

Normenkader Rechtmatigheid 2021 Vervoerregio Amsterdam

Status: Ter vaststelling door de Regioraad op 14 december 2021

19 november 2021

INHOUDSOPGAVE

Normenkader Rechtmatigheid	3
1. Inleiding	3
2. Het begrip ‘rechtmatigheid’ en de toetsing daarvan	4
3. Rechtmatigheidscriteria	5
Voorwaardencriterium	5
Begrotingscriterium	5
Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium	5
4. Overzicht relevante wet- en regelgeving	6
Landelijke wet- en regelgeving	6
Regelgeving Vervoerregio Amsterdam	6
5. Inwerkingtreding	6
Bijlage: Normen- en toetsingskader	7
Algemeen	7
Financieel	7
Personeel	8
Programma’s Verkeer & Vervoer en Overhead	8

NORMENKADER RECHTMATIGHEID

1. INLEIDING

Normenkader Rechtmatigheid

Om aansluiting te houden met de veranderende omstandigheden van de wet- en regelgeving die van toepassing zijn op de organisatie van de Vervoerregio Amsterdam wordt dit normenkader jaarlijks in overeenstemming gebracht met de op de gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam relevante van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Algemene uitgangspunten voor de jaarrekeningcontrole (getrouwheid én rechtmatigheid)

In artikel 213 van de Gemeentewet is beschreven dat de controleverklaring op grond van de uitgevoerde controle een oordeel bevat of:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 van de Gemeentewet;
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Voorts overlegt de accountant een verslag van bevindingen met in ieder geval bevindingen over:

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf het boekjaar 2022 moet het Dagelijks Bestuur zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven als onderdeel van de jaarrekening. Dit geeft invulling aan de politieke aanspreekbaarheid van het Dagelijks Bestuur, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid. De accountant is dan alleen nog verantwoordelijk voor de toetsing van de getrouwheid van de jaarrekening.

De organisatie kiest er voor om deze wijziging al in 2021 in te voeren. Het gesprek over de rechtmatigheid wordt gevoerd tussen het Dagelijks Bestuur en (de Rekeningcommissie van) de Regioraad. Op die manier kan de Regioraad haar controlerende rol goed invullen.

Normenkader is organisatie-specifiek

Om de rechtmatigheid te kunnen controleren moet duidelijk zijn welke wetten en regels van toepassing zijn. Dat is niet voor elke decentrale overheid gelijk omdat dit afhangt van de taken die een decentrale overheid uitvoert en de eigen verordeningen die de Raad van een decentrale overheid vaststelt. Daarom is er geen landelijk voorgeschreven normenkader met wet- en regelgeving voor de jaarrekeningcontrole. De Vervoerregio stelt zelf het normenkader op.

2. HET BEGRIP 'RECHTMATIGHEID' EN DE TOETSING DAARVAN

In algemene zin lijkt 'rechtmatigheid' een duidelijke term: iedereen wordt geacht zich aan de wet te houden, dus ook de Vervoerregio. Bij nadere beschouwing is dit echter veel ingewikkelder en rijzen vragen als: welke regels gelden nu precies; in hoeverre is niet (of niet tijdige) naleving van alle bepalingen uit alle wetten van belang voor het oordeel bij het programmaverslag; in welke gevallen kan niet-naleving nog worden gecorrigeerd zonder gevolgen voor het uiteindelijke oordeel over rechtmatigheid, etc.

In het Besluit jaarrekeningcontrole decentrale overheden (Bado) staat dat de relevante wet- en regelgeving meeweegt in het oordeel over rechtmatigheid. De wetgever heeft niet aangegeven welke wetten en regels relevant zijn. Er moet derhalve hiervan een selectie worden gemaakt. Daarbij geldt een aantal uitgangspunten, zoals:

- wetten en regels opgelegd door een hogere overheid;
- wetten en regels, waarmee een financieel belang is gemoeid;
- wetten en regels die betrekking hebben op integriteit;
- (doel)uitkeringen en subsidies, waarbij de verstrekker specifieke verantwoordings- en controlevoorschriften heeft opgesteld.

De voor de jaarrekeningcontrole van de Vervoerregio relevante wet- en regelgeving is opgenomen in hoofdstuk 4 en in de bijlage. Bij de invulling daarvan is aangesloten op de minimale vereisten, die zijn opgenomen in het Bado, in de Controleverordening Vervoerregio Amsterdam en in het daarbij behorende programma van eisen voor de jaarlijkse accountantscontrole. De door de Regioraad vastgestelde verordeningen en regels vallen, voor zover deze de financiële rechtmatigheid of integriteit raken, binnen de reikwijdte van de controle op rechtmatigheid.

Kern van de toetsing is dat de Vervoerregio de goede naleving van relevante wet- en regelgeving waarborgt door toereikende maatregelen van planning en control te treffen. Dit betekent dat werkinstructies, protocollen en dergelijke aansluiten op de regelgeving.

In de jaarstukken zal de Vervoerregio inzicht geven hoe zij de naleving van de relevante regelgeving voor de activiteiten van de Vervoerregio heeft gewaarborgd.

Bij de controle wordt overigens alleen getoetst of wordt voldaan aan de in de wet genoemde voorwaarden welke bij niet-naleving financiële gevolgen heeft. Naleving van overige voorwaarden, zonder financiële gevolgen, valt buiten de reikwijdte van de jaarrekeningcontrole.

Het begrip rechtmatigheid is in het kader van de jaarrekeningcontrole beperkter dan het juridische begrip rechtmatigheid. Met financiële rechtmatigheid wordt bedoeld dat financiële beheershandelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn uitgevoerd. Dit betekent dat bij herstelbare tekortkomingen geen sprake is van onrechtmatigheid als de tekortkoming tijdig is hersteld, dat wil zeggen voor de datum van het uitbrengen van de jaarstukken. Immers, in het stelsel van baten en lasten wordt in de jaarstukken verantwoording afgelegd over alle baten en lasten en balansmutaties die betrekking hebben op het verslagjaar. Het Dagelijks Bestuur besluit tot herstel van herstelbare tekortkomingen.

3. RECHTMATIGHEIDSCRITERIA

Het begrip rechtmatigheid bevat een 9-tal criteria. Zes van de criteria voor rechtmatigheid gelden ook voor de getrouwheidscontrole. Dit zijn juistheid van calculatie, tijdigheid van verantwoording, volledigheid, juiste adressering, aanvaardbaarheid en juistheid levering. In het kader van de controle van de rechtmatigheid dient daarnaast te worden getoetst of wordt voldaan aan de drie volgende criteria.

Voorwaardencriterium

Aan de besteding en inning van gelden door een organisatie zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving, waaronder verordeningen. Tijdens de controle op rechtmatigheid wordt getoetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Doelgroep
- Termijn
- Grondslag
- Administratieve bepalingen
- Normbedragen
- Bevoegdheden
- Bewijsstukken
- Recht, hoogte en duur

De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening.

Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving die van toepassing zijn voor de gemeenschappelijke regeling. De Regioraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de organisatie geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren (zie hoofdstuk 4).

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten en aan de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en de hiermee samenhangende programma's. Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau. Het bestaande beleid wordt afgeleid uit de programmabegroting met toelichting, de begrotingswijzigingen met toelichting en andere besluiten die in de begroting zijn verwerkt.

Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. De interne toetsing vindt plaats op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (misbruik) en de interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (oneigenlijk gebruik).

4. OVERZICHT RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Bijlage bij het Normenkader Rechtmatigheid

De bijlage bevat het volledige normenkader en toetsingskader.

Landelijke wet- en regelgeving

De externe wet- en regelgeving geldt per definitie voor iedereen en kan in een normenkader ook niet uitgesloten worden. Voor een lijst van externe wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage.

Regelgeving Vervoerregio Amsterdam

Hieronder staan de interne beleidsstukken die onderdeel vormen van het normenkader waarop de interne controlewerkzaamheden en de jaarrekeningcontrole kunnen worden getoetst. Deze stukken zijn door de Regioraad vastgesteld.

1. Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam
2. Mandaatregister Regioraad behorende bij het Mandaatbesluit Regioraad Vervoerregio Amsterdam 2021
3. Algemene subsidieverordening Vervoerregio Amsterdam
4. Financiële verordening Vervoerregio Amsterdam
5. Subsidieverordening Wet Personenvervoer 2000
6. Verordening BDU Infrastructuur Vervoerregio Amsterdam
7. Tijdelijke regeling subsidies gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid
8. Subsidieverordening op de subsidieverstreking voor een bussenlening in de Vervoerregio Amsterdam 2015 (laatstelijk gewijzigd op 28 december 2019)
9. Verordening nadeelcompensatie Amsteltram
10. Tariefverordening WP2000 Vervoerregio Amsterdam

5. INWERKINGTREDING

Dit Normenkader Rechtmatigheid treedt in werking met ingang van 1 januari 2021 en blijft van kracht tot de inwerkingtreding van een nieuw Normenkader Rechtmatigheid.

BIJLAGE: NORMEN- EN TOETSINGSKADER

In het overzicht van de wet- en regelgeving is een onderscheid gemaakt tussen algemene regelgeving die voor elk begrotingsprogramma kan gelden en specifieke regelgeving die geldt voor een bepaald begrotingsprogramma. De regelgeving van hogere overheden is gemarkeerd met de letter E voor Europese regelgeving, N voor nationale regelgeving en S voor verordeningen van de Vervoerregio Amsterdam. Deze laatste categorie normen zijn door de Regioraad vastgestelde interne beleidsstukken waarop de interne controlewerkzaamheden en de jaarrekeningcontrole kunnen worden getoetst. Bij de actualisatie van het normenkader zijn de nieuwe SiSa-regelingen meegenomen.

In het normenkader is alleen regelgeving opgenomen met betrekking tot financiële beheershandelingen, waarop de rechtmatigheid in het kader van de jaarrekeningcontrole wordt gecontroleerd. Het normenkader is dus geen volledig overzicht van de regelgeving voor de Vervoerregio.

Algemeen

	Normenkader	Toetsingskader
S	Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam	artikel 29, 37, 44, 54, 56, 58, 60, 61
N	Algemene wet bestuursrecht	Titel 4.2 Subsidieverlening; Titel 4.4 Bestuursrechtelijke geldschulden; Titel 5.4 Bestuurlijke boete
N	Besluit proceskosten bestuursrecht	artikel 1 t/m 3, bijlage
N	Besluit tarieven openbaarheid van bestuur	artikel 1, 2, 3
S	Mandaatregister Regioraad behorende bij het Mandaatbesluit Regioraad Vervoerregio Amsterdam 2021	Integraal
S	Algemene subsidieverordening Vervoerregio Amsterdam	artikel 5, 8, 17, 18

Financieel

	Normenkader	Toetsingskader
N	Besluit begroting en verantwoording (BBV)	Integraal
N	Gemeentewet	artikel 189 t/m 215
N	Wet gemeenschappelijke regelingen	artikel 21, 24, 111, 112, paragraaf 7
N	Uitvoeringsbesluit BTW-compensatiefonds	artikel 1, 2
N	Wet financiering decentrale overheden (FIDO)	artikel 1 t/m 8
N	Wetswijziging wet FIDO (schatkistbanieren)	artikel 2
N	Uitvoeringsregeling FIDO	artikel 1 t/m 9
N	Regeling Uitzettingen en Derivaten Decentrale Overheden (RUDDO)	artikel 1 t/m 6
N	Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden	artikel 1 t/m 5
N	Wet op de omzetbelasting 1968	artikel 1 t/m 17h, en 29 t/m 39
N	Wet op het BTW-compensatiefonds	artikel 1, 3 t/m 7
S	Financiële Verordening Vervoerregio Amsterdam	Integraal
E	Besluit aanbestedingen speciale sectoren	artikel 1 t/m 8, 10 lid 3, 12 lid 2, 13 t/m 30, 37 t/m 40, 43, 46 t/m 48, 51 t/m 53, 55, 56, 59
E	EU Aanbestedingsrichtlijnen	Integraal
N	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten	artikel 1, 3, 4 lid 3, 6, t/m 17, 18, 19, 20 t/m 23, 24 lid 2, 27, 28, 32, 33, 36 lid 1, 38 t/m 45, 54 55
N	Aanbestedingswet 2012	Integraal

Personeel

	Normenkader	Toetsingskader
N	Wet Normering Topinkomens	paragraaf 2 t/m 4
N	Pensioenreglement ABP	artikel 1.1, 3.1, 4, 5.3, 5.4
N	Pensioenwet	artikel 1, 2, hoofdstuk 2, 3, artikel 176
N	Werkloosheidswet	artikel 1, 3, 4, 9, 14, 42, 42a, 42b, 45, 47
N	Wet kaderregeling VUT overheidspersoneel	artikel 1, 9
N	Wet op de loonbelasting 1964	artikel 1 t/m 3, hoofdstuk II, IIA, III, IV artikel 27 t/m 28, V
N	Zorgverzekeringswet	artikel 1k, paragraaf 5.2, 5.3, 5.5

Programma's Verkeer & Vervoer en Overhead

	Normenkader	Toetsingskader
N	Wet Brede Doel Uitkering (BDU) verkeer en vervoer (SiSa-regeling E27A)	artikel 3, 4, 6, 8 t/m 14
N	Uitvoeringsregeling en beleidsregel BDU verkeer en vervoer (SiSa-regeling E27A)	artikel 2, 3, 5
N	Wet personenvervoer 2000	artikel 32 lid 2e, 5, 69 lid 2 t/m 5, 94 lid 1 t/m 3
N	Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies 2020 (SiSa-regeling E1)	Integraal
N	Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020–2021 (SiSa-regeling E20)	Integraal
S	Subsidieverordening Wet Personenvervoer 2000	artikel 2.1, 2.2, 2.3, 3.4, 4.1 lid 1, 4.2, 5.1, 5.2 lid 2, 5.3, 6, 7, 8
S	Verordening BDU infrastructuur Vervoerregio Amsterdam	artikel 1.6 t/m 1.11, 2, 3, 4.1, 4.2
S	Tijdelijke regeling subsidies gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid	artikel 13, 14, 16 t/m 20
S	Subsidieverordening op de subsidieverstreking voor een buslening in de Vervoerregio Amsterdam 2015 (laatstelijk gewijzigd op 28 december 2019) Deze verordening is door het Dagelijks Bestuur uitgewerkt in de volgende regelingen: - Subsidieregeling voor een buslening in de Vervoerregio Amsterdam 2020-2025 (t.b.v. nieuwe concessie ZaWa) - Subsidieregeling voor een buslening in de Vervoerregio Amsterdam 2016-2021 (t.b.v. buslening Connexion concessie AML en buslening 10 ZE-bussen EBS concessie Waterland) - Subsidieregeling voor een buslening in de Vervoerregio Amsterdam 2015 (t.b.v. buslening EBS concessie Waterland)	artikel 3, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 15
S	Verordening nadeelcompensatie Amsteltram	artikel 2 t/m 8
S	Tariefverordening WP2000 Vervoerregio Amsterdam	artikel 3, 4, 6