

Bezoekadres De Blomboogerd 1, 4003 BX Tiel
Postadres Postbus 599, 4000 AN Tiel
T (0344) 64 90 90 **F** (0344) 64 90 99
E info@wsrl.nl **I** www.waterschaprivierenland.nl
Bank 63.67.57.269



Regeling Financieel beheer

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Ingangsdatum	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Organisatiestructuur	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Organisatie-indeling	6
2.3 Organisatiestructuur	6
3. Functies van financieel beheer en functiescheiding	7
3.1 Inleiding	7
3.2 De functies van financieel beheer	7
3.3 Functiescheiding	9
4. Begrotingsuitvoering	11
4.1 Rechtmatige begrotingsuitvoering	11
4.2 Doelmatige en doeltreffende begrotingsuitvoering	12
5. Verlening van mandaten en volmachten	13
6. Beleidsnota waarderingsgrondslagen	13
7. Regeling budgetbeheer	13
8. Verlening van decharge	13
9. Inkoop en aanbesteding	13
10. Informatie bij investeringsbeslissingen	14
10.1 Algemeen	14
10.2 Specifieke aandachtspunten	14
11. Financieringsstatuut	15
12. Regels ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik	15
12.1 Algemeen	15
12.2 M&O bij o.a. subsidies, heffingen en vergunningen	15
12.3 M&O van budgetten en toegekende budgetbevoegdheden.	16

Bijlage 1 Beheer van de afzonderlijke hoofdstukken

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op 28 november 2008 heeft het algemeen bestuur de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland vastgesteld die per 1 januari 2009 in werking is getreden.

In artikel 24 van deze verordening legt het algemeen bestuur de uitgangspunten vast voor de inrichting van de administratieve organisatie, waaraan het dagelijks bestuur door het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. Het dagelijks bestuur dient deze zaken te regelen en in een besluit vast te leggen. Het algemeen bestuur wordt van het bestaan en de inhoud van deze regeling op de hoogte gesteld.

In de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie wordt de rolverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur bepaald. In deze regeling financieel beheer wordt de relatie tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie en de relaties binnen deze organisatie geregeld.

De regeling financieel beheer is niet nieuw. De nieuwe Waterschapswet stelt echter wel nieuwe eisen aan de regeling die over het algemeen genomen meer uitgangspunten bevat dan voorheen. Ook ziet men een verschuiving van de focus; door de aandacht te verleggen van financieel beheer naar meer de financiële organisatie, wordt er meer recht gedaan aan de bestuurlijke benadering die de nieuwe Waterschapswet nastreeft.

Deze regeling bevat diverse zaken die nu of in het verleden in afzonderlijke regelingen werden vastgelegd. Het overkoepelen van de diverse regelingen komt de inzichtelijkheid en de consistentie ten goede. Omwille van de onderhoudbaarheid en efficiëntie wordt echter in voorkomende gevallen volstaan met een verwijzing naar die afzonderlijke regelingen onder vermelding van de vaststellingsdatum en het orgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

1.2 Ingangsdatum

1. Deze Regeling financieel beheer treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.
2. De Regeling van de organisatie van het financieel beheer, die is vastgesteld bij besluit van 15 december 2009 vervalt, met dien verstande dat zij van kracht blijft ten aanzien van de begrotingsjaren tot en met 2011.

1.3 Leeswijzer

Deze regeling is opgebouwd conform artikel 24 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland en bevat de volgende onderwerpen:

- een eenduidige indeling van de organisatie van het waterschap en een eenduidige toewijzing van de taken van het waterschap aan organisatorische eenheden (hoofdstuk 2);
- een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd (hoofdstuk 3);

- de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt (hoofdstuk 4);
- de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten (hoofdstuk 5);
- de nota waarderingsgrondslagen zoals bedoeld in artikel 13 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (hoofdstuk 6);
- de te maken afspraken met de verantwoordelijken voor organisatorische eenheden over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen (hoofdstuk 7);
- de regels voor de verlening van decharge over het gevoerde beheer van de organisatorische eenheden (hoofdstuk 8);
- de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen die waarborgen, dat wordt gehandeld in overeenstemming met de Europese en nationale regels ter zake (hoofdstuk 9);
- regels die aangeven welke elementen in ieder geval moeten worden opgenomen in voorstellen voor investeringsbesluiten (hoofdstuk 10);
- regels ter uitvoering van het gestelde in artikel 16 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie, die samen met regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening in een financieringsstatuut worden opgenomen (hoofdstuk 11);
- de wijze waarop wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap wordt gemaakt (hoofdstuk 12).

In hoofdstuk 2 en 3 worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen en de toewijzing van functies aan functionarissen.

Hoofdstuk 4 is een belangrijke bepaling, omdat hierin het dagelijks bestuur de opdracht krijgt door middel van organisatorische maatregelen de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsuitvoering te waarborgen.

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Hoofdstuk 9 gaat over de inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken. Dit zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. Het hanteren van een protocol is naast de desbetreffende administratieve aspecten tevens te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en er wordt tegen derden rechtszekerheid gecreëerd. Dit hoofdstuk legt aan het dagelijks bestuur de zorg op om regels ter zake op te stellen. De regelgeving van de Europese Unie en de nationale wetgever dienen daarbij nageleefd te worden. Doordat de regels worden vastgelegd kan de accountant bij zijn controle van de jaarstukken nagaan of de regels zijn nageleefd, het is een onderdeel van de rechtmatigheidstoets.

Hoofdstuk 10 bevat de informatiebehoefte bij investeringsbeslissingen.

Hoofdstuk 11 draagt het dagelijks bestuur op een financieringsstatuut (treasurystatuut) op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Onderwerpen die in een dergelijk besluit aan de orde komen zullen met name het beleid ten aanzien van financiële instrumenten, het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie betreffen. Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer, het interne liquiditeitsbeheer en het valutarisicobeheer (indien van toepassing).

Hoofdstuk 12 tenslotte draagt het dagelijks bestuur op ervoor te zorgen dat er in de ambtelijke organisatie een systeem van regels en afspraken bestaat om integriteit te bevorderen.

2. Organisatiestructuur

2.1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2009 werkt waterschap Rivierenland procesgericht en programmatisch . Doel van onze organisatie is om onze producten en diensten, binnen de kaders van een democratisch bestel, te verbeteren door het vergroten van onze professionaliteit en klantgerichtheid. . Dat betekent dat alle taken van WSRL op een logische, op samenhang en integraliteit gerichte, wijze zijn ondergebracht in programma's.

2.2 Organisatie-indeling

Vanuit de uitgangspunten vermeld in paragraaf 2.1 is gekozen voor een organisatiestructuur met daarin zo min mogelijk hiërarchische niveaus en waarin wordt gestreefd naar een goede balans tussen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze structuur steunt het waterschap in de uitoefening van haar werk.

Verkokering of eilandvorming moet voorkomen worden. De directie heeft hierbij een centrale en sturende rol. De directie is geen optelsom van afdelingen en/of van directiebelangen, maar geeft sturing aan de organisatie als geheel. Dit vormt de reden om niet te werken met stafafdelingen, maar deze functies te duiden als taakondersteunende afdelingen binnen hetzelfde structuurveld als de taakoverstijgende en de taakafdelingen zelf. Alles is nodig voor de realisatie van de organisatiedoelen als geheel. De afdelingen zijn resultaatverantwoordelijk. Dat betekent dat zij hun werkdoelen hebben geformuleerd.

De drie typen organisatiedelen, getypeerd naar hun specifieke competenties, zijn:

- Taak-/beleidsafdelingen, zoals Water;
- Taakoverstijgende/uitvoerende afdelingen, zoals Technische installaties en Weg- en Waterbouw;

Taakondersteunende afdelingen, zoals Financiën en en Facilitaire zaken.

2.3 Organisatiestructuur

Waterschap Rivierenland werkt met een minimale gelaagdheid in de organisatie en daarmee ook met een beperkte omvang leidinggevenden. Een Directieraad van drie personen en een afdelingsmanagement van 15 personen is de resultante. Ieder lid van de Directieraad is eindverantwoordelijk voor een aantal afdelingen. Zij doen echter niet (over) wat de afdelingshoofden al doen; deze laatsten zijn en blijven als integraal manager verantwoordelijk voor de taakuitoefening van zijn of haar afdeling. Hij of zij wordt daarbij ondersteund door één of meerdere teamleiders. Inzet van hen is nodig om de specifieke aandacht op de meer uitvoerende taken goed te borgen. Deze noodzaak is veelal door praktijkervaring ingegeven. Hierbij speelt het begrip 'span of control' een rol. Voor een gedetailleerd overzicht van de organisatiestructuur wordt verwezen naar intranet.

3. Functiescheiding

3.1 Inleiding

De term ‘administratieve organisatie’ staat voor het stelsel van organisatorische maatregelen dat is gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging. Eén van de belangrijkste organisatorische maatregelen is het aanbrengen van functiescheiding.

Het begrip functiescheiding houdt in dat er, uit beheersingsoverwegingen, bij het verdelen van de taken over personen, op gelet moet worden dat in één functie (= persoon of taak) geen verantwoordelijkheden en werkzaamheden verenigd worden die in strijd met elkaar (kunnen) zijn. Als voorbeeld kan worden genoemd het geval dat een functionaris gemachtigd is een verplichting aan te gaan en dat een andere functionaris gemachtigd is de uit deze verplichting voortvloeiende betaling(-en) te verrichten.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillende functies binnen het financieel beheer waarna in paragraaf 3.3 meer specifiek wordt ingegaan op de functiescheiding zelf.

3.2 De functies van financieel beheer

De beschikkende functie

De beschikkende functie heeft betrekking op het beschikken over de geldmiddelen van het waterschap. Hier gaat het dus om het namens het waterschap geven van opdrachten die tot bestedingen zullen leiden en om het aangaan van verplichtingen binnen het kader van de vastgestelde begroting. Krachtens de Waterschapswet behoort het beschikken over begrotingsbedragen tot de bevoegdheden van het CDH. Uit doelmatigheidsoogpunt zal het CDH deze bevoegdheid mandateren aan functionarissen in het ambtelijk apparaat, de budgethouders. De mandatering is vastgelegd in de Ambtelijke bevoegdhedenregeling Waterschap Rivierenland 2011 zoals vastgesteld door het College van Dijkgraaf en heemraden op 14 december 2010 en het daarbij behorende mandaatregister. Opgemerkt wordt dat bij mandateren het CDH bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor die taak binnen de vastgestelde begroting.

De administratieve functie

De administratieve of registrerende functie heeft betrekking op de boekhoudkundige verwerking en verslaggeving van de financiële administratie en de daarmee verband houdende administratieve organisatie. De uitvoering is opgedragen aan het team financieel en personeelsbeheer van de afdeling financiën. De verantwoordelijkheid van de administratieve functie berust bij het hoofd van de afdeling financiën.

De bewarende functie

De bewarende functie van het financieel beheer heeft betrekking op het beheer van de liquide middelen, de bank- en girotegoeden, de debiteuren en crediteurenposities en de waardepapieren van het waterschap. De uitvoering van de bewarende functie is ondergebracht bij het team financieel en personeelsbeheer van de afdeling financiën. De kassierfunctie wordt uitgevoerd door de medewerkers van het team financieel en personeelsbeheer. De verantwoordelijkheid van de bewarende functie berust bij het hoofd van de afdeling financiën.

De controlerende functie

De controlerende functie van het financieel beheer heeft betrekking op de interne en externe controle op het financieel beheer van het waterschap.

Onder interne controle wordt verstaan de controle die in opdracht en ten dienste van het cdh door eigen functionarissen van het waterschap geschiedt om de verantwoording voor het financieel beheer en de administratieve verwerking daarvan overeenkomstig de doelstelling en regels te kunnen dragen. Het doel van de interne controle is het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid en doelmatigheid van handelingen en werkzaamheden.

Deze interne controle kan weer worden onderscheiden in de controle die een onlosmakelijk onderdeel is van de administratieve organisatie en de verbijzonderde interne controle. Deze laatste vorm van controle bestaat uit specifieke onderzoeken, binnen het waterschap uitgevoerd door team concerncontrol, waarin wordt nagegaan of de administratieve organisatie en de daarvan uitmakende, reguliere interne controlemaatregelen goed werken en goed worden nageleefd. De resultaten van deze onderzoeken rapporteert de concerncontroller rechtstreeks aan de secretaris-directeur, de directieraad of het bestuur van het waterschap.

Het begrip "externe controle" wordt wel omschreven als: "het zelfstandig, onafhankelijk van de te controleren personen en organen, deskundig onderzoek naar de formele, de materiële en bedrijfseconomische juistheid van het financieel beheer". De externe controle heeft twee functies, namelijk een signalerende en certificerende functie. De externe controle wordt uitgevoerd door de accountant.

Naast de controle met betrekking tot de jaarrekening oefent de accountant vaak nog andere werkzaamheden binnen het waterschap uit. De verslagen die het resultaat van deze werkzaamheden zijn, worden uitgebracht aan de directieraad en vervolgens ter kennisname aangeboden aan het college van dijkgraaf en heemraden en het algemeen bestuur. Voor de wijze waarop dit gebeurt, wordt verwezen naar de Controleverordening waterschap Rivierenland 2009.

De financiële adviesfunctie

Deze functie omvat de advisering betreffende het algemeen financieel beleid en beheer van het waterschap. Het hoofd van de afdeling financiën is verantwoordelijk voor deze functie.

De onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de afdeling financiën uit te voeren taken betreffen onder meer het doen van voorstellen aan het college van dijkgraaf en heemraden met betrekking tot:

- Wijziging van de regeling financieel beheer;
- Verzekeren van de financiële risico's die het waterschap loopt.

Daarnaast is het hoofd van de afdeling financiën belast met de advisering over de financiële aspecten van beleidsvoorstellen. Hiertoe dient het hoofd van de afdeling financiën in een vroegtijdig stadium betrokken te worden bij de voorbereiding van die voorstellen die invloed hebben op de financiële huishouding van het waterschap. Om deze taak op verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren, zal het hoofd afdeling financiën door de gehele organisatie beschouwd moeten worden als de spil op het gebied van financiën van het waterschap. Bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen dient het hoofd afdeling financiën nauw betrokken te worden zodat er tijdig inzicht ontstaat in de financiële consequenties van dergelijke voorstellen. Deze werkwijze draagt bij tot de gewenste integrale besluitvorming.

De advisering over financiële aspecten van beleidsvoorstellen is door het hoofd afdeling financiën opgedragen aan het team financieel beleid. De functionarissen van dit team zijn nauw betrokken bij de totstandkoming van beleidsvoorstellen van de verschillende afdelingen.

Vanuit zijn functie blijft het hoofd van de afdeling financiën echter eindverantwoordelijk voor de financiële aspecten.

Financieringsfunctie

De financieringsfunctie omvat alle activiteiten die zich richten op het bepalen van het beleid ten aanzien van het uitvoeren en beheersen van de activiteiten met betrekking tot het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.

De bevoegdheid voor het afsluiten van feitelijke financieringstransacties is ondergebracht bij de secretaris-directeur en de directeurs. De directeurs wijzen voor de uitvoering een met de financieringsfunctie belaste functionaris aan, zijnde de teamleider financieel beleid. De vervanger van de teamleider financieel beleid in deze rol is de senior beleidsmedewerker financiën. Voor meer gedetailleerde informatie over de financieringsfunctie wordt verwezen naar het financieringsstatuut zoals vastgesteld door het algemeen bestuur.

De bedrijfseconomische functie

De bedrijfseconomische functie omvat onder meer het maken van bedrijfseconomische analyses over de financiële huishouding van het waterschap. Ook het vergelijken van de (financiële) gegevens met andere waterschappen en het analyseren van verschillen welke mogelijkwijs leiden tot aanbevelingen ten behoeve van het eigen waterschap worden hiermee bedoeld. De uitvoering van de bedrijfseconomische functie is ondergebracht bij het team concerncontrol en bij het team financieel beleid.

het team concerncontrol is in dit kader verantwoordelijk voor de bedrijfsvergelijkingen en de daarbij behorende analyses. het team financieel beleid is verantwoordelijk voor de bedrijfseconomische analyses, die primair gericht zijn op de interne bedrijfseconomische aspecten.

De prognosefunctie

De prognosefunctie van het financieel beheer heeft betrekking op de financiële planning op de middellange termijn. Deze functie omvat onder meer het opstellen van de meerjarenraming. Verder omvat de functie onder meer de financiering- en liquiditeitenplanning en het geven van inzicht in de tariefontwikkeling. De uitvoering van de prognosefunctie is ondergebracht bij het team financieel beleid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering berust bij het hoofd van de afdeling financiën.

3.3 Functiescheiding

Het begrip functiescheiding houdt in dat er, bij het verdelen van de taken over personen, op gelet moet worden dat er geen verantwoordelijkheden en werkzaamheden in één functie (= persoon of taak) verenigd worden die in strijd met elkaar (kunnen) zijn.

Bij de taakverdeling is het van belang dat er scheiding wordt aangebracht tussen de beschikkende functie, de administratieve functie en de bewarende functie. Zoals al eerder aangegeven zal de beschikkende functie bij de diverse functionarissen (budgethouders) worden ondergebracht. De verantwoordelijkheid voor de administratieve functie is toegekend aan het afdelingshoofd financiën. De uitvoering van de werkzaamheden is opgedragen aan de medewerkers van het team financieel en personeelsbeheer van de afdeling financiën. De bewarende functie is ondergebracht in de kassierfunctie.

De controle van de betaalopdrachten verdient speciale aandacht. In het kader van functiescheiding wordt de voorbereiding van de betaalopdrachten verricht door het team financieel en personeelsbeheer. De eerste accordering van de betaalopdracht vindt plaats door de teamleider financieel en personeelsbeheer. Als vervanger wordt aangewezen de senior medewerker financieel beheer. De tweede accordering geschiedt door een functionaris die niet tot het team financieel en personeelsbeheer behoort. De tweede accordering wordt uitgevoerd door de zogenaamde effectueringsambtenaar, zijnde het hoofd van de afdeling financiën. Als eerste vervanger wordt aangewezen de teamleider financieel beleid. Als tweede vervanger wordt aangewezen de senior beleidsmedewerker financiën of een financieel consultant.

De werkzaamheden van de kassier mogen niet gecombineerd worden met die van de effectueringambtenaar. Door toepassing van het vier ogen principe in de procedures is dit ondervangen.

In de vorige paragraaf werden tevens de adviesfunctie, de bedrijfseconomische functie en de prognosefunctie onderscheiden. Deze functies hangen nauw met elkaar samen. Allen hebben een

adviserend karakter. Bezien vanuit de interne controle is er geen bezwaar tegen indien deze drie functies in één persoon worden verenigd.

In de praktijk worden de adviserende functies met betrekking tot financieel beheer veelal, onder verantwoordelijkheid van het hoofd afdeling financiën, uitgeoefend door het team financieel beleid. Strikt genomen is er dan wel sprake van functievermenging. Het afdelingshoofd financiën is immers ook belast met de uitvoering van de administratieve functie en wordt als zodanig met de financiële gevolgen van zijn eigen adviezen geconfronteerd. Hierbij wordt wel benadrukt dat een groot deel van de adviserende functie betrekking heeft op het beoordelen van voorstellen van derden (buiten de afdeling financiën) en dat ook de voorstellen van afdeling Financiën de gebruikelijke toetsingsprocedure doorlopen. Zolang verder de scheiding tussen de beschikkende, bewarende en de administratieve functie gehandhaafd blijft is deze functievermenging dus niet bezwaarlijk.

4. Begrotingsuitvoering

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft de opdracht organisatorische maatregelen te treffen die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt. Deze regeling financieel beheer bevat de uitgangspunten ten aanzien van de wijze waarop dit gewaarborgd wordt.

4.1 Rechtmatigheid

Voor de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering is het begrip begrotingscriterium van toepassing. Dit criterium wordt als volgt uitgelegd: Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, evenals de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen is in beginsel sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien mogelijk het budgetrecht van het bestuur in het geding is. De financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de kaders van de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, evenals het begrotingsjaar van belang zijn.

Bij de toetsing van de begrotingsrechtmatigheid zijn de volgende aspecten van belang:

- Toereikendheid begrotingsbedrag en begrotingsafwijkingen

Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen volgens de wet tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen. Met de jaarrekening moet inzicht worden gegeven in de begrote bedragen na de tussentijdse wijzigingen en de jaaruitkomst. Uitgangspunt is dat begrotingsafwijkingen en overschrijdingen van investeringen waarbij het CDH bij het doen van de uitgaven binnen het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid is gebleven niet strijdig zijn met het budgetrecht. Het college heeft dan immers gehandeld binnen de afspraken die met het bestuur zijn gemaakt, alleen door externe en/of onvoorziene omstandigheden zijn de uitgaven of investeringen hoger uitgevallen. Zover mogelijk worden de begrotingswijzigingen die gedurende het jaar al bekend waren tijdens het jaar zelf nog aan het algemeen bestuur ter besluitvorming voorgelegd. Afwijkingen waarbij dat niet mogelijk was, worden in de jaarrekening toegelicht door bijvoorbeeld te verwijzen naar bestuursbesluiten of informatieverstrekking aan het algemeen bestuur. Zo maakt het CDH duidelijk waarom het vindt dat de afwijkingen passen binnen het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid.

- Juiste kostencategorie, product en programma

De boeking op de juiste kostencategorieën en producten, leidend tot een juiste verantwoording op een programma, wordt primair gewaarborgd door de interne beheersingsprocedures.

- Juiste toerekening aan begrotingsjaar

Baten en lasten (exploitatie) en uitgaven en inkomsten (investeringen) dienen aan het begrotingsjaar te worden toegerekend waarop zij betrekking hebben, dat wil zeggen aan het jaar waarbinnen de prestatie geleverd wordt of de werkzaamheden zijn uitgevoerd.

4.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deze regeling moet, naast waarborgen ten aanzien van de rechtmatigheid, ook waarborgen met betrekking tot de doelmatig- en doeltreffendheid in zich dragen.

Het financieel beheer moet zodanig worden ingericht dat aantoonbaar is dat de door het algemeen bestuur geformuleerde doelstellingen en de beoogde effecten daadwerkelijk worden gehaald (doeltreffendheid), waarbij de middelen die door het waterschap worden aangetrokken tegen zo laag mogelijke kosten worden aangeschaft en de prestaties van het waterschap met inzet van zo beperkt mogelijke middelen worden gerealiseerd (doelmatigheid).

Het financieel beheer is dan ook een instrument dat bijdraagt tot een doelmatige realisering van het geformuleerde beleid, zoals vastgelegd in de documenten van de beleids- en verantwoordingscyclus.

5. Verlening van mandaten en volmachten

Binnen het waterschap zijn aan het algemeen bestuur als hoogste orgaan alle rechten toegekend.

Op basis van het Delegatiebesluit Waterschap Rivierenland 2011 draagt het algemeen bestuur de in het besluit genoemde bevoegdheden over aan het college van dijkgraaf en heemraden. Het college kan deze bevoegdheden vervolgens zelfstandig en onder zijn eigen verantwoordelijkheid uitoefenen. Uit oogpunt van efficiency is het wenselijk om diverse bevoegdheden van het college van dijkgraaf en heemraden uit te laten oefenen door een medewerker die ondergeschikt is aan het college. In de Ambtelijke bevoegdhedenregeling zijn de door het college gemandateerde bevoegdheden aan de secretaris-directeur en aan de overige medewerkers opgenomen. In het Mandaatregister bij de Ambtelijke bevoegdhedenregeling wordt een integraal overzicht gegeven van alle bevoegdheden die zijn gemandateerd door het college aan de leidinggevendenden binnen de organisatie.

In de Regeling budgetbeheer wordt verwezen naar de mandatering van (budget)bevoegdheden. De productverantwoordelijke budgethouders en de bij de kredietverlening aangewezen investeringsbudgethouders zijn bevoegd tot het doen van uitgaven binnen hun budget en binnen het vastgestelde beleid.

6. Beleidsnota waarderingsgrondslagen

Op grond van artikel 13 uit de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie waterschap Rivierenland is beleid geformuleerd ten aanzien van de waardering en afschrijving van activa. Dit beleid is opgenomen in de Nota waardering, activering en afschrijving van activa vastgesteld door het algemeen bestuur.

7. Regeling budgetbeheer

Voor budgetbeheer is een afzonderlijke regeling opgesteld en door het college van dijkgraaf en heemraden vastgesteld.

8. Verlening van decharge

Dit onderwerp is opgenomen in de Regeling Budgetbeheer.

9. Inkoop en aanbesteding

Voor het beleid en de regels over inkoop en aanbesteding wordt verwezen naar het Inkoop en aanbestedingbeleid zoals vastgesteld door het algemeen bestuur en het gestelde in de paragraaf Aangaan van verplichtingen uit de regeling Budgetbeheer.

10. Informatie bij investeringsbeslissingen

10.1 Algemeen

Het college van dijkgraaf en heemraden dient nadere regels te stellen ten aanzien van de elementen die in ieder geval moeten worden opgenomen in investeringsbesluiten. Dit hoofdstuk wordt dus bezien vanuit het oogpunt van het bestuur, maar biedt ook aanknopingspunten voor de opsteller en het team financieel beleid.

Investeringsbeslissingen worden ingediend en behandeld als alle andere bestuursbesluiten. Het indienen van bestuurlijke behandelvoorstellen wordt middels de applicatie Verseon ondersteund. In deze applicatie dienen de volgende data, indien relevant, geregistreerd te worden:

- Samenvatting voorstel
- Voorgestelde beslissing
- Inhoud voorstel
- Communicatieve, financiële, juridisch of personele consequenties van het voorstel
- Geplande behandeldatum
- Portefeuillehouder
- Projectnummer en –omschrijving
- Opdrachtgever
- Projectleider
- Budgethouder
- Product
- Programma
- De bestuurlijke routing van het voorstel

10.2 Specifieke aandachtspunten

Aan investeringsbeslissingen zitten per definitie financiële en veelal ook personele consequenties. In de invoervelden bij de financiële en/of personele consequenties in de applicatie kan de volgende lijst als checklist gehanteerd worden (niet alle punten hoeven van toepassing te zijn).

Bedrijfseconomisch

- Afweging alternatieve oplossingen
- Grondslag voor keuze
- Globale tijdsplanning van de uitvoering
- Opbrengsten, efficiëntieverbetering of te behalen prestaties met investering
- In geval van nieuw beleid, noodzaak en urgentie
- In geval van onderhoud dient de vraag beantwoord te worden of de investering leidt tot een levensduurverlenging van het gehele actief
- Eventuele desinvesteringen/inhaalafschrijvingen die leiden tot boekverlies/boekwinst.

Financieel

- Bruto krediet = krediet voor uitgaven
- Subsidies en/of bijdragen van derden
- Te dekken netto investering (Bruto krediet - / - subsidies en/of bijdragen van derden)
- Verwachting ten aanzien van de kapitaallasten
- Verwachte uitgavenpatroon per jaar
- Risico's (m.n. die kunnen leiden tot wijziging van de financiële ramingen)
- BTW
- Andere mogelijke consequenties van de investering voor de exploitatie
- Alle financiële consequenties op productniveau
- Dekking (verwijzing naar begroting of voorjaarsnota)

Financieel beleid

De opsteller is primair verantwoordelijk voor het opstellen van het financiële voorstel. De financiële consequenties van het voorstel worden zichtbaar getoetst door het team financieel beleid. In de applicatie voegt het team financieel beleid daarvoor onder het kopje “financiële consequenties” een financiële paragraaf toe waarin de dekking van de kosten wordt opgenomen. Hierin wordt aangegeven ten laste van welke begrotingspost (met vermelding van boekingsnummers) het voorstel wordt gedekt.

11. Financieringsstatuut

Artikel 16 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland bevat de uitgangspunten ten aanzien van het beleid voor de financieringsfunctie, de financiering en het risicobeheer daaromtrent. Het college van dijkgraaf en heemraden heeft deze uitgangspunten verder vertaald naar inhoudelijk beleid. Dit beleid, ook wel het financieringsstatuut genoemd, is vastgesteld door het algemeen bestuur. Voor dit hoofdstuk wordt volstaan met een verwijzing naar het genoemde financieringsstatuut.

12. Regels ter voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik

12.1 Algemeen

In dit hoofdstuk staat het mogelijke misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van regelingen en eigendommen van het waterschap centraal.

Aan de ene kant kan misbruik en oneigenlijk gebruik zich vooral voordoen bij subsidies, heffingen en vergunningen. Voorkomen moet worden dat de ene burger onbedoeld wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere. Aan de andere kant kan ook intern misbruik gemaakt worden van de budgetten en de toegekende budgetbevoegdheden.

Ter voorkoming van de eerste soort (subsidies, heffingen en vergunningen) misbruik en oneigenlijk gebruik worden in deze regeling uitgangspunten en richtlijnen geformuleerd. Deze uitgangspunten en richtlijnen maken een organisatie weerbaar tegen misbruik en oneigenlijk gebruik. M&O-regelgeving komt terug in het opzetten van de eigen uitvoeringsorganisatie maar ook in het redigeren van de eigen regelgeving, zoals verordeningen en werkinstructies. Ook in externe regelgeving wordt vaak al rekening gehouden met M&O-aspecten (onder andere in controleprotocollen).

12.2 M&O

Onder misbruik wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen dan wel het bevoordelen van relaties.

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of duidelijker moet worden toegelicht. Misbruik is dus onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

De M&O-regelgeving maakt onderdeel uit van o.a. verordeningen en beheersmaatregelen. M&O-regelgeving kan worden ingedeeld naar de volgende categorieën maatregelen:

- a. Regelgeving m.b.t. beleid
- b. Voorlichting
- c. Controlebeleid
- d. Sanctioneren
- e. Evaluatie

De maatregelen kunnen dus zowel preventief (functiescheiding, voorlichting) als repressief (controles en sancties) zijn. De inzet van de maatregelen, oftewel de maatregelenmix, dient afgestemd te zijn op de risico's die gelopen worden op het gebied van M&O. Dit is een belangrijke taak voor de ambtelijke organisatie.

Daarnaast is per 1 januari 2009 de nieuwe Waterschapswet in werking getreden waarin het onderdeel rechtmatigheid een wettelijk karakter heeft gekregen. Bij Waterschap Rivierenland is het afdelingshoofd (de procesverantwoordelijke) verantwoordelijk voor het bewaken van rechtmatig handelen, waarvan het criterium van misbruik en oneigenlijk gebruik een belangrijk onderdeel vormt. Daarnaast zijn in het kader van integriteit nadere afspraken gemaakt, onder meer het afleggen van de eed of gelofte. Ter toetsing -zijn door het team concerncontrol controleplannen opgesteld en periodiek uitgevoerd.

12.3 M&O van budgetten en toegekende budgetbevoegdheden.

Ook dienen er maatregelen genomen te worden ter voorkoming van intern misbruik en oneigenlijk gebruik van budgetten en budgetbevoegdheden. Deze regeling Financieel beheer en de regeling Budgetbeheer spelen hier een belangrijke rol in, maar ook de mandateringsbesluiten. In de regelingen staan o.a. de bevoegdheden en de verplichtingen van budgethouders.

Belangrijke beheersingsmaatregelen hebben betrekking op het aangaan van financiële verplichtingen en het fiatteren voor betaling van ontvangen facturen. Door het financiële systeem wordt afgedwongen dat alleen de budgethouders geautoriseerd zijn om in de workflow verplichtingen te kunnen aangaan of facturen voor 'akkoord betaling' te kunnen tekenen. Op deze manier wordt het risico dat onbevoegden gebruik maken van budgetten, verkleind.

Op het moment dat M&O wordt geconstateerd, zal het betrokken afdelingshoofd hierover rapporteren aan de verantwoordelijke directeur.

Bijlage 1 Beheer van de afzonderlijke hoofdstukken

In artikel 24 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland wordt in het tweede lid tevens bepaald dat het dagelijkse bestuur alle onderwerpen uit deze regeling financieel beheer actualiseert en opnieuw vaststelt indien hiertoe aanleiding is. Omwille van de onderhoudbaarheid is deze regeling financieel beheer opgebouwd uit afzonderlijke hoofdstukken. Dit houdt in dat, indien er slechts één onderwerp aangepast behoeft te worden, volstaan kan worden met het opnieuw laten vaststellen van alleen het betreffende hoofdstuk.

Om inzicht in de ouderdom van de verschillende hoofdstukken te behouden, wordt in onderstaande tabel een aantal relevante gegevens per afzonderlijk onderdeel opgenomen.

Nummer hoofdstuk	Titel hoofdstuk	Opgenomen in de volgende stukken	Meest recente vaststellingsdatum	Vastgesteld door	Registratienummer
6	Beleidsnota waarderingsgrondslagen	Beleidsnota Waardering, activering en afschrijving van activa	13-02-09	AB	200844002
7	Regeling budgetbeheer	Regeling Budgetbeheer	15-12-09	CDH	200907305
8	Verlening van decharge	Regeling Budgetbeheer	15-12-09	CDH	200907305
9	Inkoop en aanbesteding	Inkoop- en aanbestedingsbeleid WSRL 2008	31-10-08	AB	200826210
11	Financieringsstatuut	Financieringsstatuut	12-02-2010	AB	200942984