadat de risico's geïdentificeerd zijn dienen deze in een risicomatrix opgenomen te worden. In de risicomatrix worden de kans dat het risico zich voordoet en de impact die het risico heeft tegenover elkaar gezet (zie figuur 3). Op basis van deze matrix kan vervolgens gekozen worden uit vier reacties, namelijk: vermijden, accepteren, beheersen of overdragen.

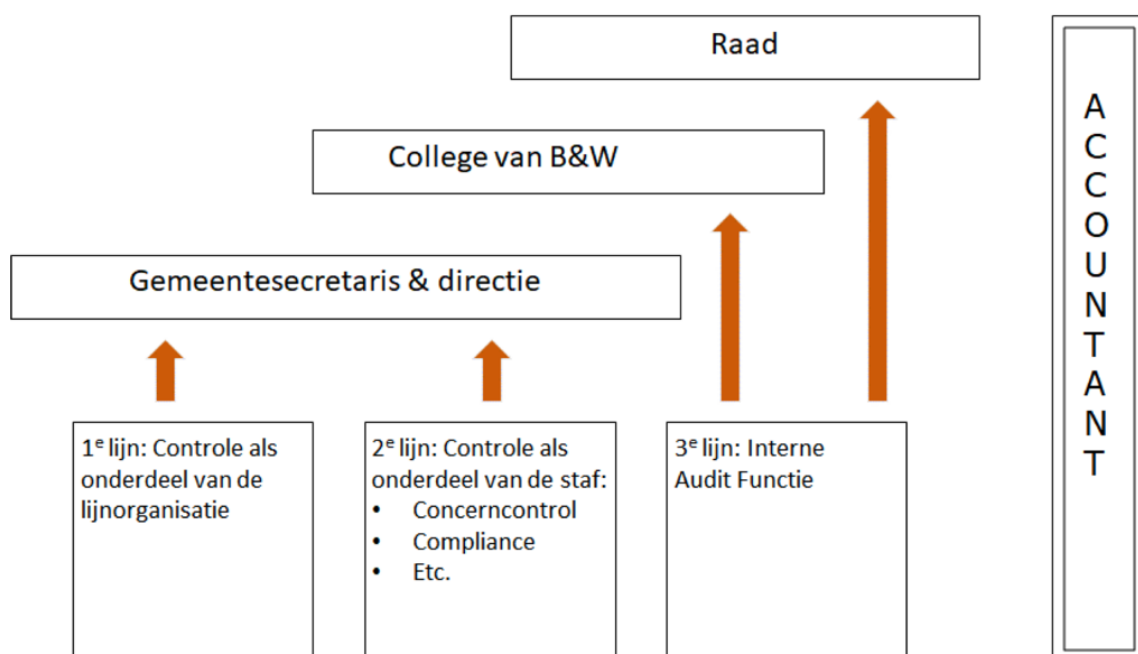


Figuur 3 Risicomatrix

Bron: Riskworld

De maatregelen die genomen worden om de risico's te mitigeren kunnen preventief of repressief van aard zijn. Preventief betekent dat het risico aan de voorkant voorkomen wordt. Repressief betekent dat er na het plaatsvinden van een gebeurtenis actie ondernomen wordt. Wanneer er sprake is van een afwijking dienen er correctieve maatregelen getroffen te worden (Paur, Boxel, Korstjens, & Leeftink, 2014).

Three lines of defence model



Figuur 4 Three lines of defence model

Bron: (Hart, 2020)

Het Three lines of defence model kan gebruikt worden om aan de buitenwereld aan te tonen dat een organisatie in control is. Dit model bestaat uit drie onderdelen, ook wel linies genoemd (zie figuur 4). Deze worden hieronder beschreven.

De eerste linie ziet toe op de primaire activiteiten. Dit betreffen bijvoorbeeld interne controles (IC) binnen het primaire proces. Een voorbeeld van een controle betreft het monitoren van dagelijkse activiteiten die uitgevoerd worden.

De tweede linie heeft een ondersteunende en toetsende aard en bevindt zich op het niveau van bedrijfsvoering en risicomanagement. In het proces moeten de beheersingsmaatregelen goed functioneren en de uitvoering hiervan moet zichtbaar vastgelegd zijn. Het sluitstuk van control vormt de verbijzonderde interne controle (VIC)

De derde linie ziet toe op het niveau van de interne audit. De interne audit biedt de meeste sturing en beheersing. De interne audit is echter niet direct verantwoordelijk voor het in control zijn van de organisatie.

In figuur 4 wordt weergegeven hoe de verschillende linies met elkaar in verhouding staan bij een gemeente. Linie 1 en linie 2 rapporteren aan de gemeentesecretaris en directie. Linie 3 rapporteert aan het college van B&W en de raad. Daarnaast heeft de derde linie ook een connectie met de externe accountant. Afhankelijk van de grootte van een gemeente kan er een scheidslijn ontstaan tussen linie 2 en linie 3. In de basis behoort een controller tot de derde linie, maar wanneer de controller veel kennis heeft van bijvoorbeeld de inrichting van de AO/IB zal hij ook tot linie 2 behoren. Ter waarborging van functiescheiding dient dit, voor zover mogelijk, voorkomen te worden.

2.3 Specifieke eisen aan rechtmatigheidsverantwoording

In deze paragraaf worden de specifieke eisen aan de rechtmatigheidsverantwoording weergegeven.

2.3.1 Rechtmatigheidscriteria

In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) wordt het rechtmatigheidsbegrip ontleed in de volgende rechtmatigheidscriteria:

Rechtmatigheidscriteria	getrouwheidsaspecten	1*	2*
1. Begrotingscriterium 3*	Alle		•
2. Calculatiecriterium;	Juistheid	•	
3. Valueringscriterium;	Tijdigheid	•	
4. Voorwaardecriterium;	Alle		•
5. Volledigheidscriterium	Volledigheid	•	
6. Adresseringscriterium;	Juistheid	•	
7. Aanvaardbaarheidscriterium;	Juistheid	•	
8. M&O criterium;	Alle		•
9. Leveringscriterium.	Bestaan	•	

*1 Afgedekt door de controle leidend tot het getrouwheidsoordeel.

*2 Niet afgedekt door huidige reguliere controle.

*3 Niet afgedekt door de huidige reguliere controle betreffende de strekking van de accountantsverklaring.

Uit het BAPG (zie figuur 5) blijkt dat drie van de rechtmatigheidscriteria niet afgedekt worden door de reguliere jaarrekeningcontrole (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, 2004). Deze criteria dienen meegenomen te worden in het rechtmatigheidsonderzoek. Dit betreffen onderstaande criteria:

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

Begrotingscriterium

De gemeenteraad stelt jaarlijks een begroting op. De begroting geeft de budgetten weer voor de uitgaven van de verschillende taakvelden binnen een gemeente. Voorbeelden van taakvelden binnen een gemeente zijn Verkeer en openbare ruimte, Lokale economie, Werk en inkomen en Zorg. De accountant controleert of begrotingsafwijkingen, met name overschrijdingen, door de gemeenteraad zijn geautoriseerd. Het is de taak van de accountant om overschrijdingen aan de raad voor te leggen. Wanneer de begroting niet meer gewijzigd kan worden, is de uitgave die de overschrijding veroorzaakt onrechtmatig. Per overschrijding wordt er individueel beoordeeld of er daadwerkelijk sprake is van een onrechtmatigheid en of deze meetelt voor het onrechtmatigheidsoordeel (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, 2004).

M&O criterium

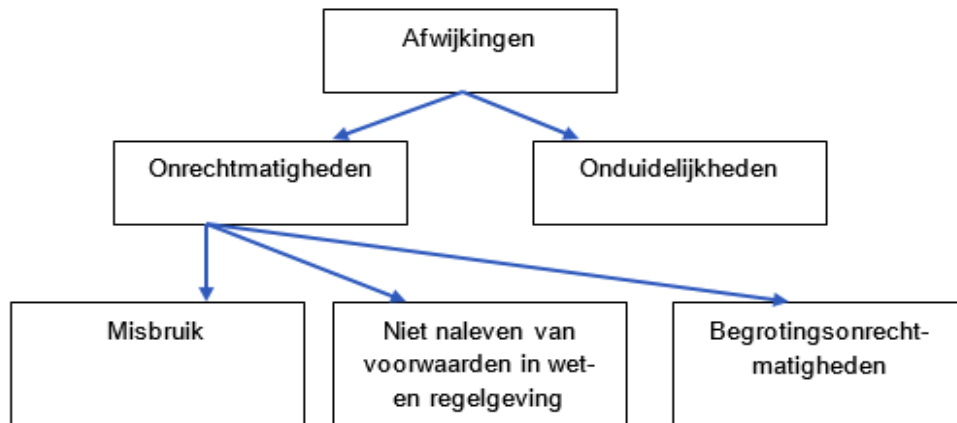
Het M&O-criterium richt zich met name op subsidies. Er wordt nagegaan of de subsidies terecht zijn verstrekt en of ze ook gebruikt worden waar ze voor bedoeld zijn. Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen misbruik en oneigenlijk gebruik. Misbruik wordt aangemerkt als fraude en is daarmee een onrechtmatigheid. Wanneer subsidies niet worden gebruikt waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld waren, is feitelijk gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met de strekking van de wet- en regelgeving. In dit geval is er geen sprake van onrechtmatigheid (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, 2004).

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden vloeien voort uit diverse wet- en regelgeving. De aspecten recht, hoogte en duur zijn hier het meest van belang. Wanneer er bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor het verstrekken van een subsidie, is er sprake van onrechtmatigheid (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, 2004).

2.3.2 Onrechtmatigheden en onduidelijkheden

Binnen de rechtmatigheidsverantwoording wordt bij geconstateerde afwijkingen onderscheid gemaakt tussen onrechtmatigheden en onduidelijkheden. Onrechtmatigheden vloeien voort uit het niet voldoen aan de drie criteria die hierboven beschreven zijn. Er wordt gesproken van onduidelijkheden wanneer het College van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout (Commissie BBV, 2021). In figuur 6 is een overzicht weergegeven van de onderverdeling van afwijkingen.



Figuur 6 Onderscheid in afwijkingen

Bron: (Commissie BBV, 2021).

Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek voor zowel de theoretische- als de praktische deelvragen behandeld. De onderzoeksstrategie, populatie en wijze van dataverzameling geven inzicht in de manier van onderzoeken. Tot slot wordt weergegeven hoe de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd zijn.

3.1 Onderzoekstrategie

Gezien het onderzoek een open hoofdvraag heeft, is het onderzoek van kwalitatieve aard. Een kwalitatief onderzoek heeft als eigenschap dat het vaak een interpretatieve onderzoeksstijl onderkent en dat er geprobeerd wordt om inzicht te krijgen in de situatie (Verhoeven, 2014). Het doel van het onderzoek is om de AO/IB van de gemeente Borsele te optimaliseren zodat zij kunnen voldoen aan de eisen van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel van onderzoek is uitgevoerd met behulp van deskresearch en toegepast bij het opstellen van hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk zijn relevante begrippen en concepten vanuit de theorie verzameld.

Het tweede deel van het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de praktische deelvragen in hoofdstuk 4. De praktische deelvragen zijn beantwoord met behulp van interne documentenanalyse en het afnemen van interviews.

3.2 Populatie

De populatie voor dit onderzoek bestaat uit iedere werknemer, raadslid of bestuurder van gemeente Borsele die betrokken is bij de processen die leiden tot het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording. Uit alle relevante processen, zoals beschreven in 1.5 Afbakening, is minimaal een medewerker bevraagd. Dit houdt in dat de interviews niet zijn afgenomen bij de gehele populatie, maar op basis van een kwalitatieve deelwaarneming (Verhoeven, 2014).

De interviews zijn afgenomen met onderstaande functionarissen.

Nummer respondent	Proces	Functie	Naam
1	Subsidies	Beleidsmedewerker sociale en juridische welzijnszaken	Anne-Marie Verwater
2	Inkoop- en aanbesteding	Extern inkoopadviseur	Carlo Hopman
3	Bouwleges	Beleidsmedewerkster vergunningen en veiligheid	Wendy van Hoof

3.3 Dataverzamelingsmethode

Alvorens te beginnen met de dataverzamelingsmethode, is er gecontroleerd of er al een soortgelijk onderzoek uitgevoerd is. Het onderwerp heeft betrekking op een toekomstige gebeurtenis, waardoor er relatief weinig studies naar gedaan zijn. Geen van de reeds

bestaande onderzoeken hebben betrekking op de gemeente waar dit onderzoek voor uitgevoerd is. Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is data verzameld. Het verzamelen van data betekent hier het verwerven van alle relevante data voor het onderzoek (Grit & Julsing, 2017).

Hieronder wordt per deelvraag beschreven welke dataverzamelmethode is gebruikt:

Met behulp van interne documentenanalyse is de huidige situatie van de AO/IB van gemeente Borsele in kaart gebracht en is deelvraag 4 beantwoord. De analyse bestaat uit documenten verstrekt door gemeente Borsele of opgesteld door Baker Tilly. Interne documentenanalyse is vergelijkbaar met een literatuuronderzoek, echter wordt de informatie verstrekt door de te onderzoeken organisatie. Door informatie van binnen de organisatie te gebruiken zorgt dit ervoor dat de onderzoeker een zo getrouw mogelijk beeld krijgt van de huidige situatie binnen de organisatie. Deelvragen 5 en 6 zijn beantwoord met behulp van de informatie verkregen uit interviews. De vorm van het interview betreft een half-gestructureerd interview (Verhoeven, 2014). Als uitgangspunt is er gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde vragenlijst om te allen tijde de minimale vereiste informatie te verkrijgen (zie Bijlage 5 Vragen interview). Tijdens het interview was er ruimte om af te wijken van de structuur wanneer dit het onderzoek ten goede kwam.

3.4 Data-analyse

De data die verkregen is tijdens het onderzoek is geanalyseerd. Door middel van analyse is de data bruikbaar gemaakt ter beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Daarnaast is niet relevante data gefilterd. De data is verzameld middels interviews. De interviews zijn, na toestemming, opgenomen. De opname van het interview is vervolgens woordelijk getranscribeerd, zodat er geen informatie verloren gaat. Daarnaast zorgt woordelijk transcriberen ervoor dat antwoorden niet zelf geïnterpreteerd of buiten context getrokken kunnen worden.

3.5 Operationalisatie

De operationalisatie vertaalt abstracte begrippen en concepten naar meetbare variabelen. De Begrippen en concepten komen voort uit de hoofd- en deelvragen. De meetbare variabelen zijn de dimensies. De dimensies worden uitgesplitst naar indicatoren. Deze indicatoren zijn gehanteerd als basis voor het interview. De vragen voor het interview zijn te vinden in Bijlage 5 Vragen interview. In tabel 1 wordt het operationalisatieschema weergegeven.

Tabel 1 Operationalisatieschema

Begrippen/concepten	Dimensies	Indicatoren
Rechtmatigheidsverantwoording	Rechtmatigheid	Financiële rechtmatigheid
		Juridische rechtmatigheid
		Begrotingscriterium
		M&O criterium
		Voorwaardencriterium
	Getrouwheid	Getrouw beeld
	Normenkader	Wet- en regelgeving
Administratieve organisatie	Randvoorwaarden	Functiescheiding

		Automatisering
		Begroting
		Richtlijnen
	Informatie	Strategisch
		Tactisch
		Operationeel
	Processen	IST- & SOLL-positie
Interne beheersing	COSO-ERM	Strategic
		Operations
		Reporting
		Compliance
	Three lines of defence	Linie 1
		Linie 2
		Linie 3

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek zijn van groot belang voor het onderzoek. Betrouwbaarheid geeft aan in hoeverre het onderzoek de werkelijkheid weergeeft. Validiteit geeft aan in hoeverre het onderzoek vrij is van systematische fouten.

3.6.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is op verschillende manieren vastgesteld. Bij deskresearch is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke bronnen om de betrouwbaarheid vast te stellen. De gebruikte bronnen bestaan uit rapporten, boeken, nieuwspagina's en vaktijdschriften. Rapporten, boeken en vaktijdschriften zijn gepubliceerd en worden derhalve betrouwbaar geacht. De deskundigheid van de auteurs van de gebruikte nieuwspagina's wordt hoog geacht.

De interviews zijn (deels) gehouden in een vergaderruimte op locatie. Op deze manier zijn respondenten afgeleid geraakt. De houding van de interviewer is een open houding, hierdoor zijn de respondenten niet beïnvloed. De interviews zijn, na toestemming, opgenomen en getranscribeerd. Door het interview nog eens terug te luisteren of te lezen kan de juistheid en daarmee de betrouwbaarheid nog eens nagegaan worden. Ten slotte is het onderzoeksverslag gedurende het onderzoek meerdere malen gelezen door onder andere de stagebegeleider vanuit Baker Tilly en de eerste- en tweede examiner vanuit HZ University of Applied Sciences.

3.6.2 Validiteit

De validiteit van de interviews is vastgesteld door de operationalisatie en door de interviews op te nemen. Middels de operationalisatie is vastgesteld of de vragen juist zijn en of ze betrekking hebben op het onderzoek. Daarnaast is er eerst een testinterview afgenomen om waar nodig de vragen aan te passen. Door opname en transcriptie van de interviews is het mogelijk om het gesprek exact terug te lezen en luisteren. Daarnaast wordt de validiteit van het onderzoek vastgesteld door verschillende functionarissen te interviewen. Hierdoor hebben (on)bewuste fouten of onwetendheid geen invloed gehad op het onderzoek.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. De resultaten zijn verkregen uit interne documentenanalyse en de gehouden interviews met functionarissen die werkzaam zijn in processen die voor dit onderzoek relevant zijn. De bronnen met betrekking tot de interne documentenanalyse zijn voor zover mogelijk opgenomen in de bibliografie. De transcripten van de interviews zijn opgenomen in Bijlage 6 Transcripten interviews.

4.1 Huidige situatie

In onderstaande paragrafen is de huidige situatie van de gemeente Borsele omschreven. De huidige situatie is uitgesplitst naar processen en relevante begrippen.

4.1.1 Administratieve organisatie en interne beheersing

Vanuit de managementletter verkregen van de externe accountant (Baker Tilly) zijn een aantal bevindingen geconstateerd. Zo blijkt dat veel processen momenteel geborgd worden door interne controles achteraf. De externe accountant adviseert om meer (zichtbare) interne beheersingsmaatregelen aan te brengen in de primaire processen, om zo de hoeveelheid aan (formele) bevindingen te verminderen. Hiermee kan aangetoond worden of de gemeente zichtbaar in control is.

Daarnaast is vastgesteld dat veel kennis van de processen in de hoofden van het huidige personeel zit. De gemeente Borsele heeft nog geen of verouderde procesbeschrijvingen voor de financiële processen die relevant zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording. Ook blijkt uit gesprekken met diverse medewerkers dat niet iedereen voldoende geïnformeerd is over de rechtmatigheidsverantwoording en welke invloed dit heeft op het proces waarbinnen ze werkzaam zijn.

Inkoop

Ten aanzien van het inkoopproces is er vastgesteld dat het contractenregister niet volledig is. Wanneer het contractenregister niet volledig is kan er door de gemeente Borsele niet concreet worden vastgesteld dat leveranciers voldaan hebben aan de gestelde eisen in het overeengekomen contract. Een onvolledig contractenregister maakt het lastig voor de gemeente om duidelijk inzicht te krijgen in de voorwaarden van de aangegane verplichting. Sinds 2022 is de gemeente gestart met het voeren van een verplichtingenadministratie. Hiermee krijgt de gemeente een actueel beeld van de aangegane verplichtingen.

Prestatielevering

Voor het inkoopproces is het vaststellen van een prestatielevering erg belangrijk. Middels de prestatielevering kan worden onderbouwd dat de gemeente vastgelegde of toegelichte transacties en gebeurtenissen inderdaad hebben plaatsgevonden.

In de huidige situatie van de gemeente wordt er gekeken wat 'wenselijk' en 'mogelijk' is met betrekking tot het efficiënt borgen van prestatieleveringen. De vraag die binnen de gemeente op dit moment ter discussie staat is of alle facturen dezelfde behandeling dienen te krijgen ongeacht het factuurbedrag, aangezien bij uitvoer van de controle niet alle facturen gecontroleerd worden.

Aanbesteding

*“Waar ik met name tegenaan loop is de terughoudendheid van de medewerkers”
– Extern inkoopadviseur*

Sinds 2021 maakt de gemeente gebruik van Stichting Inkoopbureau West-Brabant. Daarvoor hanteerde de gemeente geen uniforme werkwijze met betrekking tot aanbestedingen. Binnen de gemeente Borsele is de afspraak gemaakt om alle aanbestedingen via Tendered te laten verlopen. Tendered is het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid. Deze afspraak wordt echter nog niet effectief getoetst. Zo blijkt uit een gesprek met een extern inkoopadviseur (respondent 2) dat er in sommige gevallen gekozen wordt om langere tijd bij eenzelfde partij te blijven op basis van vertrouwen en kennis van de gemeente bij de betreffende partij. Daarnaast geeft de inkoopadviseur aan dat de onderbouwing om af te wijken van het reguliere inkoopbeleid vaak mager is. Zo wordt een opdracht soms direct aan een partij gegund, omdat de opdracht op korte termijn uitgevoerd dient te worden. Respondent 2 geeft ook aan dat hij graag zou zien dat er vaker marktconsultatie wordt gedaan alvorens een opdracht te gunnen.

Ook is er vastgesteld dat bij het opstellen van het proces-verbaal van een aanbesteding geen zichtbaar vierogenprincipe wordt toegepast. Daarnaast is geconstateerd dat bij de gemeente bij het uitvoeren van de kwaliteitsbeoordeling en de totaalbeoordeling geen zichtbaar vierogenprincipe is geïmplementeerd.

Subsidies

Ten aanzien van het subsidieproces is vastgesteld dat de gemeente Borsele geen subsidieregister onderhoudt. In een subsidieregister staat welke organisaties/personen subsidie hebben aangevraagd. Hierin staat ook vermeld onder welke subsidieregeling de subsidie valt en of de gemeente de subsidie heeft verleend. Het subsidieregister geeft daarmee volledig inzicht in de verstrekte subsidie met de uiterlijke data waarop de gemeente actie dient te ondernemen. Ten aanzien van de rechtmatigheid en de accountantscontrole is er een zogenaamd beoordelingsformulier ontwikkeld. Op dit beoordelingsformulier staat de informatie die benodigd is om aan te kunnen tonen dat de subsidie rechtmatig verstrekt is. Een beleidsmedewerker Cultuur en juridische welzijnszaken (Respondent 1) geeft echter aan dat de elementen op het formulier op dit moment niet volledig aansluiten met de vragen die vanuit de accountantscontrole komen.

Bouwleges

Ten aanzien van de bouwleges is vastgesteld dat binnengekomen aanvragen voor bouwvergunningen ingeboekt worden in een systeem genaamd Squit. Dit betreft een systeem waarin een aantal werkstappen doorlopen dienen te worden. Zo dienen er bij een aanvraag diverse documenten aangeleverd te worden. Een aantal van deze documenten zijn tekeningen, constructieberekeningen, bouwbesluit berekeningen en een berekening van de bouwkosten. De bouwinspecteur gaat deze documentatie vervolgens toetsen op basis van de intern opgestelde toetsingsmatrixen. Zo wordt in de beeldkwaliteitsnota weergegeven waar een project aan moet voldoen wat betreft uiterlijk en vormgeving. Voor de bouwkosten is een rekenmethode opgesteld. De aanvrager geeft bijvoorbeeld vooraf aan hoeveel m² het bouwproject omvat. Vervolgens rekent de gemeente op basis van de ontvangen informatie

middels een rekenmethode de verwachte bouwkosten na. Zo kan de gemeente nagaan of de ingediende bouwkosten in overeenstemming zijn met de huidige bouwprijzen. Uiteindelijk wordt de vergunning al dan niet verleend en worden de leges in rekening gebracht voor het in behandeling nemen van de aanvraag.

Ten aanzien van de bouwleges is er door de externe accountant vastgesteld dat er geen sprake is van (zichtbare) collegiale toetsing. Daarnaast blijken uit de interne controles, verricht in 2021, enkele verschillen tussen de financiële administratie en de sub administratie in de vorm van een vergunningensysteem. Dat betekent dat er sprake is van financiële onrechtmatigheden binnen het proces van het verstrekken van bouwvergunningen.

Het bouwvergunningsproces is niet vastgelegd middels een procesbeschrijving, echter wordt er wel gebruikt gemaakt van een systeem waarin werkstappen achtereenvolgens uitgevoerd dienen te worden.

4.1.2 Rechtmatigheid

De gemeente Borsele heeft in de afgelopen jaren een goedkeurende verklaring verkregen voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Dit houdt in dat de gemeente Borsele in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving gehandeld heeft. Echter is er wel geconstateerd dat de rechtmatigheid van handelen achteraf vastgesteld wordt door de accountant. Voor de rechtmatigheidsverantwoording is het belangrijk dat de gemeente Borsele zelf kan vaststellen dat zij rechtmatig gehandeld hebben. Het is daarom belangrijk dat de gemeente Borsele dit implementeert in de AO/IB.

Bij de accountantscontrole maakt de accountant gebruik van bepaalde toleranties. De controle is hier ook op ingericht. De toleranties zijn gebaseerd op de minimumeis die het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) voorschrijft. Voor fouten wordt een goedkeuringstolerantie van 1% gehanteerd. Voor onzekerheid is de goedkeuringstolerantie 3%. Het is toegestaan om strengere marges te hanteren dan voorgeschreven in de minimumeis. Wanneer de gemeente hiervoor kiest, dient dit toegelicht te worden in de controleverklaring. De gemeente Borsele geeft in haar “Plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording” aan dat het gezien kan worden als een groeiproces. Ook de commissie BADO geeft aan dat er na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording sprake zal zijn van een groeiproces. Dit houdt in dat de eerste instantie gekozen wordt voor het aanhouden van de minimumeis als goedkeuringstolerantie. Vervolgens kan er op basis van vertrouwen worden toegegroeid naar een hoger percentage.

Inkopen en aanbesteding

Binnen het proces van inkopen en aanbestedingen staat de rechtmatigheid flink onder druk. Respondent 2 geeft aan dat medewerkers binnen de gemeente Borsele vaak afwijken van het intern opgestelde inkoopbeleid. In veel gevallen wordt de argumentatie om af te wijken niet voldoende onderbouwd. Dit resulteert in formele rechtmatigheidsfouten. Daarnaast is de prestatielevering erg belangrijk om de rechtmatigheid van de verrichte handelingen vast te stellen. Zoals benoemd in 4.1.1 Administratieve organisatie en interne beheersing is er op dit moment geen duidelijke afspraak vastgelegd voor welke inkopen en aanbestedingen de prestatielevering gedocumenteerd dient te worden. Ook blijkt uit de management letter van Baker Tilly dat de prestatielevering op dit moment niet systematisch wordt vastgelegd.

Subsidies

Bij de huidige manier van borging van de rechtmatigheid vindt respondent 1 dat er meer afstemming dient plaats te vinden aan de voorkant van het proces met de afdeling control. Met betrekking tot rechtmatigheid geeft respondent 1 aan dat ze vaak terug in het dossier moet zoeken om bepaalde gegevens aan te leveren om de rechtmatigheid van de verrichte handelingen te kunnen verantwoorden.

Daarnaast blijkt uit het interview met de beleidsmedewerker dat partijen die subsidie aanvragen dit niet altijd tijdig doen. In de praktijk blijkt dat de subsidie, ondanks dat de aanvraag te laat ingediend is, alsnog verstrekt wordt. Hier is sprake van een formele rechtmatigheidsfout. Deze formele onrechtmatigheden binnen het proces blijken ook uit de management letter van Baker Tilly.

Bouwleges

In het huidige proces van het verstrekken van bouwvergunningen wordt er geen zichtbare collegiale toetsing verricht. Collegiale toetsing heeft kwaliteitsbewaking als doel, maar het is tevens een extra maatregel om de rechtmatigheid van handelen te borgen.

Daarnaast zijn er verschillen geconstateerd tussen de financiële administratie en het vergunningensysteem. Dit betreffen financiële onrechtmatigheden en hebben daarom invloed op de accountantsverklaring. Respondent 3 (beleidsmedewerkster vergunningen en veiligheid) geeft aan dat elke bouwvergunning individueel behandeld dient te worden, omdat er veel variabele factoren meespelen in het verstrekken van bouwvergunningen. Dit maakt het lastig om een uniform te hanteren werkwijze op te stellen en vergroot de kans op onrechtmatig verstrekte bouwvergunningen.

Uit het gehouden interview en rondvraag op de afdeling blijkt dat de medewerkers nog erg weinig kennis hebben met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Dit is een patroon dat organisatie breed onderkend wordt.

4.1.3 Risico's

Inkoop- en aanbesteding

Inconsistentie omschrijft het risico dat zich voordoet binnen het inkoop- en aanbestedingsproces. Er is geen sprake van een uniforme werkwijze bij inkopen en aanbestedingen. Medewerkers wijken te snel af van het intern opgestelde inkoopbeleid. De gemeente Borsele heeft dit zelf reeds geconstateerd en mede daardoor een extern inkoopbureau ingeschakeld. Dit heeft het risico echter niet (volledig) gemitigeerd. Medewerkers zijn erg terughoudend met het inschakelen van de extern inkoopadviseur. Hierdoor blijft het risico bestaan dat de gekozen route van een aanbesteding niet voldoende onderbouwd kan worden en daarmee onrechtmatig verklaard kan worden.

Daarnaast is er geen eenduidige procesbeschrijving opgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat medewerkers handelen op eigen initiatief.

Subsidies

Binnen het subsidieproces wordt momenteel achteraf vastgesteld dat er geen sprake is van financiële onrechtmatigheden. Het risico is dat het (te) laat ontdekt wordt wanneer hier wel sprake van zou zijn. Er is binnen het proces al sprake van veel formele onrechtmatigheden doordat gestelde aanvraagtermijnen en vaststellingstermijnen, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, niet nageleefd worden.

Een ander risico is de huidige wijze van dossiervorming. Middels een beoordelingsformulier worden belangrijke gegevens weergegeven van de verstrekte subsidie. Dit formulier voorziet momenteel niet van voldoende informatie om de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie te verantwoorden. Hierdoor moet er achteraf informatie uit het dossier gehaald worden. Respondent 1 geeft aan dat het huidige systeem erg omslachtig is en dat informatie in sommige gevallen lastig terug te halen is.

Bouwleges

Het grootste risico binnen het proces van bouwleges is het risico op financiële onrechtmatigheden. Deze zijn door de accountant van de gemeente Borsele reeds geconstateerd. Er is vastgesteld dat er verschillen zijn tussen de financiële administratie en de sub administratie. Daarnaast is de kwaliteitsbewaking niet van voldoende niveau, doordat er geen zichtbare collegiale toetsing plaatsvindt.

Een ander risico is dat de medewerkers nog relatief weinig kennis hebben van de rechtmatigheidsverantwoording. Aangezien de rechtmatigheidsverantwoording naar verwachting vanaf boekjaar 2022 afgegeven dient te worden is het een groot risico dat de medewerkers hun handelen hier niet specifiek op afstemmen. In een situatie waarbij de medewerker niet weet wat de eisen zijn van het rechtmatig verstrekken van een bouwvergunning is de kans klein dat de medewerker de juiste documentatie en onderbouwing in het dossier vastlegt.

4.2 Gewenste situatie

In onderstaande paragrafen is de gewenste situatie van de gemeente Borsele omschreven. De gewenste situatie is uitgesplitst naar processen en relevante begrippen.

4.2.1 Administratieve organisatie en interne beheersing

Inkoop en aanbesteding

In de gewenste situatie van het inkoop- en aanbestedingsproces wordt er gehandeld op basis van een uniforme werkwijze. Het inkoopbeleid is leidend voor het handelen van de medewerkers. Er wordt alleen afgeweken van het inkoopbeleid indien dit gestaafd kan worden met aanvaardbare argumenten. De argumenten tijdnoed en goede ervaringen met eerder ingeschakelde partijen vallen hier niet onder. Gedetailleerde en actuele procesbeschrijvingen voorzien medewerkers van informatie, zoals (Europese) drempelbedragen, met betrekking tot het kiezen van de route die genomen dient te worden ten aanzien van de inkoop of aanbesteding.

In de gewenste situatie verlopen alle uitvragen voor aanbestedingen via het platform Tendered. Hierdoor wordt voor elke aanbesteding de meest aantrekkelijke optie verkozen voor de gemeente Borsele.

Aanvullend wordt er regelmatig marktconsultatie verricht, zodat met de opgedane kennis in de aanbestedingsprocedure scherper geformuleerd kan worden wat precies de vraag is aan de ondernemers.

Voor het inkoopproces is er een helder beleid opgesteld ten aanzien van de prestatielevering. Het is voor de medewerkers duidelijk vanaf welk bedrag zij de prestatielevering van de inkoop vast dienen te leggen. De prestatielevering wordt in het financiële systeem direct gekoppeld aan de inkoopfactuur.

Subsidies

In de gewenste situatie van het subsidieproces is er een directe lijn van communicatie met de afdeling control. De medewerkers die verantwoordelijk zijn voor subsidieverstrekking zijn op de hoogte van de eisen met betrekking tot rechtmatigheid. Het beoordelingsformulier dat momenteel gebruikt wordt, bevat alle informatie om de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie vast te stellen. Hierdoor vindt er efficiënte dossiervorming plaats, in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij er achteraf veel aanvullende informatie verzameld dient te worden. Daarnaast wordt er een beleid opgesteld dat de hoeveelheid formele onrechtmatigheden aanzienlijk vermindert. Er wordt kritischer gekeken naar het gebruik van de hardheidsclausule. Tot slot wordt er door de gemeente Borsele gebruik gemaakt van een subsidieregister. Dit helpt de afdeling subsidies om overschrijding van formele deadlines, vanuit de subsidieverordening, te voorkomen.

Bouwleges

In de gewenste situatie van het bouwvergunningsproces vindt er zichtbare collegiale toetsing plaats binnen het proces. De collegiale toetsing verhoogt de mate van kwaliteitsbewaking. Daarnaast is er een geautomatiseerde koppeling geïmplementeerd tussen het vergunningensysteem en de financiële administratie. Met behulp van deze directe koppeling wordt het risico op financiële onrechtmatigheden gemitigeerd.

De medewerkers binnen het proces worden geïnformeerd over de gevolgen van het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording. Zo kunnen zij hun werkzaamheden risicogericht uitvoeren. Om dit te kunnen doen wordt er een risicoanalyse opgesteld, zodat de medewerkers een duidelijk beeld hebben van waar de risico's zich voordoen binnen het proces.

4.2.2 Rechtmatigheid

In de gewenste situatie zijn alle medewerkers onderlegd met voldoende kennis van wat rechtmatigheid inhoudt en welk doel de rechtmatigheidsverantwoording dient. Daarnaast voeren de medewerkers hun werkzaamheden uit zoals deze gedetailleerd op functieniveau zijn beschreven in de actuele procesbeschrijvingen. Binnen deze procesbeschrijvingen is additionele aandacht besteed aan controlewerkzaamheden die toezien op het borgen van de rechtmatigheid binnen het proces.

Daarnaast zijn interne beheersingsmaatregelen zoals het vierogenprincipe systematisch geïmplementeerd binnen het proces. Hierdoor worden alle genomen beslissingen die betrekking hebben op rechtmatigheid door ten minste twee medewerkers beoordeeld.

Om de rechtmatigheid te borgen worden er per afdeling interne controles verricht op de rechtmatigheid binnen de processen. Zo kan er op zowel het niveau van afdelingen als processen in kaart gebracht worden waar er extra aandacht benodigd is om de rechtmatigheid te borgen. Per afdeling wordt er een rapport opgesteld ten aanzien van de rechtmatigheid. Vervolgens kunnen deze rapporten gebundeld worden tot een rechtmatigheidsverantwoording als geheel.

Ten aanzien van de verschillende gradaties van rechtmatigheid zal de gemeente Borsele in beginsel willen zorgen dat de af te geven rechtmatigheidsverantwoording goedgekeurd wordt door de accountant. Naarmate de gemeente Borsele doorgroeit in het rechtmatigheidsproces zal zij willen doorgroeien naar het hoogst haalbare niveau, het In Control Statement (ICS).

Hoofdstuk 5 Reflectie

In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek. Er wordt verantwoording afgelegd over de kwaliteit van het onderzoek, de uitvoering ten opzichte van de geplande onderzoeksmethode. Ten slotte wordt er beschreven welk effect dit heeft gehad op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

5.1 Kwaliteit van het onderzoek

In het onderzoek is er ingegaan op meerdere processen binnen de gemeente Borsele. Gezien de tijd en de omvang van het onderzoek is de diepgang van het onderzoek niet voldoende om gedetailleerde conclusies te trekken over de processen op individuele basis. Daarnaast betreft het onderwerp van het onderzoek een toekomstige wetswijziging. Hierdoor zijn veelal aannames gedaan om de gewenste situatie te schetsen. Een vervolgonderzoek wordt daarom aanbevolen op het moment dat de wetswijziging definitief is doorgevoerd.

5.2 Uitvoering onderzoeksmethode

Uitvoering

Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat het grootste gedeelte van de benodigde informatie zou verzameld worden door middel van interviews. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de communicatielijnen tussen het personeel en de verschillende afdelingen van gemeente Borsele erg kort en laagdrempelig zijn. Door middel van interne documentenanalyse en laagdrempelig contact met de medewerkers is veel informatie reeds verkregen voorafgaand aan de geplande interviews. De interviews zijn derhalve gebruikt om specifieke aanvullende informatie te verkrijgen over specifieke vraagstukken binnen de processen. Hierdoor zijn niet alle vragen, zoals weergegeven in Bijlage 5 Vragen interview, gesteld tijdens de interviews.

Beperking

De interviews zouden gehouden worden op locatie bij de gemeente Borsele. Vanwege thuiswerken door COVID-19 en het thuiswerkbeleid was dit niet voor alle interviews mogelijk. Hierdoor was de audiokwaliteit erg laag. Dit heeft ertoe geresulteerd dat er voor een van de interviews gekozen is om een samenvatting op te nemen in plaats van een transcript.

5.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Ter waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zijn de volgende maatregelen getroffen:

- Er is meegelezen met het onderzoek door de bedrijfsbegeleider en een collega met inhoudelijke kennis vanuit Baker Tilly. Daarnaast heeft de concerncontroller van gemeente Borsele tussentijds meegelezen. Ook hebben twee reeds afgestudeerde vrienden van de onderzoeker feedback gegeven. Tot slot heeft de stagebegeleider vanuit de opleiding tussentijds feedback gegeven.
- De gehouden interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De interviews kunnen teruggelezen worden zodat het risico op interpretatie gemitigeerd wordt.

Hoofdstuk 6 Conclusie

De conclusie van het verrichte onderzoek wordt gevormd door beantwoording van de praktische en theoretische deelvragen. De zes deelvragen vormen het antwoord op de hoofdvraag.

6.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat houdt de rechtmatigheidsverantwoording en -verklaring in?

In de huidige situatie is er sprake van een rechtmatigheidsverklaring, maar vanaf boekjaar 2022 wordt dit een rechtmatigheidsverantwoording. In de rechtmatigheidsverantwoording, afgegeven door het College van B&W, wordt verklaard dat transacties en financiële beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording dient betrouwbare informatie te bevatten. De accountant toetst daarom of de informatie van het college in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist en volledig is;
- Geschikt voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de gebruiker geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

Op basis van bovenstaande geeft de accountant een oordeel over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording middels een controleverklaring.

Deelvraag 2: Wat zijn volgens de theorie de eisen aan de administratieve organisatie en interne beheersing voor een gemeentelijke organisatie?

De AO/IB eisen voor gemeentelijke organisaties lijken in de basis op de eisen die gesteld worden aan reguliere organisaties. De AO/IB heeft als doel om betrouwbare informatie juist en tijdig aan te leveren. De belangrijkste elementen in de AO zijn: randvoorwaarden, informatie en processen.

De randvoorwaarden zijn onder te verdelen in functiescheiding, automatisering, begroting en richtlijnen. Functiescheiding maakt onderscheid tussen de volgende functies: beschikkend, bewarend, uitvoerend, registrerend en controlerend. Automatisering verhoogt de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Daartegenover ontstaan er door automatisering nieuwe risico's. Deze risico's dienen afgedekt te worden door implementatie van general computer controls en application controls. Een gemeente is verplicht om een begroting op te stellen. Het gerealiseerde resultaat wordt vervolgens vergeleken met de begroting. Richtlijnen betreffen de regels waar de medewerkers zich aan dienen te houden.

Een organisatie heeft informatie nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen en de organisatie de juiste richting in te sturen. De benodigde informatie is onder te verdelen in drie categorieën, namelijk: strategisch, tactisch en operationeel. Strategische informatie heeft als doel om de strategie en de koers van de organisatie te bepalen. Tactische informatie is afkomstig uit de organisatie zelf. Deze informatie wordt gebruikt om de resultaten te toetsen aan de gestelde doelstellingen om te bepalen of deze behaald zijn. Operationele informatie is

de informatie die werknemers nodig hebben om hun dagelijkse werkzaamheden te kunnen verrichten.

Deelvraag 3: Welke specifieke (administratieve organisatie/interne beheersing) eisen worden er gesteld aan het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording?

De specifiek gestelde AO/IB eisen aan het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording vinden hun oorsprong in het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG). Daarin wordt vastgesteld dat een drietal rechtmatigheidscriteria niet afgedekt worden door de reguliere accountantscontrole op de jaarrekening, namelijk:

- Begrotingscriterium;
- Voorwaardecriterium;
- M&O criterium.

Om aan deze criteria te voldoen dient de gemeente haar AO/IB hierop in te richten. De AO/IB van de gemeente dient zichtbaar controleerbaar te zijn. Om de AO/IB van de gemeente zichtbaar controleerbaar te maken dienen de beheersingsmaatregelen en uitvoering hiervan zichtbaar vastgelegd te worden.

Deelvraag 4: Wat is de huidige staat van de administratieve organisatie en interne beheersing van de gemeente Borsele met betrekking tot rechtmatigheid?

De gemeente Borsele heeft de afgelopen jaren een goedkeurende verklaring verkregen voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Theoretisch gezien is de huidige staat van de AO/IB daarmee voldoende ingericht. Echter werd de rechtmatigheid van handelen de afgelopen jaren achteraf vastgesteld door middel van de interne controle en accountantscontrole. De gemeente Borsele dient de rechtmatigheidsverantwoording vanaf boekjaar 2022 zelf af te geven. Dit vereist een controleerbare AO/IB waaruit de rechtmatigheid van handelen blijkt.

Daarnaast is er in de huidige situatie veel kennis van de processen geborgd in de hoofden van het huidige personeel. De gemeente heeft nog geen of verouderde procesbeschrijvingen van de financiële processen die relevant zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording. Het ontbreken van actuele procesbeschrijvingen belemmert de controleerbaarheid van de AO/IB.

Ook ontbreekt een risicoanalyse per proces in de huidige AO/IB. Middels deze risicoanalyse kan de focus gelegd worden op het mitigeren van de grootste risico's binnen de processen.

Tot slot blijkt uit gesprekken met medewerkers dat niet iedereen voldoende geïnformeerd is met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording.

Deelvraag 5: Welke risico's en knelpunten doen zich voor in de huidige administratieve organisatie en interne beheersing van de gemeente Borsele?

Het grootste risico in de huidige AO/IB van de gemeente Borsele is de zichtbare controleerbaarheid van de AO/IB. Dit risico ziet toe op de volledige AO/IB aangezien er voor alle processen geen of verouderde procesbeschrijvingen zijn. Doordat het proces niet zichtbaar vastgelegd is kan de werking van o.a. functiescheiding en het vierogenprincipe niet geverifieerd worden.

Daarnaast heeft de gemeente op dit moment geen risicoanalyse opgesteld per proces. Hierdoor zijn niet alle risico's die zich (kunnen) voordoen duidelijk in beeld bij de gemeente.

Ten slotte zijn er ten aanzien van de processen een aantal risico's onderkend. Zo is het contractenregister binnen het proces van inkoop en aanbesteding onvolledig. Hierdoor kan de gemeente Borsele niet concreet vaststellen of leveranciers hebben voldaan aan de gestelde eisen in het overeengekomen contract. Ten aanzien van het subsidieproces is er vastgesteld dat er geen subsidieregister onderhouden wordt. Binnen het bouwvergunningsproces wordt geen zichtbare collegiale toetsing verricht. Een dergelijke toetsing zou de kwaliteitsbewaking van het proces substantieel verbeteren.

Deelvraag 6: Hoe kan de gemeente Borsele de vereiste inrichting van de administratieve organisatie en de interne beheersing realiseren?

De gemeente Borsele kan de vereiste inrichting van de AO/IB realiseren door te werken aan de tekortkomingen in de huidige AO/IB. De grootste tekortkoming betreft het ontbreken van procesbeschrijvingen en een risico-inventarisatie. Door een risico-inventarisatie op te stellen kunnen de risico's per proces in kaart gebracht worden. Vervolgens kunnen de procesbeschrijvingen opgesteld worden met specifieke aandacht voor de onderkende risico's vanuit de risico-inventarisatie. Door bovenstaande vast te leggen kan de gemeente Borsele zichtbaar aan tonen dat ze in control zijn.

Ter referentie kan de gemeente Borsele navraag doen bij vergelijkbare gemeenten die deze stappen reeds gezet hebben.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

Het betreffende onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de beantwoording van de hoofdvraag, deze luidt:

“Welke aanpassingen dient de gemeente Borsele door te voeren in de administratieve organisatie en interne beheersing, zodat de gemeente vanaf boekjaar 2022 in opzet een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven bij de jaarrekening?”

Om ervoor te zorgen dat de gemeente Borsele vanaf boekjaar 2022 in opzet een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven bij de jaarrekening dienen er een aantal aanpassingen doorgevoerd te worden. Zo dient de gemeente Borsele de zichtbare controleerbaarheid van de administratieve organisatie en interne beheersing te verbeteren. De gemeente Borsele kan deze verbeteringen doorvoeren op basis van de bevindingen opgenomen in de management letter welke verkregen is van Baker Tilly, de externe accountant. De door te voeren aanpassingen zien onder andere toe op het beschrijven van de belangrijkste financiële processen. Daarbij is het van belang om zichtbare interne beheersingsmaatregelen aan te brengen in de processen, om zo de hoeveelheid (formele) bevindingen te verminderen. Hiermee kan aangetoond worden dat de gemeente zichtbaar in control is. Door bovenstaande toe te passen kan de gemeente tevens aan de voorkant van het proces de rechtmatigheid van handelingen al borgen, waar dit in de huidige situatie achteraf pas duidelijk wordt.

Naast de inhoudelijke aanpassingen dient de gemeente haar personeel actief mee te nemen in dit proces. In de huidige situatie zijn de medewerkers nog te weinig op de hoogte van wat de rechtmatigheidsverantwoording voor hun eigen proces en werkzaamheden betekent. Om de focus op rechtmatig handelen te leggen dienen ook alle medewerkers in het proces op de hoogte te zijn van de grootste risico's binnen hun proces.

Om de gewenste situatie (na aanpassingen) te realiseren dient de gehele organisatie in beweging te komen. Om de organisatie in beweging te krijgen dient er draagvlak gecreëerd te worden onder de medewerkers. Dit kan gerealiseerd worden door regelmatig informatieve sessies te houden om de bewustwording ten aanzien van rechtmatigheid bij medewerkers te vergroten. Hierbij dient de meerwaarde voor de medewerkers centraal te staan.

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeente Borsele in de huidige situatie, ten aanzien van de accountantscontrole, rechtmatig handelt. Echter dient de gemeente Borsele zelf in staat te zijn om dit zichtbaar aan te tonen. Dit is een vereiste om een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven, derhalve dienen eerdergenoemde aanpassingen doorgevoerd te worden.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan richting de gemeente Borsele zodat zij vanaf boekjaar 2022 in opzet een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording kan afgeven bij de jaarrekening. De aanbevelingen zijn opgesplitst in aanbevelingen op korte termijn en lange termijn.

7.1 Aanbevelingen op korte termijn

Aangezien de rechtmatigheidsverantwoording naar verwachting in 2022 afgegeven dient te worden door de gemeente zelf, moet de gemeente Borsele op korte termijn verbeteringen doorvoeren in de opzet van de AO/IB. Er wordt geadviseerd om direct te starten met het vastleggen van procesbeschrijvingen. Daarnaast dient de gemeente een risico-inventarisatie te maken om de risico's per proces in kaart te brengen. Vervolgens dient er in de procesbeschrijving ook specifieke aandacht besteed te worden aan de onderkende risico's.

Ten aanzien van het proces van inkoop en aanbesteding wordt er geadviseerd om het gebruik van het ingeschakelde inkoopadviesbureau volledig te integreren in het proces. Hierdoor ontstaat er een uniforme werkwijze. Uit het onderzoek is gebleken dat medewerkers nog erg terughoudend zijn met het inschakelen van de inkoopadviseur. Daarnaast wordt er in een aantal gevallen afgeweken van het inkoopbeleid. Derhalve wordt er geadviseerd om een bijeenkomst te organiseren waarin de inkoopadviseur een aantal casussen voorlegt waarin zijn meerwaarde duidelijk naar voren komt. Hiermee kan figuurlijke muur tussen de medewerkers en de inkoopadviseur afgebroken worden. Met betrekking tot prestatielevering wordt er aanbevolen om een helder beleid op te stellen waaruit blijkt vanaf welk bedrag er een prestatielevering van de inkoop vastgelegd dient te worden. Een efficiënte wijze om de prestatielevering te borgen is om de prestatielevering direct te koppelen aan de inkoopfactuur in het financiële systeem.

Het grootste risico voor het subsidieproces betreft de controle op formele rechtmatigheid. Ten aanzien van het subsidieproces wordt geadviseerd om duidelijke afspraken te maken met de afdeling Control en in het verlengde daarvan de accountant. De methode van dossiervorming en archivering is in de huidige situatie onvoldoende. Door o.a. het gehanteerde beoordelingsformulier naadloos aan te sluiten op de eisen van de accountantscontrole wordt de kans op onrechtmatigheden kleiner. Ten slotte wordt er voor het subsidieproces geadviseerd om een sub-administratie te voeren in de vorm van een subsidieregister.

Binnen het proces van verstrekking van bouwvergunningen wordt geen gebruik gemaakt van zichtbare collegiale toetsing. Er wordt geadviseerd om dit zichtbaar uit te gaan voeren en hiermee de kwaliteitsbewaking te verbeteren. Daarnaast blijkt dat de sub administratie niet direct gekoppeld is met de financiële administratie aangezien er verschillen tussen beide administraties zijn geconstateerd. Er wordt aanbevolen om een hier een geautomatiseerde oplossing voor te implementeren, zodat er geen menselijke handelingen meer plaats vinden tussen overbrenging van de sub administratie naar de financiële administratie.

In de beginfase kan ervoor gekozen worden om de rechtmatigheid vast te stellen per afdeling. Dit maakt het makkelijker om in kaart te brengen op welke afdeling en binnen welk proces er extra aandacht benodigd is om de rechtmatigheid te borgen. Vervolgens kunnen de resultaten gebundeld worden in een rechtmatigheidsverantwoording als geheel.

Omdat niet voor alle medewerkers voldoende duidelijk is wat de rechtmatigheidsverantwoording is, welk doel het dient en welke invloed het heeft op het proces waarbinnen ze werkzaam zijn, is het van belang om daar bewustwording voor te creëren. Dit kan gerealiseerd worden door op korte termijn bijeenkomsten te plannen voor alle medewerkers die betrokken zijn bij het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. Tijdens deze bijeenkomsten dienen relevante wet- en regelgeving toegelicht te worden. Daarnaast kan deze bijeenkomst gebruikt worden om het plan van aanpak met betrekking tot het opstellen van procesbeschrijvingen opgesteld worden.

Tot slot wordt aanbevolen om de medewerkers ook inzicht te geven in processtappen die voor en/of na hun eigen werkzaamheden plaatsvinden. Hierdoor krijgen ze een duidelijk beeld van het grotere plaatje. Dit creëert de mogelijkheid voor medewerkers om onderling overleg te hebben over hoe de processtappen beter op elkaar aan kunnen sluiten.

7.2 Aanbevelingen op lange termijn

Voor de lange termijn wordt geadviseerd om jaarlijks een evaluatiemoment in te plannen om binnen de processen bij te sturen waar nodig. Tevens zouden de gemeenten die op dit moment al een samenwerking hebben in de vorm van Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking de Bevelanden samen kunnen werken door actief kennis te delen over de borging van de rechtmatigheid. Het is daarnaast aannemelijk dat de andere gemeenten tegen dezelfde zaken aanlopen binnen de processen. Ten aanzien van het subsidieproces kan er overwogen worden om een subsidiebureau op te richten voor de gemeente Borsele of voor Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking de Bevelanden.

De toekomst van de rechtmatigheidsverantwoording is nog relatief onduidelijk. Hierdoor wordt er geadviseerd om actief in te blijven spelen op ontwikkelingen omtrent wet- en regelgeving. Belangrijk hierbij is dat medewerkers hier ook van op de hoogte gehouden worden middels interactieve sessies.

7.3 Implementatie van de aanbevelingen

In samenspraak met de gemeente Borsele is overeengekomen dat de onderzoeker een deel van de aanbevelingen zelf zal gaan implementeren. De focus ligt hierbij op het opstellen van procesbeschrijvingen die relevant zijn ten aanzien van het borgen van de financiële rechtmatigheid binnen de processen van de gemeente Borsele.

Bibliografie

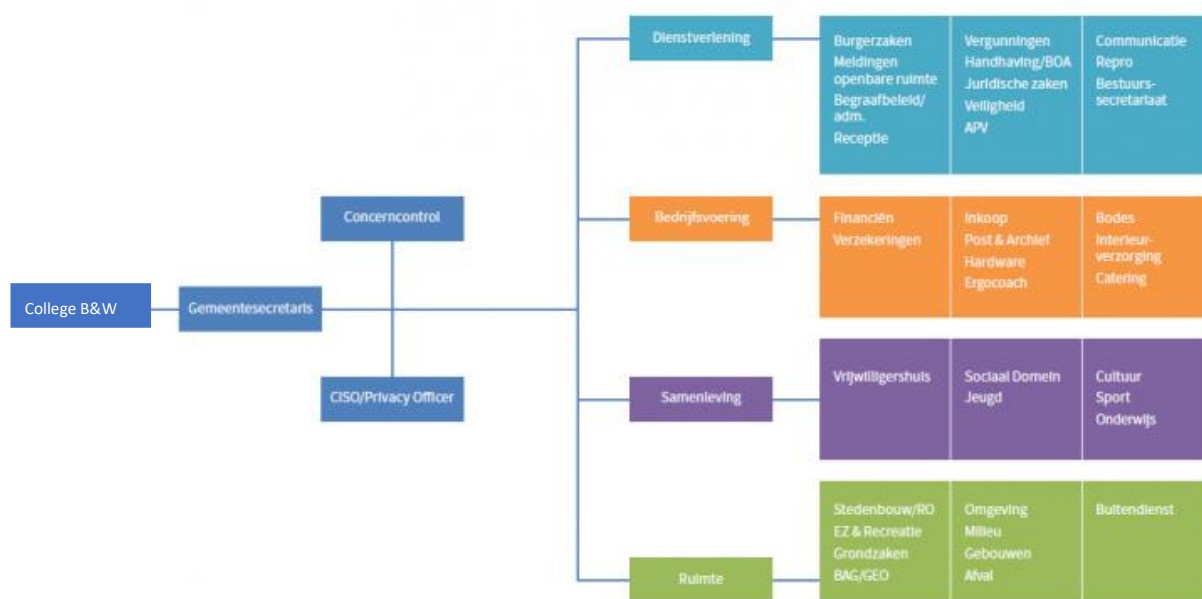
(sd).

- Accountant. (2013, December 13). *Nieuws*. Opgehaald van [www.accountant.nl](http://www.accountant.nl/https://www.accountant.nl/nieuws/2013/12/onderzoek-naar-vernieuwing-bbv/?search=true):
<https://www.accountant.nl/nieuws/2013/12/onderzoek-naar-vernieuwing-bbv/?search=true>
- Accountant. (2015, Juli 3). *Vernieuwing accountantscontrole gemeenten*. Opgehaald van [www.accountant.nl](http://www.accountant.nl/https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/diversen/vernieuwing_accou%20ntantscontrole_gemeenten_rapport_werkgroep_depla_3_juli_2015.pdf?search=true):
https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/diversen/vernieuwing_accou%20ntantscontrole_gemeenten_rapport_werkgroep_depla_3_juli_2015.pdf?search=true
- Bijvank, S. O. (2021, 12 15). *Modellen*. Opgehaald van [www.house-of-control.nl](http://www.house-of-control.nl/https://www.house-of-control.nl/coso-erm.html):
<https://www.house-of-control.nl/coso-erm.html>
- Braam, D. (2021, 12 12). *Huishoudingen die niet voor de markt produceren*. Opgehaald van [www.typologiestarreveld.nl](http://www.typologiestarreveld.nl/https://www.typologiestarreveld.nl/huishoudingen-die-niet-voor-de-markt-produceren/): <https://www.typologiestarreveld.nl/huishoudingen-die-niet-voor-de-markt-produceren/>
- Commissie BBV. (2021, Augustus 30). *Kadernota rechtmatigheid 2022*. Opgehaald van [www.commissiebbv.nl](http://www.commissiebbv.nl/https://commissiebbv.nl/cms/view/c39ab2f1-1093-4571-862e-24970160d063/kadernota-rechtmatigheid-2022/4f7dfa85-1cfb-4bd1-8d93-1226592f645d): <https://commissiebbv.nl/cms/view/c39ab2f1-1093-4571-862e-24970160d063/kadernota-rechtmatigheid-2022/4f7dfa85-1cfb-4bd1-8d93-1226592f645d>
- Gemeente Borsele. (2020). *Programmabegroting*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Gemeente Borsele. (2021, 12 5). *Bestuur*. Opgehaald van [www.borsele.nl](http://www.borsele.nl/https://www.borsele.nl/bestuur):
<https://www.borsele.nl/bestuur>
- Gemeente Borsele. (2021, Juni 25). *Nieuwsoverzicht*. Opgehaald van [www.borsele.nl](http://www.borsele.nl/https://www.borsele.nl/gemeente-borsele-jogg-gemeente-denkt-u-mee):
<https://www.borsele.nl/gemeente-borsele-jogg-gemeente-denkt-u-mee>
- Grit, R., & Julsing, M. (2017). Zo doe je een onderzoek. In R. Grit, & J. Mark, *Zo doe je een onderzoek* (pp. 89 - 96). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Hart, R. (2020, Juli 1). *Three lines of defence model*. Opgehaald van [www.roberthart.risicomanagement.nl](http://www.roberthart.risicomanagement.nl/https://roberthart.risicomanagement.nl/2019/03/23/three-lines-of-defense-risicomanagement-model/):
<https://roberthart.risicomanagement.nl/2019/03/23/three-lines-of-defense-risicomanagement-model/>
- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants. (2004, Juni 1). *Discussierapport*. Opgehaald van [www.nivra.nl](http://www.nivra.nl/http://www.efkima.nl/resources/kennisbank/Discussierapport1%20rechtmatigheidsc%20ontrole.pdf):
<http://www.efkima.nl/resources/kennisbank/Discussierapport1%20rechtmatigheidsc%20ontrole.pdf>
- Lean. (2020, April 5). *Wat is een proces*. Opgehaald van [www.lean.nl](http://www.lean.nl/https://www.lean.nl/achtergrond/wat-is-een-proces/):
<https://www.lean.nl/achtergrond/wat-is-een-proces/>
- Management modellen. (2021, 12 20). *Waardeketen Porter*. Opgehaald van [www.managementmodellensite.nl](http://www.managementmodellensite.nl/https://managementmodellensite.nl/waardeketen-porter-2/):
<https://managementmodellensite.nl/waardeketen-porter-2/>
- NBA. (2016, 6 1). *Controleverklaringen verklaard*. Opgehaald van [www.nba.nl](http://www.nba.nl/https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-publieke-sector/controleverklaringen-verklaard/nba_flyer_controleverklaringen_decentrale_overheden_juni_2016.pdf):
https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-publieke-sector/controleverklaringen-verklaard/nba_flyer_controleverklaringen_decentrale_overheden_juni_2016.pdf
- NBA. (2017, 6 1). *Tools - 4410 Samenstellingsopdrachten*. Opgehaald van [www.nba.nl](http://www.nba.nl/https://www.nba.nl/tools/hra-2017/?folder=9582):
<https://www.nba.nl/tools/hra-2017/?folder=9582>
- NBA. (2020, Juni 1). *Controleprotocollen*. Opgehaald van [www.nba.nl](http://www.nba.nl/https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-controleprotocollen/nba-brochure-materialiteit.pdf):
<https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-controleprotocollen/nba-brochure-materialiteit.pdf>

- NBA. (2020, Maart 20). *Publieke sector*. Opgehaald van www.nba.nl:
<https://www.nba.nl/themas/publieke-sector/rechtmatigheidsverantwoording/>
- NBA. (2021, 12 14). *Uitleg gebruik accountantverklaringen*. Opgehaald van www.nba.nl:
<https://www.nba.nl/uitleg-samenstellingsverklaring>
- Overheid. (2019, Januari 7). *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*.
 Opgehaald van www.wetten.overheid.nl:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>
- Overheid. (2021, Oktober 7). *Gemeentewet*. Opgehaald van www.wetten.overheid.nl:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-07-10>
- Overheid. (2021, 12 14). *Wie vormen de overheid*. Opgehaald van www.overheid.nl:
<https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid>
- Paur, M., Boxel, J., Korstjens, J., & Leeftink, C. (2014). De kern van de administratieve organisatie. In M. Paur, J. Boxel, J. Korstjens, & C. Leeftink, *De kern van de administratieve organisatie*. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.
- Rijksoverheid. (2020, Februari 29). *Gezondheid breed op de agenda*. Opgehaald van www.rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/29/gezondheid-breed-op-de-agenda>
- Rijksoverheid. (2021, 12 14). *Gemeenten*. Opgehaald van www.rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>
- Snijders, J., & Bast, J.-C. (2013). Ondernemen met informatie. In J. Snijders, & J.-C. Bast, *Ondernemen met informatie* (p. 81). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Verhoeven, N. (2014). Wat is onderzoek? In N. Verhoeven, *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom uitgevers.
- VNG. (2021, Januari 25). *Controle achteraf, rechtmatigheid en Financiële verantwoording Tozo*. Opgehaald van www.vng.nl: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-10/communicatie-rechtmatigheid-en-financiële-verantwoording-tozo-richting-gemeenten.pdf>

Bijlagen

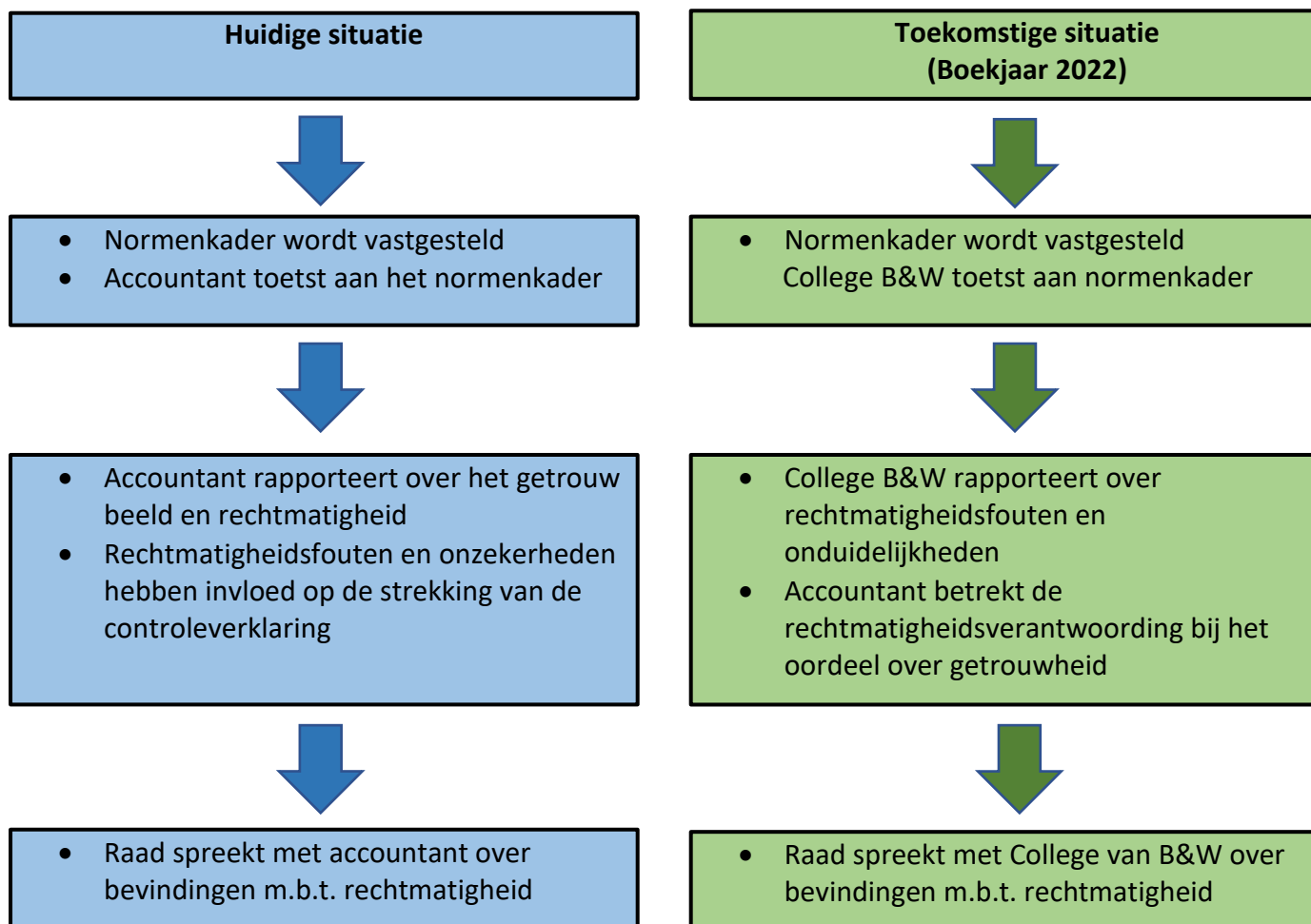
Bijlage 1 Organogram



Figuur 7 Organogram gemeente Borsele

Bron: (Gemeente Borsele, 2021)

Bijlage 2 Visuele weergave huidige situatie ten opzichte van toekomstige situatie rechtmatigheid



Bijlage 3 Typologie Starreveld

In deze bijlage worden de verschillende typologieën van Starreveld weergegeven. De rood gemarkeerde typologie is van toepassing op gemeenten.

Starreveld: Typologie van bedrijven						
Classificatie			Voorbeelden			
100. Huishoudingen die voor de markt produceren	110. bedrijven met een overwegende doorstroming van eigen goederen	111. bedrijven zonder een technisch omzettingsproces (XI)	111.1 handelsbedrijven die in hoofdzaak aan andere bedrijven leveren (XI A)	grossiers, importeurs, exporteurs enz.		
			112.1 handelsbedrijven die in hoofdzaak aan particulieren (finaal consumenten) leveren	winkels, warenhuizen ed.		
		112. industriële bedrijven (XII)	112.1 bedrijven met homogene massaproductie (XII par. 4)	112.11 bedrijven met roterende (vloeiende of stroomsgewijze) massaproductie	gasfabrieken, elektrische centrales, suikerfabrieken, meelfabrieken, oliaffinaderijen, papierfabrieken, sigarettenfabrieken, spinnerijen	
				112.12 bedrijven met geparcelleerde (intermitterende of ladingsgewijze) massaproductie	steenbakkerijen, bierbrouwerijen, leerlooierijen, kalkbranderijen, draadtrekkerijen	
			112.2 bedrijven met heterogene massaproductie (XII par. 5)	112.21 bedrijven die enkelvoudige massaproducten maken	tafelzilver, glas- en aardewerk schroefbouts, biscuits, behangselpapier, conserven e.d.	
				112.22 bedrijven die samengestelde massaproducten maken	schoenen, confectiekleding, radiotoestellen, rijwielen, auto's, gestandaardiseerde machines ed.	
			112.3 bedrijven met stuk- en seriestukproductie (XII par. 6)	112.31 bedrijven met stukproductie	vervaardiging van maatkleding, gebouwen, schepen, constructiewerk, waterbouwkundige werken e.d.	
				112.32 bedrijven met seriestukproductie	bouw van zusterschepen, scheeps motoren, spoorwegrijtuigen ed.	
		113. agrarische bedrijven en extractieve bedrijven (onderverdeling hier achterwege gelaten) (XIII)			landbouw, veeteelt, tuinbouw, bosbouw, mijnbouw, zand-, grint- en steenwinning, visserij	
	120. bedrijven en beroepen zonder een overwegende doorstroming	121. dienstverlenings-bedrijven (XIV)	121.1 110 bedrijven met een overwegende doorstroming van eigen goederen	121.11 bedrijven met doorstroming van goederen welke eigendom zijn van het bedrijf (XIV par. 3)	Café- en restaurantbedrijven, uitgeverijen van dagbladen en periodieken	
				121.12 bedrijven met doorstroming van goederen welke eigendom zijn van derden (XIV par. 4)	veilingen, wasserijen, stomerijen, ververijen, reparatiebedrijven, transport-bedrijven (goederen-) yemen (zie ook 121.21)	
				121.13 bedrijven die via vaste leidingen bepaalde diensten, energie of stoffen leveren (XIV par. 5)	gas-, elektriciteit- en waterleverings-bedrijven, telefoonexploitatie maatschappijen, radiodistributiebedrijven	
			121.2 bedrijven waarbij de dienstverlening bestaat uit of gepaard gaat met beschikbaarstelling van ruimten (XIV par. 6)	121.21 bedrijven waarbij specifieke reservering der ruimten plaatsvindt	huizenexploitatie maatschappijen, yemen (zie ook 121.12), ziekenhuizen, sanatoria, hotels, tentoonstellingen (althans wat betreft de verhuur van stands), vervoerbedrijven voor transport van personen over relatief lange afstand (o.a. scheepvaart en luchtvaart)	
				121.22 bedrijven waarbij geen specifieke reservering der ruimten plaatsvindt	vermakelijkheidsbedrijven, bad- en zweminrichtingen, vervoerbedrijven voor het transport van personen over relatief korte afstand (trein, tram, bus, taxi)	
			121.3 overige dienstverleningsbedrijven en – beroepen (XIV par. 7)			schoonmaakbedrijven, vrije beroepen
		122. financiële instellingen (XV en XVI)	122.1 banken (onderverdeling hier achterwege gelaten) (XV)			algemene banken, spaarbanken, hypotheekbanken
			122.2 speciale financieringsinstellingen (idem)			participatiebedrijven, beleggingsmaatschappijen
			122.3 tussenpersonen in de effectenhandel			makelaars en commissionairs in effecten
			122.4 verzekeringsbedrijven (XVI)			levensverzekeringbedrijven, schadeverzekeringbedrijven
200. Huishoudingen die zonder tussenkomst van de markt, m.a.w. anders dan op ruilbasis, goederen en diensten voor de rechtstreekse behoeftenbevrediging harer leden beschikbaar stellen (XVII en XVIII)		210. overheidshuishoudingen en publiekrechtelijke lichamen, voor zover niet vallende onder 100 (XVII)		rijk, provincie en gemeente, publiekrechtelijke organen van het bedrijfsleven		
		220. huishoudingen van privaatrechtelijke gemeenschappen, voor zover niet vallende onder 100 (XVIII)		verenigingen, kerkgenootschappen		

Figuur 8 Typologie Starreveld

Bron: (Braam, 2021)

Bijlage 4 Normenkader gemeente Borsele

Externe wet en -regelgeving gemeente Borsele:

- Grondwet
- Burgerlijk Wetboek
- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Kadernota rechtmatigheid
- Wet op de veiligheidsregio's
- Faillissementswet
- Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
- Algemene wet bestuursrecht (AWB)
- Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ)
- Algemene wet inzake Rijksbelastingen
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Wet financiering decentrale overheden (FIDO)
- Wet waardering onroerende zaken (WOZ)
- Invorderingswet 1990
- Fiscale wetgeving o.a. de Wet omzetbelasting, Wet loonbelasting en de Wet BTW compensatiefonds
- EU-aanbestedingsregels
- EU Staatssteunregels
- Ambtenarenwet
- Pensioenwet
- Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)
- Sociale verzekeringswetten
- Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling en de Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO)
- Wet basisregistratie personen (BRP)
- Paspoort Uitvoeringsregeling (PUN)
- Wet rechten burgerlijke stand
- Winkeltijdenwet
- Kieswet
- Wet op de lijkbezorging
- Kaderwet L NV-subsidies
- Waterleidingwet
- Kadasterwet
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet milieubeheer
- Wet belastingen op milieugrondslag
- Monumentenwet
- Wet op de archeologische monumentenzorg
- Woningwet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)
- Wet investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar
- Vreemdelingenwet
- Wet inburgering
- Participatiewet
- Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)
- Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige (IOAZ)

- Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ)
- Wet publieke gezondheid
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- Wet primair onderwijs
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Wet op de expertisecentra
- Wet op de basiseducatie
- Wet ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie / Vroeg en voorschoolse opvang
- Wet gemeentelijke anti discriminatievoorzieningen

Bijlage 5 Vragen interview

Hieronder worden mogelijke vragen voor de te voeren gesprekken weergegeven.

Algemeen

- Hoelang bent u al werkzaam binnen de gemeente Borsele?
- Kunt u aangeven welke functie u momenteel bekleedt en binnen welk(e) proces(sen) deze functie valt?
- Welke verantwoordelijkheden heeft u binnen uw huidige functie?
- Heeft uw functie een relatie met de accountant en welke rol vervult u hierin?

AO/IB

- Wat zijn uw (dagelijkse) taken/werkzaamheden?
- Voert u binnen uw werkzaamheden controles uit? Indien ja; op welke manier legt u deze controlewerkzaamheden vast?
- Vindt u het belangrijk om deze controlewerkzaamheden duidelijk en volledig vast te leggen?
- Denkt u dat er verbetering aangebracht kan worden in het vastleggen van de verrichte controlewerkzaamheden?
- Is er binnen uw proces sprake van functiescheiding tussen verschillende functies? (Uitvoeren, registreren, verwerken, controleren). Indien ja; Is er een schriftelijke vastlegging van de bevoegdheden per functie?

Risico's/knelpunten

- Ervaart u risico's/knelpunten binnen het proces waarbinnen u werkzaam of verantwoordelijk voor bent?
- In hoeverre hebben deze risico's/knelpunten impact op de AO/IB?
- Op welke manier worden deze risico's op dit moment beheerst en vindt u deze manier effectief en efficiënt?
- Heeft u buitenom de huidige beheersingsmaatregelen aanbevelingen om deze risico's te beheersen?
- Ziet u binnen uw proces, al kijkend naar het Three lines of defences model, mogelijkheden tot verbetering? Indien ja; in welke linie?

Rechtmatigheid

- Bent u bekend met de rechtmatigheidsverantwoording die gemeenten zelf dienen af te geven vanaf boekjaar 2022?
- Wat vindt u van de huidige manier van het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring door de accountant?
- Hoe ziet u het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording door de gemeente zelf voor u? (Proces van het komen tot een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording)
- Bent u ervan op de hoogte aan welke wet- en regelgeving u dient te voldoen met betrekking tot financiële- en juridische rechtmatigheid?
- Bent u bekend met het normenkader voor uw proces? Indien ja; wat vindt u het belangrijkste onderdeel uit het normenkader?

- Bent u bekend met de begrippen begrotingscriterium, M&O criterium en voorwaardencriterium? Indien ja; Welke vindt u het meest relevant voor rechtmatigheid?
- Op welk element binnen uw proces zal de wijziging van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording de grootste impact hebben?
- Ziet u risico's ontstaan binnen uw proces na wijziging van de rechtmatigheidsverantwoording? Indien ja; heeft u aanbevelingen om deze risico's te beheersen?

Bijlage 6 Transcripten interviews

Transcript interview met beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken

Interviewer: Welkom, allereerst bedankt dat u de tijd wilde nemen om mij te voorzien van input voor mijn afstudeeronderzoek. Wij hadden elkaar natuurlijk vorige week al ontmoet, maar voor de volledigheid zal ik nog even toelichten waarom ik dit interview met u wilde afnemen. Op dit moment ben ik een vierdejaars student van de opleiding Finance & Control bij de HZ. Mijn afstudeerstage voer ik uit bij Baker Tilly, de accountant van gemeente Borsele. Het afstudeeronderzoek voer ik daarom ook uit bij gemeente Borsele. Mijn afstudeeronderzoek richt zich op de af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W. Middels het onderzoek wil ik graag nagaan in hoeverre de gemeente Borsele klaar is om een getrouwe rechtmatigheidsverantwoording af te geven met betrekking tot financiële rechtmatigheid. Om dit te onderzoeken ga ik inzoomen op de processen die relevant zijn voor de financiële rechtmatigheid, het subsidieproces is er daar een van.

Interviewer: Allereerst voor de beeldvorming, wat is uw functie en wat zijn de dagelijkse werkzaamheden die u verricht?

Beleidsmedewerker: Zeg maar 'je' hoor. Mijn functie is beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken. Op het gebied van subsidies ben ik eigenlijk verantwoordelijk voor het schrijven van de subsidieregelingen in het sociaal domein. Ik heb een collega die eigenlijk de subsidieaanvragen behandelt. Meestal ben ik degene die de tweede handtekening zet op het beoordelingsformulier, ik kijk dan met haar mee. Ik ben dus eigenlijk meer van het overzicht houden en een andere collega doet de uitvoerende taken.

Interviewer: Oke, heeft u een beknopte uitleg van hoe het proces verloopt van een subsidie aanvraag? Een bedrijf vraagt subsidie aan en de subsidieaanvraag komt binnen, hoe verloopt het proces dan van aanvraag tot eventuele verstrekking van de subsidie?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Je kunt twee procedures onderscheiden. We hebben de jaarlijkse subsidies, dat zijn clubs die krijgen elk jaar subsidies op basis van sport of cultuur en je hebt eenmalige subsidies, dat zijn subsidies die eenmalig binnenkomen. De aanvragen voor de meeste reguliere (jaarlijkse) subsidies laten we eens in de 4 jaar invullen. We sturen de bedrijven dan een aanvraagformulier toe en daar moeten ze dan bepaalde dingen invullen, afhankelijk van de subsidie. De bedrijven sturen dit formulier dan terug en dan verlenen wij de subsidie voor 4 jaar, voor zover de raad de middelen beschikbaar stelt. Het gaat bij ons namelijk vaak om vrij kleine bedragen, dus die verleningen stellen we ook gelijk vast. Bedragen kleiner dan 5.000 stellen wij gelijk vast. Want anders hebben wij er zo veel werk aan, we hebben subsidies van 140 euro.

Interviewer: Anders zijn de kosten voor het verlenen van de subsidie hoger dan de subsidie zelf inderdaad.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, ze krijgen dan die brief en dan maken wij het geld over. Wij maken wel in november of december opnieuw deze brief waarin we laten weten welk bedrag aan subsidie het bedrijf krijgt. Dus wel elk jaar een beschikking. We vragen dan ook gelijk of de bestuurssamenstelling nog klopt want die wisselen nog wel eens en dat moeten ze dan doorgeven, het zijn hier allemaal dorpen.

Interviewer: Dat wil inderdaad nog wel eens wisselen ja haha.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ik moet wel zeggen dat we hier erg coulant in zijn hoor. Ze moeten natuurlijk op een gegeven moment die 4 jaarlijkse subsidie aanvragen en het formulier indienen. Dit moeten ze voor 1 april indienen en dan zien we in de laatste weken welke bedrijven geen formulier ingediend hebben. Deze gaan we dan bellen, en dat doen we omdat we anders de subsidies hebben verstrekt en dan komt er nog een die zegt dat hij het vergeten is. Je kan er dan voor kiezen om een club geen subsidie te versterken maar dat wil je ook niet. Of je hebt er weer een hoop werk aan, dus we zitten er eigenlijk altijd zelf nog achteraan voor ons eigen gemak, als je daar achteraf nog dingen aan moet gaan doen dan ben je verder van huis.

Interviewer: Dat is inderdaad meer moeite. Is er uiteindelijk wel een harde deadline in een situatie waarbij je zelf contact opgenomen hebt met de organisaties en ze laten niks van zich horen?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, dat gebeurt wel vrij zelden hoor dat je niks hoort en vaak ga je dan alsnog wel de subsidie verstrekken. Vaak je hoor je dan ook van “de buurman is ziek”, “mijn vrouw is overleden”, al die verhalen komen er. Want ze moeten dan wel, dat staat ook in de regeling, aangeven waarom ze te laat zijn, dat is dan formeel een beroep op de hardheidsclausule, “we zijn te laat omdat”.

Interviewer: Precies, daar kun je inderdaad alles invullen

Dat wordt altijd goedgekeurd. Als al die aanvragen binnen zijn per 1 april zijn we meestal in de zomer bezig met alles na te rekenen. We hebben het onszelf makkelijk gemaakt en een excelbestandje gemaakt die alles automatisch berekend en ook gelijk koppelbrieven maakt die verstuurd kunnen worden. Er gaat eens in de vier jaar ook een advies naar het college, waarin we al die subsidies vaststellen. Dan zijn we er ook weer voor 4 jaar vanaf. Dan hebben we nog de eenmalige subsidies, die komen op verzoek binnen en dan beoordeelt een collega dat.

Interviewer: Ohja, dat zijn los te behandelen subsidies voor jubileums of monumenten ofzo?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: inderdaad evenementensubsidie of jubileums, monumenten vallen dan net niet onder mij.

Interviewer: En stel je hebt een subsidie hoger dan 5000 euro wat een jaarlijkse subsidie betreft. Wordt er dan bijvoorbeeld in jaar 3 (van de 4) nog iets van een onderzoek verricht om vast te stellen dat ze nog steeds recht hebben op deze subsidie?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja dan moeten ze een verantwoording insturen, ik weet uit mijn hoofd even geen termijn, maar ze moeten dan een verantwoording indienen. Want kleine subsidies verlenen we en stellen we ook gelijk vast. Subsidies boven de 5000 euro verlenen we en die stellen we dan vast na ontvangst van de verantwoording.

Interviewer: Oke dus in eerste instantie betreft een subsidie een voorschot dan of moet ik dat niet zo zien?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Dan is het een voorschot inderdaad, we maken dan wel het volledige bedrag over. Maar bijvoorbeeld bij corona zijn veel activiteiten niet doorgegaan maar hebben we de subsidies wel verleend.

Interviewer: En wat is dan de reden om de subsidie toch te verlenen terwijl de activiteiten niet zijn doorgegaan?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Omdat het met name exploitatiesubsidies betreffen. En omdat veel clubs toch kosten gemaakt hebben zoals verzekeringen.

Interviewer: Ah ja zoals energiekosten voor gebouwen enzo.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Inderdaad ja, toen hebben we uit coulance dat laten zitten en naderhand hebben we nog wel brieven gestuurd, voor cultuur dan want daar ga ik vooral over, van als je echt in de knel zit dien een aanvraag in. Je hebt best wel clubs die niet in het reguliere subsidiesysteem zitten maar wel geld te kort komen.

Interviewer: Inderdaad, dat is coulant. Duidelijk. En ik hoorde u net nog niets zeggen over een tweede handtekening zetten? Moet dit vanaf een bepaald bedrag of soort subsidie?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, dat is iets over control, dat is iets waar ik nog mee zit of wat wij nog beter moeten doen vind ik zelf. Er is op een gegeven moment ingevoerd dat er een vierogenprincipe moest komen, en dat is prima vind ik. Dat moest ook vanwege de accountant. Toen hebben we een formulier ontwikkeld, maar dat is per subsidieregeling anders. Want bij de een moet je het aantal leden opgeven, bij de ander moeten ze weer wat anders. Dat formulier wordt afgevinkt en ondertekend door een beoordelaar en vervolgens gaat het naar een tweede beoordelaar. En dat komt sinds vorig jaar weer bij mij terecht, dan kijk ik of het juist beoordeeld is en dan zet ik ook mijn handtekening erop. Vervolgens slaan we het dan op in Join. Maar vorig jaar bij de accountantscontrole kreeg ik toen weer allemaal andere vragen van de controller. Dan denk ik "ik maak al een controleformulier en dan is het nog niet goed". Eigenlijk wil ik de eisen van de controller en de opzet van ons beoordelingsformulier samenvoegen zodat het op elkaar aansluit. Maar ik ben steeds weer minder gaan werken en ze zijn dus niet opgevolgd.

Interviewer: Dat is inderdaad vervelend. Want u heeft wel aanbevelingen gedaan dan? Of handvaten gegeven om dit samen te voegen?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja nou we hebben het er wel over gehad, want ik moest van de accountant jaren geleden een beoordelingsformulier maken. Vind ik prima, maar waar moet het aan voldoen?

Interviewer: Dat is dan inderdaad een terechte vraag

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Dat heb ik al tig keer gevraagd, maar ik krijg nooit geen antwoord. Dus elke keer als er vanuit de accountantscontrole weer aan mankeert dan corrigeer ik dat op het beoordelingsformulier. Maar ik heb altijd gevraagd "wat wil je nou dat erin staat?", daar krijg je nooit antwoord op van de accountant. Dus ik heb tegen control gezegd dat we eens samen moeten zitten om te kijken wat wil jij weten, want ze doen ook interne controle, en wat moet er in het formulier voor de accountantscontrole. Want nu maak ik een beoordelingsformulier en dan komt de accountantscontrole en dan stelt control nog een hele berg aan vragen, daar heb ik gewoon veel te veel werk aan.

Interviewer: Moet u dan achteraf nog gegevens gaan opvragen bij organisaties waar u subsidie aan verstrekt heeft?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee, dan moet ik gaan graven in het dossier omdat het niet op het formulier staat, de informatie is er wel. Ze gebruiken dan net weer een andere insteek dan dat ik gebruikt heb.

Interviewer: Dan nog een andere vraag, als een nieuwe medewerker komt werken voor u of op uw afdeling.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken Die wordt dan ingewerkt.

Interviewer: Hoe weet een medewerker wat hij/zij moet doen? Is het beschreven of is het bijvoorbeeld kennisoverdracht van collega's?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Inderdaad kwalitatieve kennisoverdracht. Het is ook ergens vastgelegd. We hebben ook wel van die stroomschema's gemaakt, maar daar zijn we ook weer van afgestapt. Maar goed, die heb ik zelf nog wel en er zit een beschrijving bij. Ze zijn misschien niet meer helemaal actueel. En ik heb voor mezelf ook een excelbestandje waarin staat van 'in januari gaan we dit doen, in februari gaan we dat doen'. En ja als er in het begin een subsidieaanvraag binnenkomt kijkt een nieuwe medewerker er samen naar met een andere medewerker. En vaak kom je er op basis van vergelijkbare verstrekte subsidies ook een eind uit.

Interviewer: Inderdaad als de situatie niet heel erg is veranderd dan is dat een goede basis. Nog even terugkomend op het beoordelingsformulier. Daarbij geeft u aan dat deze verbeterd zou moeten worden. Zijn er nog andere zaken waarvan u zegt dat er een risico in zit dat het fout gaat of dat er veel vragen komen bij de accountantscontrole die u aan de voorkant had kunnen opvangen.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee met name dat beoordelingsformulier, omdat dat nu geen vragen aan de voorkant opvangt. Dat is eigenlijk het enige nadeel aan de huidige procedure. Verder werkt het op zich prima, ik doe dit al zeker 25 jaar dat ik hier zit. Ja op een gegeven moment werk je wel dat je op de automatische piloot gaat doen. Het is dan wel goed dat er iemand komt die vragen stelt van "waarom doen we het zo of zo?". Wat ik wel bijzonder vind is dat ik beoordelingsformulieren moet maken, dus van sociaal domein. Terwijl er ook andere afdelingen zijn die ook subsidies verlenen, zoals milieu voor het dierenasiel, die nog nooit van hun leven van een beoordelingsformulier gehoord hebben. Want er was een collega die even kwam sparren over hoe ik iets aanpakte.

Interviewer: En toen begon jij over een beoordelingsformulier...

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee dat kende ze niet, dus dan vraag ik me af waarom moet ik dat maken en een andere afdeling niet. Daar is dus ook niet een lijn in binnen de gemeente. Dat zou ik wel heel graag zien. Met een van de juristen die inmiddels ook weer vertrokken is hadden we het plan om een werkgroepje op te richten om dat gemeente breed gelijk te trekken. Maar toen kwam corona en inmiddels is hij met pensioen. Maar dat is wel iets wat ik wel graag zou zien. Maar ja ik ben niet aangenomen voor juridische zaken. Maar het verbaast me dat het niet gemeente breed hetzelfde werkt.

Je hebt ook gemeenten die hebben een subsidiebureau. Is ook heel vervelend moet ik heel eerlijk zeggen. Want ik hoor allemaal collega's die zeggen 'nee, nee dat krijg ik niet langs het subsidiebureau'.

Interviewer: Want wat is dat precies? Een extern bureau dan?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee, die hebben dan een bureau binnen de gemeente die dan specifiek kijken naar bijvoorbeeld rechtmatigheid. Je hebt er ook, ik denk gemeente Goes of Kapelle, dat bureau kijkt zo streng naar de rechtmatigheid, dan komt er geen subsidie uit. Bijvoorbeeld de coronagelden, die mocht je besteden aan het in

stand houden van het culturele leven. Daar kan je heel veel strakke regels voor zetten maar dan komt er geen club in aanmerking om subsidie te krijgen. Wat niemand voldoet precies aan die regeltjes. Je moet gewoon kijken van we hebben een festival: die hebben dit jaar niks kunnen organiseren, maar die hebben wel gewoon vaste lasten.

Interviewer: Inderdaad, en ze hebben waarschijnlijk ook veel kosten gemaakt ter voorbereiding op het festival.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Inderdaad ook voorbereidingen. Ze hebben al die mensen moeten annuleren, ze hebben er veel werk en geld in gestoken. En ja dan zouden ze dus geen subsidie krijgen omdat het festival niet doorgegaan is. Wij zijn daar veel coulanter mee omgegaan en hebben gewoon gezegd van wat zijn je inkomsten en wat zijn je uitgaven en waar loopt het op vast? Er ook wel dingen die we geschrapt hebben. Maar we hebben gewoon per club individueel gekeken van “wat heb jij nodig?”, in dit geval.

Interviewer: Inderdaad overal individueel naar kijken is dan een logische werkwijze. Ik heb even geen volledig beeld van hoeveel mensen er op de afdeling werken, maar ik hoor u iets zeggen over de coulante werkwijze. Is er ook ergens een budget opgesteld waar u binnen moet blijven?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Voor de corona gelden is het limiet gewoon het geld wat we van het rijk hebben gekregen, dus daar moet je binnen blijven. Voor de subsidieregelingen stellen we ook eens in de 4 jaar plafondbedragen vast. De periode loopt nu tot 2023 geloof ik. Dan in het laatste jaar ga ik evalueren van nou “Waar zijn we tegenaan gelopen in de afgelopen 4 jaar, waar schort het aan in de subsidieregeling?”. Dan kijk ik ook wat we de afgelopen 4 jaar hebben uitgegeven. Soms hebben we een budget, net als amateurkunst, daar moet ik sowieso op gaan bezuinigen. Daar bleek dat we gewoon 15.000 niet uitgeven, dat hebben we te ruim geraamd. Dus de volgende periode stel ik het plafondbedrag dan 15.000 lager in. Maar er zijn er ook waar ze meer hadden gevraagd dan wij hadden ingeschat van tevoren. Dus ik had een plafondbedrag vastgesteld maar dat was niet genoeg om aan alle aanvragen te voldoen. Dus dan moeten we al die clubs procentueel korten.

Interviewer: Dus om het tekort te dekken ontvangt elke aanvrager iets minder dan dat ze eigenlijk zouden moeten krijgen?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja want je moet het plafondbedrag vast laten stellen door het college en daar mag je eigenlijk niet overheen. Dus stel er is een budget van 12.000 en er wordt voor 15.000 aangevraagd, dan moeten ze allemaal gekort worden.

Interviewer: Juist, dus de 2.000 boven het plafond moet dan opgevangen door alle aanvragers.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, dus voor de volgende periode ga ik er dan een groter bedrag op laten vaststellen. En bijvoorbeeld de deskundigheidssubsidie daar is een bepaald bedrag per jaar voor en dat is niet zoveel. Dus er zijn partijen die weten dat en die zorgen dat ze hun aanvraag per 1 januari al indienen.

Interviewer: Ah, zodat ze zeker weten subsidie ontvangen ja.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Haha ja en dan eind januari is mijn budget op.

Interviewer: Maar zo werkt het dus wel? Wie het eerst komt, het eerst maalt?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Inderdaad, het hangt ook een beetje af van hoe goed de club is met het college. Als ze heel erg met het college zitten te kletsen heb je best kans dat er alsnog geld beschikbaar wordt gesteld. Maar in principe is dat de regeling ja: “op is op”.

Interviewer: Ja oke, en stel dat je bijvoorbeeld aan 25 organisaties subsidie hebt verstrekt en het budget is op en daarna komen er nog eens 10 die subsidie aanvragen. Of komt dat eigenlijk nooit voor?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee, dat komt zelden voor. Bijvoorbeeld amateurkunst dat wordt alleen maar minder. Koren en dans en dergelijke, hoeveel nieuwe verenigingen komen er daar nou van? Het enige wat wel eens op zou kunnen gaan, is de deskundigheidssubsidie, maar dat is ook een vrij open regeling. Dat gaat om nieuwe ideeën zoals een volkstuintje of een kunstwerkje die het hele dorp samen wilt. Er is bijvoorbeeld een gemeente die nog geen dorpshuis heeft, we houden er dan rekening mee dat ze dat misschien ooit wel willen. Maar dit jaar heb ik al bezuinigd op deze subsidie, omdat we een overschot hebben. Maar bij de meeste subsidies weten we wel wat er ongeveer gaat komen, zoals ik al zei: er komen niet ineens 5 nieuwe koren bijvoorbeeld.

Interviewer: Daar is inderdaad een redelijk accurate verwachting van op te bouwen dan. En ik hoorde u net zeggen “Bezuinigen” volgens mij? Hoe werkt het met overschotten, mag je die meenemen naar volgend jaar voor die subsidie of mag je onderling tussen subsidies schuiven?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, Als er per einde jaar echt een overschot is dan moet het teruggeboekt worden, maar je kan natuurlijk wel aan zien komen van: “ik ga daar tekort krijgen, en ik heb daar een overschot”.

Interviewer: Ja dus dat mag je wel onderling salderen?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Dan kunnen we wel kijken voor het einde van het jaar een beetje schuiven ja. Bijvoorbeeld een ouderenvereniging daar is de huur enorm omhoog gegaan. Dat past eigenlijk niet in ons budget, maar ze hadden het ook niet kunnen voorzien. In dat geval is er dan wel extra geld nodig. En dan zie je bijvoorbeeld dat je ergens anders budget over had en dan vragen we of we het daarvoor mogen inzetten. En meestal is dat dan wel akkoord.

Interviewer: Juist, duidelijk. En dan nog even over specifiek de rechtmatigheid. Want de rechtmatigheidsverantwoording die in het jaarverslag moet worden opgenomen. Dat gaat in vanaf boekjaar 2022. Ik weet niet of u daarvan op de hoogte bent?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ik weet niet tot in de details hoe het zit. Met name de afdeling control komt met vragen daarover. Daar is het vorig jaar een beetje misgegaan dat ze ineens met heel veel vragen kwamen. Daar liep ik toen wel tegen aan. Ze willen dat je in allerlei dossiers gaat graven in Join. Het is voor ons heel veel werk als we al die dossiers weer op moeten gaan zoeken in Join. Ik weet niet of je wel eens gewerkt hebt met Join?

Interviewer: Wel eens in meegekeken maar ik heb er niet echt mee gewerkt.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ik zou er niet aan beginnen. Het kost ontzettend veel tijd. Ik denk dat we echt even moeten gaan kijken met control om het zo praktisch mogelijk te maken. Alles wat ik op voorhand kan doen scheelt veel tijd in plaats van

alles achteraf op te moeten gaan zoeken. Dan pas ik liever mijn beoordelingsformulier aan de voorkant aan.

Interviewer: Dat zou inderdaad praktischer zijn dan dat je alles aan het eind er nog bij moet gaan zoeken. Want de rechtmatigheidsverantwoording gaat natuurlijk al over dit jaar. Loopt er op dit moment dan nog een gesprek over de aanpak hiervan? Want stel, volgend jaar komt de accountant hier binnen om boekjaar 2022 te controleren. Hebben jullie...

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ik heb momenteel geen overleg met control. Ik heb het wel op mijn to do lijstje staan, maar het is nog niet verder dan dat op het moment.

Interviewer: Nee dat is prima, het is gewoon een open vraag.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee maar ik zou het wel willen. Ik heb liever dat het in overleg gaat dan dat ik, net als vorig jaar, geconfronteerd wordt met “wil je even voor die en die datum dit en dat aanleveren?” en dat ik dan sta van “help”. En er wordt wel eens wat op Plein 6 gecommuniceerd, maar dat is niet praktisch genoeg. Je moet dat wel bespreken met de medewerkers die er echt mee te maken hebben. We moeten gewoon eens bij elkaar gaan zitten en overleggen hoe we dit gaan aanpakken.

Interviewer: Duidelijk, dankuwel. Dus in de huidige situatie als de accountant langs zou komen dan is het niet direct aantoonbaar dat de handelingen rechtmatig verlopen zijn? Of is het meer dat de informatie wel beschikbaar is maar niet praktisch gebundeld is op bijvoorbeeld zo’n beoordelingsformulier?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Ja, het is inderdaad vooral lastig zoeken. Van de week moest ik bijvoorbeeld een koppelbrief van de EHBO opzoeken van een specifiek dorp. Nou die kon ik niet vinden, omdat al die brieven in een totaal dossier zitten. Dus uiteindelijk had ik het dossier gevonden, maar dan moet ik al die brieven doorscrollen om het juiste dorp te vinden. Daar gaat zoveel tijd in zitten. Want het excel bestand is juist heel handig, omdat het direct de koppelbrieven maakt en deze richt aan de secretaris.

Interviewer: Dat is inderdaad vervelend. Dus eigenlijk zouden ze allemaal gesplitst opgeslagen moeten worden om het werkbaar te maken?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Tja, maar als je er dan bijvoorbeeld 100 moet maken is het ook weer heel veel werk om dat allemaal los op te slaan in Join.

Interviewer: Daar moet dan inderdaad een andere praktische oplossing voor komen. Volgens mij ben ik verder door mijn vragen heen. Ik weet niet of u nog toevoegingen of opmerkingen heeft?

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Nee, eigenlijk niet.

Interviewer: Dan wil ik u vriendelijk bedanken, veel informatie, daar kan ik veel mee.

Beleidsmedewerker cultuur en juridische welzijnszaken: Fijn, veel succes!

Interviewer: Dankuwel.

Transcript interview met extern inkoopadviseur van inkoopbureau West-Brabant

Interviewer: Misschien is het voor de beeldvorming even handig om een korte introductie te geven. Ik ben mijn onderzoek aan het schrijven bij de gemeente Borsele over de rechtmatigheidsverantwoording die vanaf boekjaar 2022 afgegeven moet worden door het college. Ik weet niet in hoeverre u daarvan op de hoogte bent?

Extern inkoopadviseur: Ja klopt, daar hebben wij ook het een en ander van vernomen.

Interviewer: Juist, ik wil graag mijn onderzoek focussen op financiële rechtmatigheid en daarbij wil ik ingaan op de processen die daar relevant voor zijn en inkoop en aanbesteding valt daaronder. Misschien dat u uw functieomschrijving en uw dagelijkse werkzaamheden kort zou willen vertellen?

Extern inkoopadviseur: Ja, ten eerste ben ik geen medewerker van gemeente Borsele, voor de helderheid. Ik werk bij het inkoopbureau West-Brabant en gemeente Borsele neemt een aantal dagdelen af bij ons die ik invul in de functie van inkoopadviseur. En dat doe ik voor twee dagdelen in de week, dat staat gelijk aan een volledige werkdag.

Interviewer: Oke dat is duidelijk, en welke werkzaamheden verricht u zoal op deze dagdelen?

Extern inkoopadviseur: Ehm in ieder geval medewerkers begeleiden met vragen. Dus wij hebben een soort helpdesk functie zoals wij die dan noemen. Dus wij helpen met vragen gerelateerd aan inkopen en aanbesteden. Daarvoor kunnen ze direct bij mij terecht. Ook begeleiding van inkopen en aanbestedingen, die probeer ik ook op te pakken. En daar probeer ik ook wat druk achter te zetten, vooral vanwege het feit dat er kennis en kunde ontbreekt binnen de gemeente Borsele om het volgens de juiste procedures te doen.

Interviewer: Hmm oke.

Extern inkoopadviseur: En op strategisch niveau, inkoopbeleid heb ik een hoop zaken waarvan ik zeg die duidelijker beschreven kunnen worden. Definities die niet helemaal helder beschreven zijn. We hebben daarvoor nu ook een voorstel voor om het inkoopbeleid in een aangepaste vorm opnieuw vast te laten stellen.

Interviewer: Oke, want wat schort er nu aan in uw optiek? Wat zou er bijvoorbeeld anders beschreven moeten worden?

Extern inkoopadviseur: Ehm onduidelijkheden in de manier hoe begrippen ook zijn toegelicht zegmaar. Als je praat over onderhandse aanbesteding, dan wordt enkelvoudig onderhands dat bestaat dan niet, meervoudig onderhands die bestaat dan wel, maar ze hebben zelf een soort begrippenlijst gecreëerd die niet helemaal rijmt met hoe het zou moeten zegmaar.

Interviewer: Ja, oke.

Extern inkoopadviseur: Dus ik probeer het weer wat meer richting het standaard VNG-model te krijgen.

Interviewer: Ja, ja, precies begrijp ik. Want vanaf wanneer wordt u bijvoorbeeld ingeschakeld door de gemeente. Specifiek vanaf een bepaald bedrag of?

Extern inkoopadviseur: Nee, nee, daar is nu geen afspraak dat ik vanaf een moment of een bepaald drempelbedrag ergens bij ga springen. Maar, ja de medewerkers kunnen het eigenlijk gewoon niet en als ik even een jaartje terugkijk. Toen hebben wij een pilot gedraaid vanuit het inkoopbureau. Want de gemeente Borsele was in principe nog geen deelnemer van het inkoopbureau. Wij zijn daar ingevlogen met name vanwege toch wat afwijkingen die gedaan worden ten opzichte van het inkoopbeleid, ze wijken te makkelijk af, onzorgvuldige uitvragen die gedaan worden. En ja daar heb ik dus het een en ander proberen te analyseren en te kijken van hoe het nou gegaan is. En er zijn ook zaken waarvan ik denk "joh had je zo niet moeten doen".

Interviewer: Haha oke dan.

Extern inkoopadviseur: Dus er is geen afspraak dat ik verplicht ehm.. Dat zou wel helemaal mooi zijn. Maar ik merk wel dat de gemeente heel terughoudend is. Ze denken heel erg van we doen het al jaren zo en we proberen het in ieder geval op deze manier nog voort te zetten zolang het kan. En dat muurtje probeer ik in ieder geval te doorbreken.

Interviewer: Dat begrijp ik heel goed inderdaad, want vanaf wanneer zegt de gemeente bijvoorbeeld van nu hebben we je echt nodig?

Extern inkoopadviseur: Nou het gaat vooral om het toepassen van een aantal onderdelen in de manier van uitvragen. En dan moet je bijvoorbeeld denken aan bijvoorbeeld uitsluitingsgronden. Ja op welke basis ga je uitvragen. Ga je op prijs/kwaliteit uitvragen en als je op prijs/kwaliteit gaat uitvragen, wat is dan de juiste verhouding? Wat je nu dus ziet is dat ze ooit een uitbesteding hebben gedaan voor een aantal jaar met een bepaalde rekenmodule en die wordt elke keer geknipt en geplakt bij iedere nieuwe aanbesteding. Ja daar zitten gewoon echt risico's aan.

Interviewer: Ja dat begrijp ik.

Extern inkoopadviseur: Ja dus dat probeer ik ze in ieder geval wijs te maken. Wij werken ook met een eigen modeldocument en die probeer ik dan ook gewoon van toepassing te laten zijn als ik een project ga begeleiden. Het is niet dat ik mijn documenten standaard beschikbaar stel. Maar ik probeer wel in ieder geval de voorbeelden van het laten begeleiden door ons aan te tonen.

Interviewer: Om ze in te laten zien dat het waardevol is inderdaad, begrijp ik. En dan bijvoorbeeld bij de accountantscontrole, want als ze de kennis niet in huis hebben en de accountant stelt vragen. Komen ze dan naar u toe?

Extern inkoopadviseur: Nee, ja waarschijnlijk ook vanwege de korte periode dat er nu pas een samenwerking is met het inkoopbureau. Maar de accountant doordat die vragen gesteld hebben en zaken tegen het licht hebben gehouden het afgelopen jaar...

Interviewer: Oh toen hebben ze u ingeschakeld?

Extern inkoopadviseur: Toen is er inderdaad contact gezocht met ons.

Interviewer: Ja precies oke. Want voor nu loopt die afspraak dan eventjes. Zijn er geen afspraken gemaakt over of dat ook tot uw werkzaamheden behoort? Of komt het vanzelf op het moment dat het van toepassing is?

Extern inkoopadviseur: Nouja, het is ook gewoon algemeen. Ze weten nu dat er een inkoopadviseur beschikbaar is voor de gemeente. En waarvoor ze ook bij mij terecht kunnen. Dat probeer ik zo goed mogelijk te ondersteunen tijdens de beschikbare uren die ik daarvoor heb.

Interviewer: Ja, ja, dat begrijp ik inderdaad. Maar er is nog geen afspraak gemaakt voor wanneer bijvoorbeeld de jaarrekening voor 2022 gecontroleerd wordt? Dat is dan het jaar waarin u uw rol als inkoopadviseur vervuld heeft. Zijn daar geen afspraken over gemaakt?

Extern inkoopadviseur: Nee, nee, daar zijn geen afspraken over gemaakt.

Interviewer: Ja, oke.

Extern inkoopadviseur: Ik schakel met Rob van Keulen, daar schakel ik direct mee. Dat is mijn contactpersoon voor de gemeente Borsele.

Interviewer: Oke duidelijk. En wat betreft rechtmatigheid, hoe vindt u dat dat nu gaat?

Extern inkoopadviseur: Hmm, daar krijg ik op dit moment nog niet zo heel veel van mee. Dat zal meer gemeente intern zijn. Dus Rob is eigenlijk degene die soms zaken signaleert en vervolgens aan mij vraagt hoe ik daar tegenaan kijk.

Interviewer: Oke dus het is dan ook nieuw uw verantwoordelijkheid dat het inkoopproces rechtmatig verloopt.

Extern inkoopadviseur: Nee, niet direct nee.

Interviewer: oke, dan zit ik even te denken.

Extern inkoopadviseur: Ja wat we nog wel gedaan hebben is bijvoorbeeld de spend-analyse op basis van de facturen van een aantal jaar. Om bij sommige zaken aan te tonen van joh, volgens mij zitten hier wat onrechtmatigheden in. Bijvoorbeeld repeterende overeenkomsten die worden afgesloten zonder verder onderzoek te doen.

Interviewer: Hmm oke, en heeft u nog andere risico's die u ziet binnen het proces? Ik ben eigenlijk een beetje op zoek naar concrete zaken die ik zou kunnen verbeteren in het proces.

Extern inkoopadviseur: Waar ik met name tegenaan loop is de terughoudendheid van de medewerkers. Dat ze eigenlijk inkoop en aanbesteden erbij doen, bij hun functie. Waarbij wij denken van: er zijn mensen die er voor geleerd hebben, laat het dan ook los.

Interviewer: Haha ja precies, dat is zonde eigenlijk.

Extern inkoopadviseur: Ja, laat je dan in ieder geval door ons begeleiden. Dus dat is eigenlijk hoofdzakelijk komend jaa waar we op willen focussen.

Interviewer: Juist, en heeft u dat kenbaar gemaakt aan de gemeente of de specifieke medewerkers?

Extern inkoopadviseur: Regelmatig, ook bij afdelingsmanagers, binnen MT, diverse personen een op een gesproken zegmaar die regelmatig te maken hebben met inkopen of die zelf aanbestedingen hebben gedaan. Daar hebben we vaak tegen gezegd van je had het beter zo of zo kunnen doen. Op die manier probeer ik ze wel mee te krijgen.

Interviewer: En beamen ze dat dan ook achteraf? Wanneer u die zaken aangeeft. Hebben ze dan ook zoiets van inderdaad.

Extern inkoopadviseur: Nou niet allemaal hoor. Er zijn er ook, en dat is dan wel een leuk voorbeeld. Een medewerker die dan met zijn hakken in het zand stond. Die heeft zich uiteindelijk opengesteld en gezegd van joh ik kan het niet meer, help. Die aanbesteding is gewoon heel succesvol doorlopen waardoor ze eigenlijk een financieel voordeel hebben bereikt ten opzichte van de begroting voor die opdracht. Dus daar heb ik mijn meerwaarde zeker kunnen bewijzen en dat gebruik ik dan ook als voorbeeld voor anderen.

Interviewer: Ja dan zien ze ook echt een voorbeeld uit de praktijk van de voordelen die het dan heeft inderdaad. En u werkzaamheden worden die ook nog gecontroleerd of afgestemd met iemand?

Extern inkoopadviseur: Dat doe ik ook met Rob van Keulen. Ik heb gewoon een urenverantwoording waar ik mijn uren op boek.

Interviewer: Ja precies, en de werkzaamheden zelf die u verricht. U geeft dan waarschijnlijk een advies of u deelt inhoudelijke kennis.

Extern inkoopadviseur: Soms is het een uitgewerkt advies en soms is het een sparmoment van bijvoorbeeld anderhalf uur met een collega dat je in overleg bent met een college, daar komt geen verslag van. Soms vang ik ook vragen op per mail en beantwoord ik via de mail.

Interviewer: Ja juist, en maakt u dat ook verantwoordelijk als de keuze uiteindelijk gemaakt wordt op basis van uw advies?

Extern inkoopadviseur: Nee, de verantwoording ligt altijd bij de gemeente. Ik geef het advies en of ze nou links of rechts gaan dat ligt bij de gemeente. Het is echt een adviserende rol, geen besluitrol.

Interviewer: Oke, en dan nog even praktisch over het proces. Vanaf wanneer dient de gemeente aan te besteden?

Extern inkoopadviseur: Even uit mijn hoofd, voor levering/diensten vanaf 25.000 euro moeten ze minimaal 5 partijen gaan uitnodigen.

Interviewer: En zit u daar dan ook tussen of is dat echt een standaardprocedure die de medewerkers wel zelf moeten of kunnen?

Extern inkoopadviseur: Ehm ik hoop daar wel tussen te komen. Ik merk dat ze daar mij nog niet overal tussen willen hebben omdat ze bang zijn dat ze geen gebruik kunnen maken van de lokale partijen. Dat zit daar een beetje in de gedachtegang zegmaar. Maar ik probeer daar wel een beetje aan te schoppen, om het zo maar te zeggen.

Interviewer: Haha dat begrijp ik ja, want hoe wordt dat dan uitgezet? Want u zegt lokale partijen. Als het via u gaat betreffen het per definitie geen lokale partijen of dan is de kans groter dat het niet lokaal is?

Extern inkoopadviseur: Jawel, maar ik geef altijd aan laat gewoon de markt zijn werk doen en zorg dat iets in concurrentie wordt uitgevraagd. Als je altijd dezelfde drie partijen uitvraagt dan weten ze dat van elkaar en dan kennen ze elkaar inmiddels.

Interviewer: Ja dan gaat de prijs misschien wat hoger zijn.

Extern inkoopadviseur: Ja daarom. En dat is helemaal niet erg om lokaal uit te vragen, maar zet daar dan ook iemand bij die van buiten komt.

Interviewer: Ja als stimulans voor de lokale partijen inderdaad.

Extern inkoopadviseur: Ja, je kunt je voorwaarden aan de voorkant meegeven. Dus voldoet een partij daaraan bij inschrijving, dan kan een niet lokale partij de opdracht ook uitvoeren. En dat is wel een beetje een opvatting in binnen de gemeente, dat andere (niet lokale) partijen het niet kunnen.

Interviewer: Oke, want zit daar nog iets van een controle op? Dat de aanbesteding bepaald wordt door de markt bijvoorbeeld?

Extern inkoopadviseur: Nou die beslissing ligt in principe wel bij de gemeente, maar ze zijn verplicht om bij een bepaald drempelbedrag een bepaalde procedure te volgen. Maar dat wordt vaak niet gedaan, er wordt te snel afgeweken van het inkoopbeleid.

Interviewer: Oke, oke. Want het inkoopbeleid is een intern opgesteld document dan toch?

Extern inkoopadviseur: Dat is een document dat opgesteld is aan de hand van het VNG model en de gemeente kan daar dan om het zo maar te zeggen zijn eigen sausje overheen te gooien. Om het meer naar de gemeente toe te schrijven, die vrijheid is er wel. In dat document staat ook dat je om bepaalde redenen gemotiveerd kan afwijken. Maar de motivatie waardoor ze

afwijken vind ik vaak mager. Daar zou ik niet van zeggen dit vind ik een gemotiveerde reden om af te wijken van een bepaald inkoopbeleid.

Interviewer: Oke, want heeft u daar een voorbeeld van? Een goed en een slecht argument om af te wijken?

Extern inkoopadviseur: Ja vaak zie je bij bijvoorbeeld onderhoud gebouwen dat ze daar bijvoorbeeld een bepaald bedrijf voor hebben die alle gebouwen kent. Dus die heeft een soort van band opgebouwd met de gemeente en dan vindt de gemeente dat het bedrijf zoveel voor ze doet en de gebouwen kent. Dus als ze die partij dan bellen dan is het eigenlijk al goed en dat kan niemand anders. Even plat gezegd. Nou er zijn anderen die het kunnen, want je hebt gewoon je meerjaren onderhoudsplanning die je kunt aanbesteden. En dat is gewoon een opdracht die door verschillende partijen uitgevoerd kan worden. Dat ze de gebouwen kennen is geen reden om steeds maar bij dezelfde partij te blijven.

Interviewer: Ja precies, want zo iets heb ik inderdaad al eerder gehoord. Ik heb toevallig wat mailverkeer gelezen intern en daar ging het over een partij met betrekking tot schilderwerk volgens mij. Dat ze dat ook wilden laten doen door een partij die dat al voor langere tijd doet.

Extern inkoopadviseur: Ja dan praten wij over dezelfde situatie.

Interviewer: Oh haha dat is heel toevallig!

Extern inkoopadviseur: Ja, daar heeft Rob mij voor gevraagd van wat vind jij hiervan? Daar heb ik bij aangegeven dat het gewoon een aanbestedingsplichtige opdracht betreft. Het probleem bij de gemeente is ook dat er een bepaalde vrijheid is gegeven aan de huidige schilder zegmaar.

Interviewer: Ja inderdaad, ik had zelf de discussie ook gelezen, maar ik kon niet zo goed plaatsen of de aangedragen argumenten nou goed waren. Want wat zijn argumenten die wel valide zijn?

Extern inkoopadviseur: Ja als er gewoon echt geen andere partij is die de opdracht kan vervullen. Tijd is bijvoorbeeld ook geen argument om af te wijken. Die wordt ook heel vaak aangedragen, maar dat vinden wij geen argument. Als je zegt we hebben geen tijd om aan te besteden, want de opdracht moet op korte termijn uitgevoerd te worden. Dat zijn een beetje de standaard redenen die naar voren komen, maar daar prik ik wel doorheen.

Interviewer: Ja oke, en hoe ziet u het voor zich om dit te verbeteren?

Extern inkoopadviseur: Nou door in ieder geval meer aanbestedingen te laten bepalen door de markt. En bijvoorbeeld het doen van marktconsultatie om te kijken wat de ontwikkelingen zijn en te kijken naar prijsvorming. Maar daar wordt tot nu toe nog veel te weinig gebruik van gemaakt.

Interviewer: Ik begrijp het ja. Want ik denk dat u dan ook nog wel andere gemeenten als klant heeft. Hoe verhoudt Borsele zich dan tot de rest?

Extern inkoopadviseur: Ja wij hebben nu in totaal negentien gemeenten. Ik moet wel zeggen dat Borsele toch wel een van de meer terughoudende gemeenten is hierin. Dus daar valt echt nog wel winst te behalen. Naar mijn idee dan, laat ik het zo zeggen.

Interviewer: Haha ja dat begrijp ik. Dan denk ik dat ik wel genoeg informatie heb zo.

Extern inkoopadviseur: Ja dat is goed. Mocht je nog meer informatie nodig hebben, mail of bel me dan even dat is geen probleem. Als je later nog ergens iets over wilt weten of je mist nog wat, bel me.

Interviewer: Heel fijn! Voor nu heb ik in ieder geval de opname waar ik veel uit kan halen en mocht ik nog vragen hebben dan neem ik even contact op. Voor nu: vriendelijk bedankt voor uw hulp.

Extern inkoopadviseur: Mooi, nou succes met de uitwerking!

Interviewer: Dankjewel!

Samenvatting interview met beleidsmedewerkster vergunningen en veiligheid

Algemeen

De geïnterviewde medewerkster behandelt sloopmeldingen, kapvergunningen, in- en uitritten. Daarnaast is ze verantwoordelijk voor de asbestsubsidies en ze factureert en controleert de bouwleges.

Proces bouwvergunning

De aanvraag voor een bouwvergunning komt binnen bij de gemeente Borsele. Deze wordt ingeboekt via Squit, dit betreft een systeem waar alle processtappen zijn ingebouwd die doorlopen dienen te worden. De aanvragen worden ingeboekt en vervolgens verdeeld onder de bouwinspecteurs die aanwezig zijn. Elke bouwinspecteur heeft zijn eigen specialisatie. Er wordt daarnaast vastgesteld of de aanvraag een reguliere of uitgebreide aanvraag betreft. Bij een uitgebreide aanvraag wordt er ook een ontwerpbesluit opgesteld en kunnen mensen van buitenaf hun zienswijze indienen. Bij een reguliere aanvraag moet er binnen acht weken een besluit over genomen worden. Bij de aanvraag dienen diverse documenten aangeleverd te worden. Deze zijn opgenomen in de indienvereisten. Deze documenten betreffen onder andere tekeningen, constructieberekeningen, bouwbesluit berekeningen. De bouwinspecteur gaat deze documentatie vervolgens toetsen. De leges worden berekend aan de hand van de bouwkosten. De bouwkosten worden getoetst aan de hand van toetsingscriteria. Voor de ingediende bouwkosten wordt ook gecontroleerd of deze in overeenstemming zijn met de huidige bouwprijzen. Uiteindelijk wordt de vergunning verleend en worden de leges in rekening gebracht voor het in behandeling nemen van de aanvraag.

Binnen de afdeling bouwvergunningen wordt gebruik gemaakt van toetsingsmatrixen. Hierin is opgenomen waar een aanvraag aan moet voldoen. Daarnaast staat in de beeldkwaliteitsnota waar een project aan moet voldoen qua uiterlijk en vormgeving. Voor de bouwkosten is een rekenmethode opgesteld. De aanvrager geeft vooraf aan hoeveel m² het pand is. De gemeente Borsele kan dit vervolgens narekenen, zodat er getoetst kan worden of de bouwkosten overeenkomen met het gene dat de aanvrager ingediend heeft. Daarnaast ligt er nog het bestemmingsplan, dit kan ook getoetst worden. In de toetsingsmatrix worden ook zaken als genoeg daglicht getoetst.

Er is sprake van een landelijk beleid, maar een gedeelte is bepaald door de gemeente.

In Squit is er een vaste volgorde gemaakt van werkstappen waardoor er geen zaken vergeten/overgeslagen kunnen worden.

De beleidsmedewerkster geeft aan dat elke bouwvergunning individueel behandeld dient te worden, omdat er sprake is van veel variabele factoren. Het is hierbij moeilijk om een uniforme werkwijze te hanteren. Daarnaast geeft ze aan dat de beoordeling door mensen wordt verricht en dat dit foutgevoelig is.