



Waterschap Veluwe

WATER / SCHAP
Vallei & Eem

Regeling Financieel beheer Waterschap Vallei & Eem 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1.	Algemeen	3
1.2.	Ingangsdatum	3
1.3.	Leeswijzer	3
2.	Organisatiestructuur	4
2.1.	Inleiding.....	4
2.2.	Procesgericht werken	4
2.3.	Organisatie-indeling	4
3.	Functiescheiding.....	5
3.1.	Inleiding.....	5
3.2.	De functies van financieel beheer	5
3.3.	Functiescheiding	6
4.	Begrotingsuitvoering	7
4.1.	Inleiding.....	7
4.2.	Rechtmatigheid	7
4.3.	Doelmatigheid en doeltreffendheid	8
5.	Verlening van mandaten en volmachten	8
6.	Budgetbeheer	9
6.1.	Afspraken en verantwoording.....	9
6.2.	Uitvoeringsregels	9
7.	Inkoop en aanbesteding	9
8.	Financiering	9
9.	Regels ter voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk gebruik	10
9.1.	Inleiding.....	10
9.2.	M&O.....	10
9.3.	Huidige regelgeving en maatregelen	10
10.	Overig financieel beleid	11
11.	Bestuurlijke vaststelling.....	11
12.	Slotbepaling	11
	Bijlage: beheer van de afzonderlijke hoofdstukken	12

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Op 28 september 2011 en 29 september 2011 hebben de Algemeen Besturen van waterschap Vallei & Eem en waterschap Veluwe de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie vastgesteld die per 1 januari 2012 van kracht is.

In artikel 17 van deze verordening legt het algemeen bestuur de uitgangspunten vast voor de inrichting van de administratieve organisatie, waaraan het college van dijkgraaf en heemraden invulling moet geven door het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie. Het college van dijkgraaf en heemraden dient deze zaken te regelen en in een besluit vast te leggen. Het algemeen bestuur wordt op de hoogte gesteld van het bestaan en de inhoud van deze regeling.

In de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie wordt de rolverdeling bepaald tussen het algemeen bestuur en het college van dijkgraaf en heemraden. In deze "Regeling financieel beheer Waterschap Vallei & Eem 2012" wordt de relatie geregeld tussen het college van dijkgraaf en heemraden en de ambtelijke organisatie en de relaties binnen deze organisatie.

Deze regeling bevat diverse zaken die in afzonderlijke regelingen zijn 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

Deze regeling financieel beheer treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

1.3. Leeswijzer

Deze regeling is opgebouwd conform artikel 17 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie 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 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 6);
- 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 7);
- regels ter uitvoering van het gestelde in artikel 15 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 8);
- de wijze waarop wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap wordt gemaakt (hoofdstuk 9).

In artikel 10 van de verordening beleids- en verantwoordingsfunctie zijn nog vier overige onderwerpen benoemd waarvoor een beleidsdocument nodig zijn. Om inzicht te houden in alle financiële beleidsdocumenten is voor de volledigheid in hoofdstuk 10 een toelichting opgenomen.

2. Organisatiestructuur

2.1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2012 zijn Waterschap Veluwe en Waterschap Vallei en Eem ambtelijk gefuseerd. In de periode van de ambtelijke fusie zijn er nog twee besturen, die beide door één ambtelijke organisatie worden ondersteund. Na de bestuurlijke fusie is er uiteindelijk één bestuur.

2.2. Procesgericht werken

De ambtelijke organisatie gaat procesgericht werken. Bij procesgericht werken staat het (eind)resultaat van het werk centraal, in tegenstelling tot bijvoorbeeld doel of taak van een bepaalde afdeling. Er komt meer aandacht voor de samenhang van opeenvolgende stappen in de werkzaamheden die samen leiden naar een doel. De hoofdprocessen (beheren watersysteem en beheren waterketen) zullen vanuit een centrale verantwoordelijkheid worden vormgegeven.

2.3. Organisatie-indeling

Procesgericht werken vereist samenwerking. Bij de volgende functionarissen liggen belangrijke verantwoordelijkheden:

- directie
- programmamanager (proceseigenaar van het hoofdproces)
- afdelingshoofd (eigenaar van het deelproces)

De directie is verantwoordelijk voor het realiseren van de bestuurlijk vastgestelde doelen uit het Waterbeheerplan. De directie bestaat uit een algemeen directeur en een directeur bedrijfsvoering; de algemeen directeur en de directeur bedrijfsvoering zijn ieder afzonderlijk bevoegd tot het nemen van alle besluiten waartoe de directie bevoegd is. Het aandachtsgebied van de secretaris-directeur is zowel bestuurlijk als gericht op de externe omgeving van het waterschap. Het aandachtsgebied van de directeur bedrijfsvoering is gericht op de interne organisatie en de uitvoering van het geformuleerde beleid. De directie geeft integraal sturing aan het waterschap. In samenwerking met de programmamanagers zullen zij de aandacht voor strategie en innovatie borgen. De programmamanagers en afdelingshoofden leggen verantwoording af aan de directie.

De programmamanagers zorgen voor een vertaling van het Waterbeheerplan naar doelen en maatregelen in opdracht van de directie. Er zijn twee programmamanagers: één voor het watersysteem en één voor de waterketen. Zij zijn verantwoordelijk voor de (innovatieve) ontwikkeling, voortgang en uitvoering van het beleid en zij bewaken de budgetten en de beoogde output van het hoofdproces. Daarmee coördineren zij de samenhang van beleid en uitvoering over de grenzen van de afdelingen heen. Voor het behalen van de resultaten werken de programmamanagers nauw samen met de afdelingshoofden en procesmanagers van de deelprocessen. Jaarlijks onderhandelen de afdelingshoofden met de programmamanagers over hun budget en gewenste output.

Het afdelingshoofd is integraal verantwoordelijk voor de prestaties en budgetbesteding binnen de door de hoofdproceseigenaar gestelde kaders. Met betrekking tot voortgang processen en budgetten leggen de afdelingshoofden verantwoording af aan gezamenlijk de directeur en de programmamanager.

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 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 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. Het gaat dan onder meer 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. Het algemeen bestuur stelt de begroting vast, waarmee ook de middelen beschikbaar worden gesteld om de programma's te kunnen realiseren. Krachtens de Waterschapswet behoort het beschikken over begrotingsbedragen tot de bevoegdheden van het college van dijkgraaf en heemraden. Uit doelmatigheidsoverwegingen mandateert het college deze bevoegdheid door aan functionarissen in het ambtelijk apparaat.

In het organisatiebesluit is de mandatering vastgelegd van het college van dijkgraaf en heemraden aan de directie. Hierin is tevens de bevoegdheid van de directie geregeld tot ondermandaat. In het mandateringsbesluit en ondermandateringsbesluiten zijn de bevoegdheden van de verschillende functionarissen vastgelegd ten aanzien van het beschikken over begrotingsbedragen.

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 financiën van de afdeling bedrijfskundige ondersteuning. Daarnaast is er binnen de afdeling projectrealisatie een eenheid projectadministratie die (een deel van) de boekhoudkundige verwerking van projecten verzorgt.

De bewarende functie

De bewarende functie van het financieel beheer heeft betrekking op het beheer van de liquide middelen, de banktegoeden, de debiteuren en crediteurenposities en de waardepapieren van het waterschap. De uitvoering van de bewarende functie is ondergebracht bij het team financiën van de afdeling bedrijfskundige ondersteuning.

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 college van dijkgraaf en heemraden geschiedt, door eigen functionarissen van het waterschap om de verantwoording te kunnen dragen voor het financieel beheer en de administratieve verwerking daarvan in overeenstemming met de doelstelling en regels. 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, waarin onder andere wordt nagegaan of de administratieve organisatie en de daarvan uitmakende reguliere interne controlemaatregelen goed werken en goed worden nageleefd. Afhankelijk van het onderwerp worden deze controles uitgevoerd door teams planning en control (doelmatigheid) of financiën (rechtmatigheid). De bevindingen van de interne controles inzake rechtmatigheid worden aan het college van dijkgraaf en heemraden gerapporteerd en conform de Controleverordering aan het algemeen bestuur ter kennisneming aangeboden.

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. Voor de wijze waarop dit gebeurt, wordt verwezen naar de Controleverordering.

De financiële adviesfunctie

Deze functie omvat de advisering betreffende het algemeen financieel beleid en beheer van het waterschap. Onderstaande taken worden in dit kader uitgevoerd:

- Zorg dragen voor een actuele regeling financieel beheer (team financiën en planning en control);
- Het verzekeren van risico's die het waterschap bij de taakuitoefening loopt (team financiën);
- Advisering over de financiële aspecten van beleidsvoorstellen (team planning en control).

Om de adviesfunctie goed te kunnen uitvoeren is het van belang dat de adviseur nauw en in een zo vroeg mogelijk stadium wordt betrokken bij de voorbereiding van bestuursvoorstellen.

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.

Voor meer gedetailleerde informatie over de financieringsfunctie wordt verwezen naar het treasurystatuut zoals vastgesteld door het college van dijkgraaf en heemraden.

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 planning en control.

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 liquiditeitsplanning en het geven van inzicht in de tariefontwikkeling. De uitvoering van de prognosefunctie is ondergebracht bij teams planning en control en 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 het beschrijven van de AO/IC (Administratieve Organisatie en Interne Controle) zal hiermee rekening worden gehouden. De AO/IC beschrijvingen worden gepubliceerd op intranet.

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 bedrijfskundige ondersteuning. De uitvoering van de werkzaamheden is opgedragen aan de medewerkers van het team 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 een administratief medewerker van team financiën. De autorisatie van de betaalopdracht vindt plaats door twee functionarissen (4-ogen principe), die hiertoe volgens de autorisatietabel van de NWB bevoegd zijn.

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 bedrijfskundige ondersteuning, uitgeoefend door de beleidsadviseurs en controller. Strikt genomen is er dan wel sprake van functievermenging. Het afdelingshoofd 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 bedrijfskundige ondersteuning) en dat ook de voorstellen van afdeling bedrijfskundige ondersteuning de gebruikelijke toetsingsprocedure doorlopen. Zolang verder de scheiding tussen de beschikkende, bewarende en de administratieve functie gehandhaafd blijft is deze functievermenging niet bezwaarlijk.

4. Begrotingsuitvoering

4.1. Inleiding

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.

4.2. 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. 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 college van dijkgraaf en heemraden bij het doen van de uitgaven binnen het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid is gebleven, niet strijdig zijn met het budgetrecht. Het college van dijkgraaf en heemraden 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. Zoveel 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 college van dijkgraaf en heemraden 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.

4.3. Doelmatigheid en doeltreffendheid

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. Door middel van delegatie en mandatering worden deze bevoegdheden en de bijbehorende verantwoordelijkheden bij andere functionarissen gelegd. Hierbij is sprake van een getrapte constructie. Dat wil zeggen dat het algemeen bestuur in de Organisatieverordering de kaders vaststelt waarbinnen mandaat en ondermandaat kan worden verleend en een aantal bevoegd- en verantwoordelijkheden wordt overgedragen aan het college van dijkgraaf en heemraden. Het college op haar beurt mandateert in het organisatiebesluit bepaalde bevoegdheden door naar de directie. Vervolgens worden bepaalde bevoegdheden in mandateringsbesluiten op hun beurt weer doorgemandateerd naar de afdelingshoofden en via ondermandateringsbesluiten naar overige medewerkers. Het adviseren over en opstellen van de (onder)mandaten is binnen Waterschap Vallei & Eem belegd bij het team Juridische Zaken van de afdeling services.

In de uitvoeringsregels financieel beheer 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. Budgetbeheer

6.1. Afspraken en verantwoording

Ten aanzien van de 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 zijn de volgende bepalingen van toepassing:

- De directie draagt zorg voor tijdige beschikbaarheid van de bestuursinstrumenten, zoals elk jaar door het algemeen bestuur wordt vastgelegd in de planning van de BBP-cyclus voor het komend jaar;
- De directie verdeelt de prestaties en middeleninzet zoals opgenomen in de beleidsproducten in afdelingsproducten en wijst die toe aan de afdelingshoofden en programmamanagers. De meerjarenraming is hierbij kaderstellend. De directie maakt met de afdelingshoofden en programmamanagers afspraken over de wijze en frequentie van rapporteren.

Met de vaststelling van de jaarrekening door het algemeen bestuur wordt aan het college van dijkgraaf en heemraden decharge verleend voor het gevoerde bestuur in het afgelopen jaar. Impliciet wordt hiermee ook decharge verleend aan de directie.

6.2. Uitvoeringsregels

Deze regeling financieel beheer is nader uitgewerkt in uitvoeringsregels die door de directie worden vastgesteld. In deze uitvoeringsregels zijn nadere regels opgenomen inzake:

- budgetregels met betrekking tot de exploitatie;
- budgetregels met betrekking tot investeringen;
- regels met betrekking tot personele kosten en tijdverantwoording;
- regels met betrekking tot inkomsten (belastingen en overig);
- aanvragen van kredieten.

7. Inkoop en aanbesteding

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken 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.

De regels over inkoop en aanbesteding zijn vastgelegd in het inkoop en aanbestedingbeleid, dat is vastgesteld door het college van dijkgraaf en heemraden, en de uitvoeringsregels inkoop en aanbesteding, vastgesteld door de directie. 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.

8. Financiering

Artikel 14 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie 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 in een treasurystatuut. Onderwerpen die in dit statuut aan de orde komen betreffen vooral het beleid ten aanzien van financiële instrumenten, het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie. Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer en het interne liquiditeitsbeheer.

Voor dit hoofdstuk wordt volstaan met een verwijzing naar het genoemde treasurystatuut.

9. Regels ter voorkoming van Misbruik en Oneigenlijk gebruik

9.1. Inleiding

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

M&O speelt voornamelijk bij activiteiten waarbij de informatie van natuurlijke of rechtspersonen binnen of buiten de waterschapsorganisatie van groot belang is voor de uitvoering van de regeling. Bijvoorbeeld bij subsidies, heffingen en vergunningen.

Ter voorkoming van M&O worden in deze regeling uitgangspunten en richtlijnen geformuleerd. Deze uitgangspunten en richtlijnen maken een organisatie weerbaar. 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).

9.2. M&O

Onder *misbruik* wordt verstaan:

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheids subsidies 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 betreft hier 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 in overeenstemming met wet- en regelgeving gehandeld, maar 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 onder andere verordeningen en beheersmaatregelen. M&O-regelgeving kan worden ingedeeld naar de volgende categorieën maatregelen:

- a. Regelgeving met betrekking tot 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.

9.3. Huidige regelgeving en maatregelen

Binnen ons waterschap is een aantal regelingen en maatregelen van kracht die het M&O-beleid ondersteunen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Functiescheiding in processen;
- Waterschapsbreed beveiligingsplan op het gebied van automatisering;
- Voor medewerkers autorisaties aangebracht in softwaresystemen;
- Fysieke beveiliging van eigendommen (kluis, alarmsysteem);
- Ambitiecode integriteit ondertekend door de medewerkers;

- Gedragscode bestuurlijke integriteit vastgesteld;
- Er is een protocol voor het gebruik van internet en email;
- Er worden operationele audits uitgevoerd;

Op het moment dat misbruik of oneigenlijk gebruik wordt geconstateerd, zal dit worden gerapporteerd aan het verantwoordelijke afdelingshoofd.

10. Overig financieel beleid

Op grond van artikel 11 uit de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie doet het college van dijkgraaf en heemraden voorstellen aan het algemeen bestuur die zijn gericht op een volledig en actueel beleid van het waterschap ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- waardering en afschrijving van activa;
- weerstandsvermogen, risicomangement, reserves en voorzieningen;
- kostentoekening en onderbouwing tarieven;
- financiering. De kaders van dit beleid zijn vastgelegd in artikel 14 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie; de actuele beleidslijnen worden jaarlijks opgenomen in de begroting.

Bovenstaand beleid (met uitzondering van financiering) is opgenomen in de nota financieel beleid en vastgesteld door het algemeen bestuur.

11. Bestuurlijke vaststelling

Conform artikel 17 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie dient deze Regeling vastgesteld te worden door het college van dijkgraaf en heemraden.

12. Slotbepaling

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

2. De Regeling financieel beheer, zoals vastgesteld bij besluit van het college van dijkgraaf en heemraden d.d. 21 december 2010 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2012.

Dit besluit kan worden aangehaald als "Regeling financieel beheer Waterschap Vallei & Eem 2012".

Aldus vastgesteld door het college van dijkgraaf en heemraden op 22 november 2011.

mr. G.P. Dalhuisen
secretaris

drs. J.M.P. Moons
dijkgraaf

Bijlage: beheer van de afzonderlijke hoofdstukken

In artikel 17 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie wordt in het tweede lid tevens bepaald dat het college van dijkgraaf en heemraden 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 hoeft 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.

Hoofdstuk	Opgenomen in de volgende beleidsstukken	Meest recente vaststellingsdatum	Vastgesteld door	Voorstel nummer
6	Budgetbeheer	Uitvoeringsregels financieel beheer	Directie	
7	Inkoop en aanbesteding	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	College van dijkgraaf en heemraden	
		Uitvoeringsregels inkoop en aanbesteding	Directie	
8	Financiering	Treasurystatuut	College van dijkgraaf en heemraden	
10	Overig financieel beleid	Nota financieel beleid	Algemeen bestuur	