

Controleprotocol gemeente Vlissingen 2025

De raad van de gemeente Vlissingen besluit,
gelet op artikel 213, eerste lid Gemeentewet en het Besluit accountantscontrole gemeenten;

vast te stellen het "Controleprotocol gemeente Vlissingen 2025".

1. Algemeen

1.1 Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet staat dat elke gemeente een controleverordening moet maken. Dit controleprotocol hoort bij die verordening. In het protocol legt de gemeenteraad vast hoe de controle van de jaarrekening moet gebeuren. Ook regelt het hoe de rechtmatigheidsverantwoording wordt opgesteld en hoe het financieel beheer wordt uitgevoerd door of namens het college van burgemeester en wethouders.

In 2025 heeft de gemeenteraad aan de accountant Baker Tilly de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Vlissingen uit te voeren voor de boekjaren 2025 tot en met 2028, met de optie tot verlenging (2 keer met 1 jaar) tot en met het boekjaar 2030. Dit protocol geldt voor de periode dat Baker Tilly de accountantscontrole van de jaarrekening uitvoert. Als er landelijke wetten veranderen, als de gemeenteraad daarom vraagt, of als er een nieuwe accountant komt, kan het protocol tussentijds worden aangepast. Dan kan ook de controleverordening worden vernieuwd.

1.2 Verordening

In de Financiële Verordening gemeente Vlissingen 2025 zijn in dit controleprotocol benoemde uitgangspunten vastgelegd. Het college van burgemeester en wethouders legt een rechtmatigheidsverantwoording af waarbij de accountant een getrouwheidsoordeel afgeeft over de rechtmatigheidsverantwoording.

1.3 Controleprotocol

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekeningen 2025 tot en met 2028 (eventueel tot 2029 of 2030) van de gemeente Vlissingen.

De gemeenteraad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover deze strenger zijn dan de wettelijke bovengrens. Nadere aanwijzingen vloeien voort uit de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als opdrachtgever voor de accountantscontrole.

De gemeenteraad dient via het vaststellen van dit controleprotocol te (her)bevestigen:

- De te hanteren goedkeuringstoleranties ten behoeve van de accountantscontrole;
- De rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college van burgemeester en wethouders in de paragraaf bedrijfsvoering;
- De te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders.

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

- Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlissingen over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen en;
- De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Vlissingen.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

De in artikel 213 Gemeentewet voorgeschreven accountantscontrole van de jaarrekening richt zich op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;

- De getrouwheid van de door het college van burgemeester en wethouders afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Het in overeenstemming zijn van de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (verder afgekort als het BBV));
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- De bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het BBV.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. Deze rechtmatigheidsverantwoording van het college van burgemeester en wethouders is een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college van burgemeester en wethouders neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening en meer specifiek in de paragraaf bedrijfsvoering als onderdeel van het jaarverslag. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is en toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213 lid 6 Gemeentewet, het besluit BADO, de kadernota rechtmatigheid alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Rechtmatigheid richt zich volgens artikel 213 lid 3b van de Gemeentewet op het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties; dat wil zeggen, in overeenstemming met de begroting en de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

Criteria	Afgedekt door	Soort verklaring
1. Calculatiecriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
2. Valueringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
3. Adresseringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
4. Volledigheidscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
5. Aanvaardbaarheidscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
6. Leveringscriterium	Balans en overzicht van baten en lasten	Getrouwheidsverklaring Accountant
7. Begrotingscriterium	Rechtmatigheids-verantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van college van burgemeester en wethouders
8. Voorwaardencriterium	Rechtmatigheids-verantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van college van burgemeester en wethouders
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium	Rechtmatigheids-verantwoording	Rechtmatigheidsverantwoording van college van burgemeester en wethouders

De eerste zes criteria vallen onder de getrouwheidsnormen waarop de accountant de accountantscontrole bij de jaarrekening inricht. Deze criteria komen niet afzonderlijk aan de orde in de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders. Wel zijn deze onderdeel van de interne controlewerkzaamheden die het college van burgemeester en wethouders uitvoert. De criteria over begroting, voorwaarden en misbruik & oneigenlijk gebruik komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording door het college van burgemeester en wethouders.

3. Reikwijdte rechtmatigheidsverantwoording

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader dient ook als basis voor de interne controle die de organisatie zelf lopende het begrotingsjaar uitvoert. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheers-handelingen betreffen of kunnen betreffen. Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

1. Begrotingscriterium
2. Voorwaardencriterium
3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

3.1 Begrotingscriteria (geld en budget)

Als het college van burgemeester en wethouders meer geld uitgeeft dan de gemeenteraad heeft goedgekeurd in de begroting of in aparte besluiten, dan noemen we dat een overschrijding. Dit is een begrotingsonrechtmatigheid. De gemeenteraad kan van tevoren regels maken die aangeven wanneer een overschrijding wel of niet is toegestaan. Overschrijdingen die niet binnen deze afspraken vallen, worden uitgelegd in de rechtmatigheidsverantwoording. De gemeenteraad kan hierover in debat gaan en besluiten of de afwijking toch wordt goedgekeurd.

Ook als de gemeente minder geld uitgeeft dan gepland, bijvoorbeeld omdat doelen niet worden gehaald of er meer of minder inkomsten zijn dan verwacht, en dit niet op tijd aan de gemeenteraad wordt gemeld, dan is dat ook een begrotingsonrechtmatigheid. Het gaat dan vooral om het niet op tijd melden. Ook deze afwijkingen worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. De gemeenteraad kan hierover in debat gaan en besluiten of de afwijking wordt goedgekeurd. Het is daarom belangrijk dat het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad duidelijke afspraken maken over hoe ze omgaan met overschrijdingen en wat ze verstaan onder "op tijd melden". Deze afspraken staan in de Financiële Verordening van de gemeente Vlissingen 2025.

3.2 Voorwaardencriterium (regels volgen)

Dit criterium betekent dat de gemeente zich aan alle regels moet houden bij het omgaan met geld. Dit geldt bijvoorbeeld bij het geven van subsidies, het doen van aanbestedingen en het betalen van personeelskosten.

3.3 Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (M&O) criterium

De gemeente wilt voorkomen dat mensen of organisaties misbruik maken van regelingen, zoals subsidies of uitkeringen. Daarom controleert de gemeente of de maatregelen tegen misbruik goed werken.

Fraude door eigen medewerkers, zoals het indienen van valse facturen, valt niet onder misbruik volgens deze regels. Daarom wordt dit niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant let bij de controle ook op fraude en kijkt of er goede maatregelen zijn genomen om fraude te voorkomen.

3.4 De accountantscontrole op getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording

Deze controle is limitatief gericht op:

1. De volledige en juiste informatie omtrent de presentatie van de rechtmatigheidsverantwoording op het gebied van naleving van de wettelijke kaders, zoals die in het normenkader is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
2. De presentatie van de naleving van de volgende kaders:
 - De begroting van de gemeente Vlissingen;
 - Artikel 212 Gemeentewet;
 - Controleverordening artikel 213 Gemeentewet; en
 - De overige kaders zoals opgenomen in het "normenkader, voor zover deze betrekking hebben op recht, hoogte of duur.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college van burgemeester en wethouders naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar deze regels zijn op zich geen object van onderzoek.

4. Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke afwijkingen en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgment). De weging van afwijkingen en onzekerheden vindt ook plaats op basis van deze kwalitatieve beoordeling.

4.1 Goedkeuringstolerantie

De definitie van de goedkeuringstolerantie is: *“De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van afwijkingen in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed”.*

Op 21 maart 2025 is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) gewijzigd. Deze wijziging heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening. De nieuwe regels gelden vanaf het boekjaar 2025.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn bovengrenzen voorgeschreven van de te hanteren goedkeuringstoleranties bij de controle van de jaarrekening. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. Dit moet dan bij dit controleprotocol worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden toegelicht in de controleverklaring van de accountant.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de controleverklaring. Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, verstrekt de accountant in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring. Als de goedkeuringstolerantie wordt overschreden verstrekt de accountant geen goedkeurende accountantsverklaring, maar één van de andere hieronder aangegeven verklaringen. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals vast te stellen voor de te controleren jaren en deze komen overeen met de Bado.

Materialiteit	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding / Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle (% van de lasten)	$\leq 2\%$	$>2\% - \leq 4\%$	$> 4\%$

De omvang bestaat uit de lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. De definitieve tolerantie wordt bepaald op basis van de daadwerkelijk in het boekjaar gerealiseerde lasten. De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging. Doordat de omvangbasis gedurende het jaar en tussen verschillende begrotingen afwijken, zijn er geen concrete bedragen gekoppeld aan deze goedkeuringstoleranties. Deze bedragen worden bij de start van de werkzaamheden door de accountant bepaald en hoeven niet door de gemeenteraad vastgesteld te worden. De gemeenteraad heeft door middel van dit controleprotocol reeds de kaders vastgesteld.

4.2 Verantwoordingsgrens rechtmatigheid

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college van burgemeester en wethouders de afwijkingen (onrechtmatigheden en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording”.* De verantwoordingsgrens is voor de gemeente Vlissingen bepaald op 2% van de totale lasten van de gemeente exclusief de toevoegingen aan de reserves. Dit is ook vastgelegd in de Financiële Verordening gemeente Vlissingen 2025.

In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens welke gelijk is aan de vastgestelde goedkeuringstoleranties voor afwijkingen en onzekerheden zoals die wordt gehanteerd bij de getrouwheidsgrens, die door de accountant wordt gehanteerd op basis van het advies van de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *“De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen”.*

Een lagere rapporteringstolerantie leidt daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constatering welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de gemeenteraad worden gebracht. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien.

De rapporteringsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde onrechtmatigheden vanaf € 125.000 nader toegelicht. Conform de werkwijze voor de accountant wordt er in de getrouwheidsverklaring gerapporteerd over elke afwijking en onzekerheid $\geq$ € 125.000 in het verslag van bevindingen.

4.4 Toleranties en Single-Information Single-Audit

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5 lid 4, rapporteert de accountant in het rapport van bevindingen ook over de afwijkingen en onzekerheden betreffende de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen.

Voor specifieke uitkeringen gelden twee aanvullingen op de bovenstaande rapporteringstolerantie:

1. Specifieke uitkeringen die in het verantwoordingsjaar omvangrijker zijn dan € 125.000 vindt het rijk dermate materieel dat de accountant hierbij altijd een deelwaarneming uit dient te voeren.
2. Er gelden afwijkende rapporteringstoleranties. Deze rapporteringstoleranties zijn:
 - € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
 - 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000;
 - € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn. Voor het onderdeel van de SiSa audit, geeft de accountant voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid een verklaring.

5. Rapportering

5.1 Rol rapportering college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders zal de rechtmatigheidsverantwoording rapporteren middels de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording zal inzicht geven in onderstaande punten namelijk;

- Afwijkingen: Wanneer iets niet volgens de regels is gegaan (onrechtmatigheden) of wanneer het college niet zeker weet of iets wel volgens de regels is gegaan (onduidelijkheden).
- Onrechtmatigheden: Dit zijn duidelijke overtredingen van de regels bij financiële handelingen.
- Onduidelijkheden: Het college kan soms ondanks zorgvuldig onderzoek en na het inwinnen van advies niet vaststellen of iets wel of niet volgens de regels is gegaan.
- Begrotingsonrechtmatigheden: hiervan is sprake als het college van burgemeester en wethouders bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten afwijkt van de budgetten die door gemeenteraad zijn vastgesteld. Hiervan is sprake als het lasten- of investeringsbudget is overschreden.

5.2 Rol rapportering Accountant Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbare informatie bevatten. De accountant toetst daarom dat de informatie van het college van burgemeester en wethouders in de rechtmatigheidsverantwoording:

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

De gemeenteraad kan haar controlerende rol niet goed invullen als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht. In de rapportage worden de bevindingen opgenomen over de opzet en bestaan van de administratieve organisatie, aanwezige risico's en het risicobeheer en de besturing en beheersing van de organisatie. De managementletter wordt verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Een samenvatting met de belangrijkste bevindingen wordt uitgebracht aan de auditcommissie. Gedurende het jaar wordt de voortgang van de bevindingen en aanbevelingen vanuit de managementletter gemonitord.

Verslag van bevindingen bij de jaarrekening

In overeenstemming met de gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. Indien nodig worden hierin ook essentiële ontwikkelingen en aanbevelingen opgenomen die tijdens de tussentijdse controle naar voren zijn gekomen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Afwijkingen of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

Controleverklaring getrouwheid

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, ten aanzien van de getrouwheid van de jaarrekening. In de controleverklaring zal over de SISA door de accountant wel een verklaring zijn met betrekking tot

zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6. Specifieke controleopdrachten

De gemeenteraad heeft de auditcommissie bij verordening aangewezen om overleg te voeren met de accountant over het controleprotocol en de jaarstukken. Bij dit gesprek kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden over specifieke controleopdrachten. De aanvullende opdrachten worden opgenomen in de controle opdrachtbevestiging. De resultaten van deze specifieke controleopdrachten worden opgenomen in het verslag van bevindingen.

7. Mandaatbesluit

Het controleprotocol is door de gemeenteraad vastgesteld voor de periode van het contract met de accountant. Het bijbehorende normenkader dient jaarlijks te worden gezien en geactualiseerd. Jaarlijkse actualisering van het normenkader is nodig vanwege gewijzigde regelgeving, tekstuele aanpassingen en als gevolg van onjuiste of verouderde benamingen. Het normenkader bevat de externe en interne regelingen op grond waarvan de financiële beheershandelingen worden verricht die dienen als kaders voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording en rechtmatigheidscontrole uitoefent.

8. Slotbepalingen

8.1 Inwerkingtreding

Dit controleprotocol treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking. Het protocol is van toepassing voor de duur van de opdrachtperiode van de huidige accountant.

8.2 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: "Controleprotocol Gemeente Vlissingen 2025"

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad op 16 december 2025.

de griffier,

mr. F. Vermeulen

de voorzitter,

drs. A.R.B. van den Tillaar