

Financiële uitvoeringsregels Provincie Overijssel 2014

Algemene toelichting

Toelichting Financiële uitvoeringsregels Provincie Overijssel 2014

De financiële uitvoeringsregels Provincie Overijssel 2014 (Financiële uitvoeringsregels) vormen het sluitstuk van de Financiële Verordening Provincie Overijssel 2013 (Financiële verordening). Het is daarmee een onderdeel van de basisstructuur van de provinciale organisatie. De Financiële uitvoeringsregels vervangt de budgethoudersregeling Provincie Overijssel 2004 en treedt per 1 januari 2014 in werking.

De plaats van de Financiële uitvoeringsregels binnen de organisatie

De basisstructuur van de provinciale organisatie is voor te stellen als een driehoek:

De top van de driehoek bestaat uit de door GS vastgestelde Organisatieregeling Provincie Overijssel 2012. Deze vindt zijn basis met het Besturings- en Management Concept (BMC) en de Overijsselse standaard (OVS). In de organisatieregeling worden de indeling, organisatiestructuur en verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie uitgewerkt.

De top van de driehoek geeft antwoord op de vraag: hoe is de ambtelijke organisatie van de provincie ingericht?

Aan één kant steunt de driehoek op de bevoegdhedenbesluiten. Dat zijn de Mandaatbesluiten van GS en CdK en de ondermandaatbesluiten van directie en HE's en de daarbij behorende bevoegdhedenlijsten Algemeen en van de eenheden. Deze hoek geeft antwoord op de vraag: wie is bevoegd om bestuursrechtelijke besluiten te nemen namens GS en wie is bevoegd de provincie privaatrechtelijk te binden? De bevoegdhedenbesluiten hebben primair een externe werking.

Aan de andere kant steunt de driehoek op de door PS vastgestelde Financiële verordening en de bijbehorende door GS vastgestelde financiële uitvoeringsregels. De verordening geeft aan hoe PS gebruik maakt van haar budgetrecht. Het betreft een uitwerking van haar rolverdeling ten opzichte van GS. In artikel 18, aanhef en onder e van de Financiële verordening is bepaald dat GS nadere uitvoeringsregels vaststellen met betrekking tot de financiële organisatie. Deze regels vinden hun grondslag daarin. Onder de financiële uitvoeringsregels bevinden zich de budgetbeheerdersregelingen per eenheid. Deze hoek geeft onder meer antwoord op de vraag: wie mag een betaling ten laste van een specifiek budget brengen?

Budgethouderschap, budgetbeheer en bevoegdheden

Om het onderscheid tussen bevoegdheden en budgethouderschap dan wel budgetbeheerderschap te verduidelijken volgt een korte beschrijving vanuit het perspectief van de budgetbeheerder.

In het Hoofdlijnenakkoord zijn de ambities van het College neergelegd. In de Kerntakenbegroting en de werkplannen worden deze ambities verder uitgewerkt en worden de te behalen resultaten vastgelegd. Het Hoofdlijnenakkoord, en de uitwerking daarvan in de Kerntakenbegroting en de werkplannen vormen het kader van de beleidsvorming en beleidsuitvoering die leiden tot de te behalen resultaten. Om deze resultaten te behalen worden kosten gemaakt. Die kosten worden gedekt uit de daarvoor beschikbare budgetten.

De budgetbeheerders zijn door de budgethouder gemachtigd om kosten ten laste van hun budget te brengen. In de Financiële verordening zijn de grote lijnen op financieel gebied en de rolverdeling tussen PS en GS vastgelegd. In de Financiële uitvoeringsregels zijn onder meer de verhoudingen tussen budgethouder en budgetbeheerder vastgelegd.

Aan de te maken kosten liggen opdrachten, overeenkomsten, subsidiebeschikkingen, etc. ten grondslag. In de bevoegdhedenlijsten is opgenomen welke functionarissen -op grond van aan hun verleend mandaat- bevoegdheid hebben om te beslissen tot het aangaan van deze opdrachten, overeenkomsten en beschikkingen. Door deze opdrachten, overeenkomsten en beschikkingen binden zij de provincie aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

Er zijn twee relevante situaties denkbaar:

a. Het is mogelijk dat een budgetbeheerder slechts door tussenkomst van een daartoe gemandateerd, bevoegd persoon kan bewerkstelligen dat de provincie bepaalde verplichtingen aangaat. De budgetbeheerder is daarentegen wel altijd bevoegd zelfstandig de aangegane verplichtingen ten laste van het betreffende budget vast te leggen in de financiële administratie. Uiteraard met inachtneming van de spelregels die zijn opgenomen in de Financiële verordening en de Financiële uitvoeringsregels.

b. Het kan ook zo zijn dat de budgetbeheerder ook het mandaat heeft om te beslissen tot het aangaan van de overeenkomst, opdracht of beschikking. Dan kan hij dus zowel de verplichting aangaan namens de provincie als de kosten daarvan ten laste van het budget brengen. Zowel het mandaat tot het aangaan van de verplichting als de financieel/budgettaire afwikkeling zijn dan in handen van één persoon.

Via deze uitvoeringsregels wordt de lijn van de PAV-er geïntroduceerd (artikel 6). Binnen de bestaande administratieve inrichting is het mogelijk dat zowel het aangaan van de verplichting als de afhandeling

van de factuur en prestatieakkoordverklaring bij een opdrachtverstrekking in één hand is neergelegd. Dit betekent een hoge administratieve last voor de budgetbeheerder, vaak langere doorlooptijden bij de verwerking van de facturen en vanuit het perspectief van de interne controle het ontbreken van een vier ogen toets. In de praktijk wordt hier door verschillende budgethouders (eenheden) op ingespeeld door het aanstellen van prestatie-akkoordverklaarders (pav-ers). Deze medewerkers kunnen via het systeem op basis van de door de budgetbeheerder vastgelegde verplichting, de verstrekte opdracht en de factuur, de prestatie als geleverd en akkoord verklaren. Hierna kan de administratie zonder tussenkomst van de budgetbeheerder tot betaling overgaan. Daar waar het mandaat voor het aangaan van een verplichting en het budgetbeheer in één persoon is verenigd, kan de PAV-functie niet door de budgetbeheerder worden ingevuld. Per opdracht kan een pav-er worden aangewezen.

Subsidies kennen een eigen proces waarin de interne controle op een andere wijze is geborgd. Het inzetten van een PAV-er voegt in dit proces geen waarde toe.

Deze uitvoeringsregels zijn een raamwerk voor de financiële organisatie van de provincie. Om effectief te kunnen zijn zullen de Financiële uitvoeringsregels binnen een eenheid of binnen een project, in afstemming met de unit- of projectcontroller, uitgewerkt en vertaald moeten worden naar de specifieke situatie. Dat laat onverlet dat de Financiële uitvoeringsregels (inclusief de uitwerkingen daarvan) een sluitend geheel vormen met de Organisatieregeling provincie Overijssel 2012, de Financiële verordening provincie Overijssel 2013, de bevoegdhedenbesluiten en bijbehorende bevoegdhedenlijsten, de budgetbeheerdersregelingen en relevante procesbeschrijvingen.

Voor de aansluiting bij de praktijk en het actueel houden van bovengenoemde documenten is het essentieel dat de budgethouder en de unit- of projectcontroller de geëigende momenten in de planning & control-cyclus benutten om met verbetervoorstellen te komen voor gesignaleerde tekortkomingen en met aanpassingsvoorstellen voor gewenste wijzigingen.

Naast inzicht in de beoogde samenhang tussen prestatie en budget, is ook inzicht in de werking en consequenties van een budget van belang. Wil een budget functioneel zijn, dan moeten de (deel)prestaties vastgelegd zijn in de werkplannen en ook tijdens het lopende jaar worden bewaakt. Op het moment dat de budgetten niet worden uitgeput of wanneer er overschrijdingen van het budget zijn, moet dit gesignaleerd en verklaard worden en zullen desnoods maatregelen getroffen moeten worden.

De bevoegdhedenlijsten zijn te raadplegen via: www.overijssel.nl/bestuur/bevoegdhedenlijsten/.

De budgetbeheerdersregelingen per eenheid zijn te raadplegen via EDO.

Reserves, voorzieningen en doeluitkeringen

Naast het beheer van het beheer over budgetten die gedekt worden uit reserves, voorzieningen en doeluitkeringen worden voor deze budgetten de fondsbeheerder in beeld gebracht. Fondsbeheerders worden analoog aan het budgethouderschap benoemd door de directie. In de regel zal dit de budgethouder zijn die de beschikkingsbevoegdheid heeft over het budget wat gedekt wordt uit de betreffende reserve of voorziening. Er komen echter ook reserves, voorzieningen en doeluitkeringen voor, waarmee een veelheid van activiteiten te realiseren zijn, die uitstijgen boven een gegeven organieke indeling, ofwel meerder budgethouders kennen. Om de eenduidigheid te waarborgen in de verantwoordingsplicht over de omvang en de bestemming op termijn van de betreffende reserve, voorziening of doeluitkering wordt door de directie die fondsbeheerder aangewezen, daar waar het zwaartepunt van de activiteiten ligt dan wel vervuld de directie zelf het fondsbeheer (budgethouderschap). De fondsbeheerder brengt vervolgens via de reguliere rapportagecyclus verslag uit aan de directie over de ontwikkeling van de betreffende reserve of voorziening, alsmede een relevante beleidsmatige toelichting hierop. De fondsbeheerder verstrekt voorts zijn unitcontroller tijdig alle informatie die hij nodig heeft om zijn taak op adequate wijze te vervullen.

Tenslotte wordt binnen deze Financiële uitvoeringsregels geregeld hoe het huis van de control binnen onze provincie is opgebouwd. De budgethouder is integraal verantwoordelijk voor het budgetverloop en een doelmatige en doeltreffende realisatie van de prestaties. De budgethouder treft daarmee vanuit de eerstelijns control maatregelen zodat hij adequaat kan toezien op het budgetverloop en de realisatie van de (deel)prestaties en de effecten daarvan. De unitcontroller of projectcontroller houdt op basis van het risicoprofiel van de (deel)prestatie daarnaast toezicht op het budgetverloop en de manier waarop prestaties worden gerealiseerd. Hij controleert en adviseert gevraagd en ongevraagd de budgethouder en budgetbeheerder. Dit vormt de tweedelijns controle. Conform artikel 12 uit de Organisatieregeling 2012 houdt de concerncontroller houdt toezicht op het functioneren van de eerste en tweede lijnscontrol. Hij houdt op concernniveau, maar ook op individueel procesniveau, systematisch toezicht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende conversie van middelen naar prestaties en effecten. De concerncontroller ontleent zijn verantwoordelijkheid aan die van de directie. Hij kent een onafhankelijke rapportagefunctie richting de directie. De concerncontroller kan adviseren aan Gedeputeerde Staten indien hetgeen gesignaleerd bij de directie naar het oordeel van de concerncontroller niet leidt tot adequate opvolging.

Financiële uitvoeringsregels Provincie Overijssel 2014

Artikel 1 Budget

1. Met het vaststellen van de Kerntakenbegroting kent Provinciale Staten, middelen toe aan de beleidsdoelen van de kerntakenbegroting. Een beleidsdoel is opgebouwd uit prestaties.

2. Onder een budget wordt verstaan een financiële taakstelling, gekoppeld aan een te leveren (deel-)prestatie of cluster van reguliere prestaties, die nodig is om de door Provinciale Staten vastgestelde Kerntakenbegroting en de daaraan gekoppelde beleidsdoelen te realiseren.
3. De directie kent op basis van de vastgestelde Kerntakenbegroting en binnen de kaders van de beleidsdoelen, bij het vaststellen van de werkplannen de budgetten, waaronder de reserves, voorzieningen en doeluitkeringen, toe aan de budgethouders.
4. De Kerntakenbegroting wordt nader uitgewerkt in de werkplannen van de eenheden en/of ambtelijk opdrachtgevers. Het werkplan vermeldt in ieder geval de (bestuurlijk) relevante beleidsdoelen en (deel-)prestaties en de daaraan gekoppelde budgetten.
5. De directie stelt het werkplan vast bij het sluiten van het managementcontract tussen de directie en de budgethouder.
6. De werkplannen vormen samen het concernwerkplan, dat wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
7. Een budget wordt toegekend aan de organisatorische eenheid die de (deel-) prestatie levert.

Artikel 2 Budgethouder

1. Een budgethouder is de ambtelijk gemachtigde voor de door de directie aan hem/haar toegekende budgetten. Een budgethouder is integraal verantwoordelijk voor het budgetverloop voor de aan hem/haar via de werkplannen toegekende budgetten en de realisatie van de in het werkplan daaraan gekoppelde (deel-)prestaties.
2. Een budgethouder handelt op grond van bestuurlijke besluitvorming. Hij/Zij neemt de verdeling van bevoegdheden in wet- en regelgeving en provinciale besluitvorming in acht. Een budgethouder is een hoofd van een eenheid, de directie of / (en eventueel in de rol van) ambtelijk opdrachtgever.
3. Indien sprake is van een externe fondsbeheerder, blijft het budgethouderschap berusten bij het hoofd van een eenheid of / (en eventueel in de rol van) de ambtelijke opdrachtgever.
4. Iedere reserve, voorziening en/of doeluitkering wordt belegd bij één fondsbeheerder. Een fondsbeheerder is de ambtelijke beschikkingsbevoegde met betrekking tot de door Provinciale Staten ingestelde reserves, voorzieningen en doeluitkeringen. Op het fondsbeheer zijn de in deze regeling beschreven bepalingen ten aanzien van het budgethouderschap van toepassing.
5. Het hoofd van een eenheid is tevens budgethouder voor de budgetten van de eenheid als geheel. Een ambtelijk opdrachtgever is tevens budgethouder voor de budgetten van het project of programma als geheel.
6. De directie verdeelt de budgetten voor apparaatskosten en personeelsgebondenkosten over de eenheden en projecten of programma's.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden van de budgethouder

1. De budgethouder is verantwoordelijk voor de bewaking van het verloop van de aan hem/haar toegewezen budgetten.
2. De budgethouder is verantwoordelijk voor de bewaking van het tijdig en volledig heffen van de tot zijn/haar budget behorende inkomsten.
3. De budgethouder is er verantwoordelijk voor dat de op zijn budget betrekking hebbende verplichtingen, facturen en vorderingen door de eenheid Bedrijfsvoering zodanig (kunnen) worden vastgelegd, dat de actuele stand van het budget op elk gewenst moment beschikbaar kan zijn.
4. De budgethouder is verantwoordelijk voor de optimale inzet van middelen ten behoeve van de in het werkplan genoemde doeleinden en prestaties, het opstellen van budgetprognoses, tussentijdse informatievoorziening en het afleggen van verantwoording.

Artikel 4 Aanwijzen budgetbeheerder

1. De budgethouder kan budgetbeheerders aanwijzen. De budgethouder wijst de budgetbeheerders aan door in een budgetbeheerdersregeling per eenheid of per project of programma vast te leggen voor welke budgetten welke budgetbeheerders gelden. In deze budgetbeheerdersregeling kan tevens aangegeven worden tot welke maximumbedragen de budgetbeheerder mag tekenen met betrekking tot het geven van betalingsopdrachten binnen de aan hem toegewezen budgetten. De budgethouder let bij het aanwijzen van de budgetbeheerders op een goede functiescheiding.
2. Uitgangspunt bij het aanwijzen van budgetbeheerders en het vaststellen van de maximumbedragen vormen de bevoegdheden van functionarissen zoals die zijn vastgelegd in de bevoegdhedenbepalingen en de daaraan gekoppelde bevoegdhedenlijsten.
3. Indien geen budgetbeheerder is aangewezen, is de budgethouder ook budgetbeheerder.

Artikel 5 Verantwoordelijkheden van de budgetbeheerder

1. De budgetbeheerder draagt, binnen de grenzen van zijn/haar budget, zorg voor een rechtmatige en doelmatige besteding en ontvangst van de financiële middelen.
2. De budgetbeheerder houdt zich aan de procedures en instructies met betrekking tot financieel beheer, die zijn vastgelegd in vastgestelde AO/IC procedures.

3. De budgetbeheerder heeft een zodanig inzicht in de hoogte, samenstelling en uitputting van het budget dat verantwoord budgetbeheer kan worden gevoerd. Als dit inzicht niet verkregen kan worden, meldt hij/zij dit aan de budgethouder.
4. De budgetbeheerder rapporteert aan de budgethouder over de daartoe aangewezen periodes. Hij/zij rapporteert uit eigen beweging in geval van dreigende onder- of overschrijdingen van het budget of onregelmatigheden in het beheer daarvan.

Artikel 6 Prestatie Akkoord Verklaarder (PAV-er)

1. De budgetbeheerder wijst een PrestatiesAkkoord Verklaarder (PAV-er) aan bij het vastleggen van de verplichting voortvloeiende uit een opdrachtverstrekking.
2. De PAV-er draagt zorg voor controle, fiattering van de geleverde prestatie en de daaraan gekoppelde en tijdige betaalbaarstelling van inkomende facturen en declaraties. Het mandaat van de initiële budgetbeheerder kan daarbij nooit overschreden worden.

Artikel 7 Informatievoorziening

1. De budgetbeheerder verstrekt de unit- of projectcontroller tijdig alle informatie die deze nodig heeft om zijn taak adequaat te vervullen.
2. De budgethouder legt verantwoording af over het gevoerde budgetbeheer in periodieke rapportages aan de directie. Deze rapportages worden door de directie vastgesteld.
3. Gedurende het jaar brengt de budgethouder minimaal één maal per jaar een managementrapportage uit aan de directie met betrekking tot de in het werkplan opgenomen prestaties en budgetten. De directie stelt deze managementrapportages vast. Op grond van deze managementrapportages brengt de directie minimaal één maal per jaar een bestuursrapportage uit aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten stellen de bestuursrapportages vast.
4. Voor iedere managementrapportage wordt een procesnota opgesteld en vastgesteld door GS. De procesnota stelt de kaders voor de managementrapportages. De managementrapportage is procesmatig en inhoudelijk ingericht conform de kaders van deze vastgestelde procesnota.

Artikel 8 Control

1. De budgethouder is integraal verantwoordelijk voor het budgetverloop en een doelmatige en doeltreffende realisatie van de prestaties. De budgethouder treft vanuit eerstelijnscontrol maatregelen zodat hij/zij adequaat kan toezien op het budgetverloop en de realisatie van de (deel-)prestaties en effecten daarvan.
2. De unitcontroller of projectcontroller houdt daarnaast, op basis van het risicoprofiel toezicht op het budgetverloop en de manier waarop prestaties worden gerealiseerd. Deze tweedelijnscontroller heeft toegang tot alle voor zijn/haar taak relevante informatie. Hij controleert en adviseert gevraagd en ongevraagd de budgethouder en budgetbeheerder.
3. De concerncontroller houdt toezicht op het functioneren van de eerste- en tweedelijnscontrol. Hij/zij houdt op concernniveau, maar ook op individueel procesniveau, systematisch toezicht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende conversie van middelen naar prestaties en effecten. Hij/zij heeft toegang tot alle voor zijn toezichthoudende taak relevante informatie. De concerncontroller rapporteert aan de directie.

Artikel 9 Voorwaarden en beperkingen

Voor zover niet strijdig met de Financiële Verordening Provincie Overijssel 2013, deze Financiële uitvoeringsregels en overige wet-en regelgeving, kunnen aan het budgethouder- en budgetbeheerderschap voorwaarden en beperkingen worden verbonden.

Artikel 10 Budgethoudersregeling 2004

De Budgethoudersregeling Provincie Overijssel 2004 wordt ingetrokken.

Artikel 11 Inwerkingtreding

De Financiële uitvoeringsregels Provincie Overijssel 2014 treden in werking na publicatie in het Provinciaal Blad.