

Handboek financieel management in crisissituaties

Directie Financieel Economische Zaken
januari 2003

Inhoudsopgave

	Pag.
1. Inleiding	3
1. Inleiding	3
4.1 Inleiding	9
4.2 Bevoegdheden en kernfuncties	9
4.2.1 Geld - en procuratiefunctie	10
4.2.2 Administratiefunctie	11
4.2.3 Informatiefunctie	11
4.2.4 Analyse- en adviesfunctie	11
4.2.5 (Interne) Auditfunctie	11
4.3 Overleg en departementale coördinatie	12
5.1 Organisatie	13
5.2 De kernfuncties van financieel management in de aandachtsfase	13
5.2.1 Geld- en procuratie functie	13
5.2.2 Administratiefunctie	13
5.2.3 Informatiefunctie	13
5.2.4 Analyse- en adviesfunctie	14
5.2.5 Auditfunctie op concernniveau (crisisauditteam)	14
6.1 Algemeen	15
6.1.1 Activeren crisisorganisatie	15
6.1.2 Personele bezetting	15
6.1.3 Regionaal coördinatiecentrum	15
6.1.4 De dienstcontroller	15
6.1.5 Concern crisiscontroller	15
6.1.6 Het Concern Crisis Control Team (3CT)	16
6.2 De kernfuncties van financieel management in de crisisfase	16
6.2.1 Geld- en Procuratiefunctie	16
6.2.2 Administratiefunctie	16
6.2.3 Informatiefunctie	16
6.2.4 Analyse- en adviesfunctie	17
6.2.5 Auditfunctie	17
6.3 Afwijken van de procedures	18
8.1 Ontbinding crisisorganisatie	20
8.2 Rekening en verantwoording	20
8.3 Veilig stellen archieven	20
8.4 Evaluatie	20

1. Inleiding

In maart 2002 verscheen het LNV Handboek Crisisbesluitvorming (versie 1.0) dat invulling geeft aan de besluitvorming, het management, de communicatie en de organisatie van activiteiten die LNV verricht in het kader van een crisisbestrijding.

Met betrekking tot het crisismanagement worden vijf fasen onderscheiden:

1. de normale fase
2. de aandachtsfase
3. de crisisfase
4. de fase buitengewone omstandigheden
5. de afbouwfase.

Het LNV Handboek Crisisbesluitvorming geeft op hoofdlijnen aan hoe LNV met crisisbestrijding omgaat. De hoofdlijnen worden verder uitgewerkt in deelhandboeken. Een van de deelhandboeken is het Handboek Financieel Management in crisissituaties, dat nu voor u ligt.

Het Handboek Financieel Management in Crisissituaties heeft tot doel de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten die met de crisisbestrijding samenhangen, te bevorderen en een voldoende basis te leggen voor een betrouwbare informatievoorziening en verantwoording.

Dit Handboek Financieel Management in Crisissituaties (handboek FMC) geeft voor de hierboven genoemde fasen aan wat op het gebied van financieel beheer de taken zijn voor de organisatieonderdelen van LNV en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Het Handboek FMC is dus bestemd voor alle directies en diensten (ook intern verzelfstandigde) van LNV.

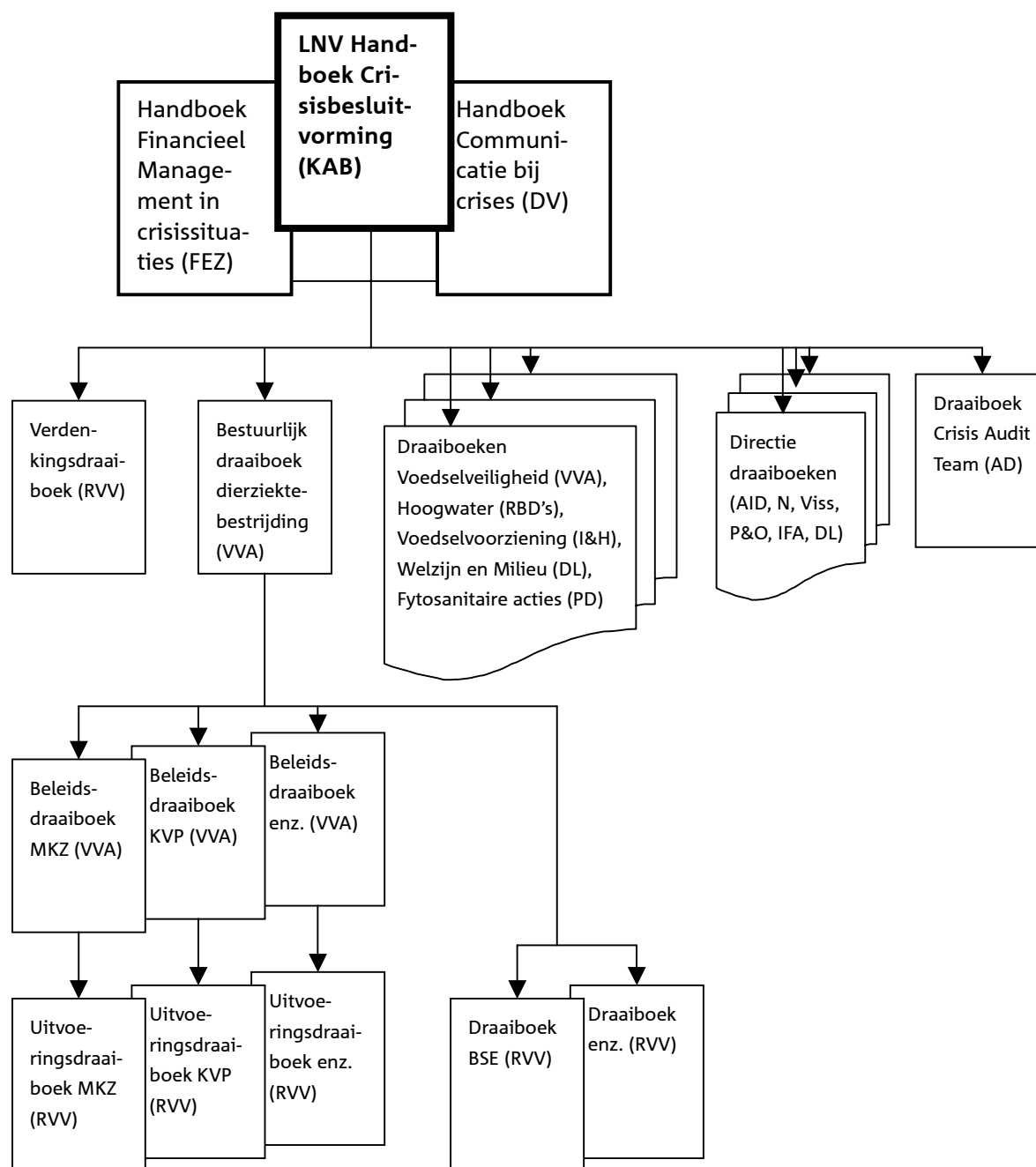
Dit handboek richt zich voor wat de crisisfase betreft met name op het centrale Concern CrisisControl Team en de regionale teams Financiële, Personele en Facilitaire Zaken.

Het handboek FMC geeft richtlijnen en uitgangspunten voor het financieel beheer op concernniveau en voor het beheer bij de directies en diensten die in de onderscheiden crisisdraaiboeken uitgewerkt moeten worden.

Het Handboek FMC wordt gebruikt voor alle mogelijke crisissituaties, waarbij geldt dat de rol van de concerncontroller (de directeur FEZ) scherper zal worden ingevuld naarmate de omvang van een crisis groter wordt. Zo zal de concerncontroller in omvangrijke crisissituaties zijn aanwijzingsbevoegdheid scherper invullen als in situaties waarin sprake is van beperkte crisis. Een en ander betekent dat de keuzevrijheid van de integraal manager op het gebied van financieel, materieel en personeelsmanagement, bij omvangrijke crises meer beperkt zal worden dan bij een crisis van beperkte omvang.

De Bestuursraad bepaalt wanneer, ingeval van een crisis, de LNV crisisorganisatie geactiveerd moet worden.

Het Handboek FMC is echter ook van toepassing in crisissituaties waarin de bestrijding overgelaten wordt aan het decentrale management en waarin dus geen LNV crisisorganisatie geactiveerd wordt.



Hiërarchie handboeken.

Beheer handboek

Het beheer van dit handboek berust bij de directeur Financieel Economische Zaken. Wijzigingen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Bestuursraad.

2. Financieel management in crisissituaties: begripsbepaling

Financieel management in crisissituaties is het inrichten en beheersen van de financiële organisatie van een crisis en het afleggen van verantwoording daarover.

Definitie

De financiële organisatie omvat het geheel van mensen, middelen, procedures en gegevens gericht op verkrijging, bewaring, aangaan verplichtingen, besteding en registratie van (financiële) waarden ten behoeve van het functioneren van een organisatie, de beheersing daarvan en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

In dit handboek wordt onder het inrichten van de organisatie verstaan het benoemen, beschrijven en positioneren van de financiële organisatie. De financiële organisatie omvat 5 vitale financiële functies. Voor een uitgebreide beschrijving van de 5 vitale functies wordt verwezen naar het Rapport “De plaats van de financieel-economische functie binnen het Ministerie van LNV, september 1997”.

Bij de inrichting van de financiële organisatie wordt zoveel mogelijk de procesgang onder normale omstandigheden gevolgd, zoals beschreven in bovengenoemd rapport. Directies en diensten beschrijven in hun eigen crisisdraaiboeken of de daarbij behorende beschrijvingen van de Administratieve Organisatie tijdens crisissituaties, expliciet de inbedding van de vijf Kernfuncties Financiële Organisatie.

De vitale (kern)functies zijn:

- Geld- en procuratiefunctie
- Administratiefunctie
- Informatiefunctie
- Analyse- en adviesfunctie
- (Interne) Auditfunctie

Definities :

1. **Geld- en procuratiefunctie** - het verwerven van middelen en het uitvoeren van beheershandelingen, mede ter realisatie van de door de integraal manager overeengekomen afspraken, zoals het aangaan van verplichtingen, ondertekening van contracten en de betaalbaarstelling van facturen, subsidies, vergoedingen en compensaties.
2. **Administratiefunctie** - het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een dienst of directie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
3. **Informatiefunctie** - het inrichten, opzetten en onderhouden van de structuur van het informatievoorzieningsproces en van de documentatie daaromtrent teneinde te waarborgen dat de verstrekte informatie voldoet aan kwaliteitseisen zoals beschikbaarheid, exclusiviteit, integriteit, controleerbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en bescherming van waarden.
4. **Analyse- en adviesfunctie** - het onderzoeken en het analyseren van uit diverse bronnen afkomstige gegevens en het (on)gevraagd verstrekken van adviezen aan de integraal manager naar aanleiding van die analyse ter beheersing en bijsturing van de bedrijfsprocessen, teneinde ervoor te zorgen dat de realisatie voldoet aan de “drie E’s”: zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid (“economy, efficiency en effectiveness”).
5. **Auditfunctie** - het vaststellen dat de organisatie en de informatievoorziening voldoen aan de daaraan te stellen eisen, alsmede het beoordelen of het beleid en het bedrijf op een zuinige, doelmatige, doeltreffende en rechtmatige wijze wordt of is uitgevoerd.

3. Interne Organisatie en commandostructuur

Het financieel beheer tijdens en van een crisis, wordt zoveel mogelijk aan de bestaande interne organisatie overgelaten. Naarmate de omvang van een crisis toeneemt, zal de bestaande organisatie niet meer kunnen voorzien in de informatiebehoefte die tijdens een crisis ontstaat, zonder verwaarlozing van andere reguliere taken. Het is dan zaak voor het decentraal management een afzonderlijke crisiscontroller aan te stellen (decentrale crisiscontroller).

Hoewel de bestrijding van een crisis veelal “projectmatig” door de directies en diensten aangepakt zal worden, ontslaat dit de lijnorganisatie niet van de verantwoordelijkheid voor een adequaat financieel beheer.

Binnen de lijnorganisatie zijn de dienst- en directiecontrollers:

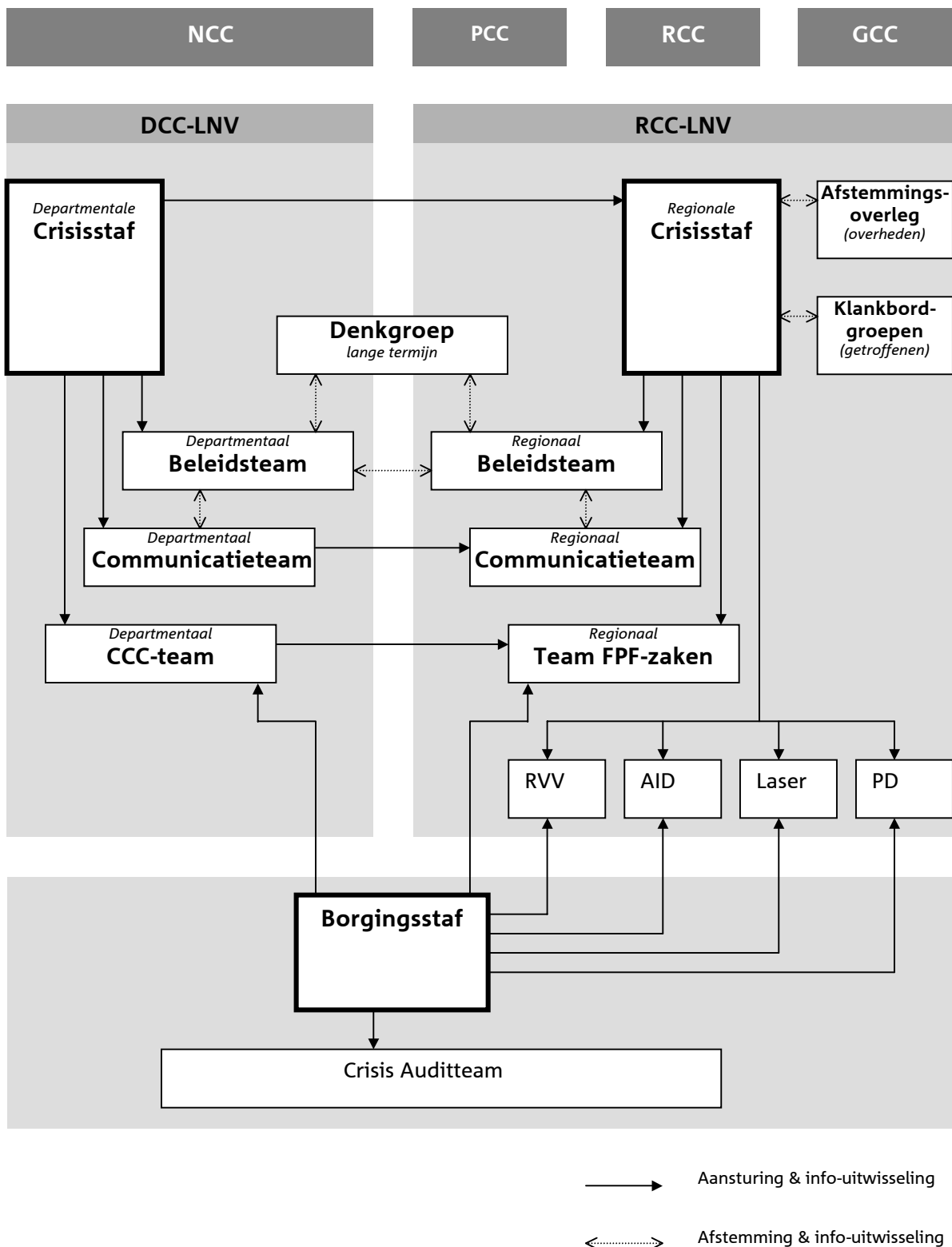
- verantwoordelijk voor het financieel beheer van hun dienst of directie met betrekking tot uitgaven en ontvangsten in het kader van de crisisbestrijding en het opstellen van de financiële verantwoording,
- ☒ en zien zij toe op de inrichting en de bemensing van de financiële organisatie binnen de crisisorganisatie en de toepassing van het eigen handboek administratieve organisatie crisissituaties en het betreffende crisisdraaiboek.

De directeur Financieel Economische Zaken is de centrale concern crisiscontroller en :

- ☒ geeft leiding aan het Concern CrisisControl Team.
- ☒ geeft daarnaast functioneel leiding aan de dienst- en directiecontrollers .
- ☒ heeft periodiek overleg met directie- en dienstcontrollers en aangestelde decentrale crisiscontrollers.

Schema LNV-crisisorganisatie

(Handboek crisisbesluitvorming LNV, versie 1.0)



Bovenstaand schema is ontleend aan het LNV Handboek Crisisbesluitvorming. Voor een nadere uitleg van de interne organisatie wordt verwezen naar het LNV Handboek. Het schema is hier slechts opgenomen om de positie van de controller (CCC-Team) te duiden.

Indien door de Bestuursraad besloten wordt tot instelling van een crisisstaf en een regionale crisisstaf, wordt op regionaal niveau een coördinatiecentrum in gebruik genomen. In het

regionale coördinatiecentrum (RCC) worden de decentrale crisisorganisaties van de directies en diensten die bij de bestrijding van de crisis betrokken zijn, gehuisvest.

- ☑ De betrokken directies en diensten spreken, na overleg met de concern crisiscontroller, met elkaar af aan welke (uitvoerende) dienst de FPF-zaken voor het RCC worden uitbesteed.
- ☑ De Decentrale Crisiscontroller van deze dienst behandelt de FPF-zaken die samenhangen met het gezamenlijke regionale coördinatiecentrum.
- ☑ De Decentrale Crisiscontroller van deze dienst berekent de betreffende uitgaven en ontvangsten aan de andere betrokken directies en diensten door.
- ☑ De dienst die de Decentrale Crisiscontroller ter beschikking heeft gesteld, voorziet ook in de interne controle/auditfunctie.
- ☑ Deze dienst legt ook de verantwoording af over het financieel beheer van het regionale coördinatiecentrum.
- ☑ De afspraken in dit verband worden aan de Bestuursraad ter accordering voorgelegd.

Indien het concernbelang daarmee gediend is, zal de concerncontroller (de directeur FEZ) de bevoegdheden van de integraal manager op het gebied van financieel management beperken. Concreet kan dit inhouden dat het aangaan van verplichtingen zijn goedkeuring behoeven en dat de inrichting en bemensing van de financiële organisatie en de inbedding van de vijf kernfuncties daarin, zijn goedkeuring behoeven.

Het Concern Crisis Control Team bestaat uit de directeurs van de directies FEZ, P&O en IFA, en wordt voorgezeten door de directeur FEZ. Het Concern Crisis Control Team (3CT) is belast met:

- ☑ de coördinatie van de inrichting van het centrale en regionale coördinatiecentrum;
- ☑ centrale logistieke, personele en facilitaire zaken en ondersteuning van deze zaken op decentraal niveau;
- ☑ het financieel management van de crisis;
- ☑ ondersteuning op het gebied van ICT.

Ter ondersteuning van de taken van het 3CT stellen de directeurs FEZ, P&O en IFA binnen hun directie een Crisis Kernteam in. Er zijn drie Crisis Kernteams: het CK- FEZ, het CK- P&O en het CK- IFA.

De crisis- concerncontroller is lid van de Borgingsstaf.

4. Normale fase: voorbereidend werk; opzet crisisorganisaties

In de normale fase ziet de directie FEZ toe op het adequaat inrichten van de financiële organisatie door de andere betrokken directies en diensten.

4.1 Inleiding

Vanuit financieel perspectief moet, anticiperend op crisissituaties, het nodige voorwerk gedaan worden. Uitgangspunt daarvoor zijn de bij de directies en diensten reeds aanwezige crisisdraaiboeken. Deze draaiboeken moeten o.a. voorzien in wie wat wanneer doet.

In de Normale Fase wordt de opzet van de financiële organisatie in crisissituaties ontworpen en vastgelegd in de onderscheiden crisisdraaiboeken dan wel in een daarbij gevoegde beschrijving van de Administratieve Organisatie in Crisissituaties.

De controllers van de directies en diensten:

- zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de bij de crisisdraaiboeken behorende beschrijvingen AO,
- en het actueel houden daarvan (ingeval zich wijzigingen in de organisatie of in het crisisdraaiboek voordoen). Hier gelden de normale richtlijnen voor onderhoud van beschrijvingen AO.

De bij of in een draaiboek behorende beschreven administratieve organisatie treedt in werking op het moment dat het betreffende draaiboek in werking treedt. Voorbereidingen voor het in werking treden worden in de aandachtsfase reeds getroffen.

De beschrijving van de AO dient actueel te zijn en klaar te liggen voordat de aandachtsfase intreedt.

4.2 Bevoegdheden en kernfuncties

Bij elk (decentraal) crisisdraaiboek hoort een beschrijving van de Administratieve Organisatie te zijn. In deze beschrijving worden o.a. processen, activiteiten, werkinstructies en gebruikte standaardformulieren, vastgelegd. In de beschrijving van de administratieve organisatie van de crisisorganisatie moet expliciet geregeld worden welke functionarissen bevoegd zijn tot het verrichten van beheershandelingen. In ieder geval moeten de volgende bevoegdheden aan functionarissen zijn toegewezen en in een competentietabel zijn vastgelegd:

- het aangaan van verplichtingen,
- het sluiten van contracten,
- het plaatsen van bestellingen,
- het plaatsen van spoedorders,
- het controleren van facturen, declaraties, subsidieaanvragen e.d.
- de betaalbaarstelling van facturen, declaraties, subsidieaanvragen e.d.
- de betaling,
- de controle op de betaalbaarstelling,
- het voeren van de financiële administratie,
- het uitvoeren van technische inspecties,
- werving en selectie van personeel,
- het bewaren van (on)roerende goederen en het bewaken van eigendommen.

Het gaat hier om een tabel met functies en bevoegdheden. De namen van de functionarissen worden natuurlijk pas ingevuld op het moment dat de crisisorganisatie bemenst wordt.

☒ Niettemin is het raadzaam om in de normale fase al medewerkers van de eigen organisatie aan te wijzen voor (sleutel)functies binnen de crisisorganisatie. Deze medewerkers kunnen zich dan door opleidingen en trainingen voorbereiden op mogelijke crisissituaties.

De beschrijving van de administratieve organisatie van de crisisorganisatie wordt tezamen met het (decentrale) crisisdraaiboek, na beoordeling door de coördinator crisismanagement LNV (KAB), door de Bestuursraad vastgesteld.

4.2.1 Geld - en procuratiefunctie

Naast het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in functiebeschrijvingen voor functionarissen die een sleutelpositie innemen in de financiële organisatie in crisistijd, is het zaak aan het volgende expliciet aandacht te besteden:

Inkoopfunctie, facilitaire en logistieke zaken

- De bij de crisis in de regio betrokken LNV diensten en directies zijn zelf verantwoordelijk voor het adequaat regelen van facilitaire logistieke zaken, zoals huisvesting van hun eigen RCC, inrichting huisvesting, communicatiemiddelen e.d.
 - Datzelfde geldt in beginsel voor logistieke zaken die samenhangen met het primaire proces van de bestrijdingsactiviteiten zoals het regelen van transportmiddelen, parkeer- en schoonspuitplaatsen e.d.
- ☒ De directies en diensten inventariseren, uitgaande van de crisisdraaiboeken, aan welke goederen en diensten tijdens een crisis behoefte is en regelen in de contracten met hun “normale” leveranciers (leveranciers van goederen en diensten aan het reguliere proces) op welke wijze en onder welke condities leveringen van goederen en diensten plaatsvinden in crisissituaties.
 - ☒ Voor goederen en diensten waaraan in de normale fase geen behoefte aan is en waarvoor dus geen relatie onderhouden wordt met een leverancier, wordt nagegaan of het opportuun is om reeds in de normale fase daarmee een contract te sluiten. Voor goederen en diensten van leveranciers die min of meer een monopoliepositie innemen, is het in ieder geval opportuun een contract te sluiten (denk bijvoorbeeld aan de destructor of de AVR).
 - ☒ Waar voordeel te halen is uit een gezamenlijke benadering, worden met externe leveranciers contracten gesloten voor alle betrokkenen. Hiertoe worden in het periodiek overleg van contractcoördinatoren ook deze zaken geagendeerd.
 - ☒ Waar het niet verstandig lijkt een contract te sluiten wordt door de directies en diensten een leveranciersregister aangelegd van leveranciers die in de aandachtsfase, dan wel de crisisfase benaderd zouden kunnen worden. In het leveranciersregister worden per (potentiële) leverancier de prijzen van de relevante goederen en diensten vastgelegd die hij normaliter voor deze goederen en diensten rekent.
 - ☒ Met het oog op de laatste groep (potentiële leveranciers) worden voor de te leveren goederen en diensten modelcontracten gemaakt (IFA in overleg met het betaalorgaan).
 - ☒ Ter voorbereiding op de inrichting van een gezamenlijk regionaal coördinatiecentrum, worden door de betrokken directies en diensten afspraken gemaakt over welk betaalorgaan de facilitaire, personele en financiële aangelegenheden voor dit coördinatiecentrum zal behartigen en hoe verrekening tussen betrokkenen zal plaatsvinden.
 - ☒ Het is verstandig om in ieder geval voor crisissituaties waarmee in het verleden ervaring is opgedaan (KVP, BSE, MKZ, watersnood e.d.) reeds in de normale fase hierover afspraken te maken.

Contractenbeheer

- ☒ De directies en diensten leggen in hun contractenregister vast welke contracten (mede) betrekking hebben op leveringen van goederen en diensten ten behoeve van de bestrijding van crisissituaties.
- ☒ Ook de in de aandachtsfase of de crisisfase gesloten contracten worden in het contractenregister vastgelegd.
- ☒ Iedere dienst en directie benoemt een contractcoördinator die het beheer voert over het contractenregister.
- ☒ De contractcoördinator maakt deel uit van het Decentrale Crisiscontroller-team van de dienst of directie.
- ☒ Tussen de contractcoördinatoren van de directies en diensten vindt periodiek overleg plaats over de af te sluiten contracten en de schaalvoordelen die behaald kunnen worden bij het bundelen van contracten tot LNV-mantelcontracten.

- ☒ Het voorzitterschap en het secretariaat van het periodiek overleg van contractcoördinatoren berust bij de directie Informatiemanagement en Facilitaire Aangelegenheden (IFA).

Aansturing technische diensten

- ☒ Waar volgens een crisisdraaiboek (of de daarbij behorende beschrijving van de administratieve organisatie) gebruik gemaakt wordt van een technische dienst (een dienst die fysieke controles uitvoert zoals bij betaalorganen het geval is), wordt voordat de aandachtsfase intreedt een overeenkomst gesloten voor (dan wel in bestaande convenanten aandacht besteed aan) fysieke controles in situaties van crises en daarover door de technische dienst te verschaffen informatie.

4.2.2 Administratiefunctie

Boekhouding

De kosten van crisisbestrijding kunnen uit meerdere bronnen gefinancierd worden. Te denken valt aan financiering uit de LNV-begroting, uit middelen van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld via het Diergezondheidsfonds), uit suppleties op de begroting door het Ministerie van Financiën en uit bijdragen van de Europese Commissie.

- ☒ Directies en diensten dragen zorg voor een zodanige inrichting van hun begrotings- en realisatieboekhouding, dat op eenvoudige wijze per financieringsbron een declaratie c.q. verantwoording opgemaakt kan worden.

4.2.3 Informatiefunctie

Primaire vastleggingen en de daarvoor te gebruiken documenten en systemen

De bij een crisis te hanteren standaard documenten voor primaire vastleggingen worden in de normale fase reeds ontworpen. Te denken valt aan:

- standaard bestelformulieren,
- standaard (factuur)controlerapporten,
- standaard prestatieverklaringen
- weegrapporten
- taxatierapporten
- oppervlaktemetingen.

Vorbereidende activiteiten:

- ☒ Per draaiboek een controle(risico)memorandum opstellen en de invoer van de daaruit voortvloeiende maatregelen in opzet voorbereiden.
- ☒ Op basis van de draaiboeken, de AO-beschrijvingen en de opgestelde controlememoranda gaat iedere dienst en directie voor zichzelf na of de aanwezige geautomatiseerde systemen voor gegevensverwerking en informatieverschaffing, toereikend zijn.
- ☒ Waar nodig worden systemen aangepast dan wel nieuwe systemen gebouwd.

Richtlijnen archivering

- ☒ Iedere directie en dienst zorgt voor richtlijnen voor een adequate archivering van documenten en de inrichting van een crisisarchief.
- ☒ Hierbij worden de centrale richtlijnen voor archivering van de directie Informatiemanagement en Facilitaire Aangelegenheden gevolgd.

4.2.4 Analyse- en adviesfunctie

De opzet van de analyse- en adviesfunctie binnen de financiële organisatie kan in de normale fase beperkt blijven tot het vastleggen van taak- en functiebeschrijving in functie-informatieformulieren.

4.2.5 (Interne) Auditfunctie

- ☒ Het draaiboek, de AO-beschrijving en de opgestelde controlememoranda zijn basis voor de interne auditplannen van de uitvoerende diensten, die door hun interne afdelingen worden opgesteld. In de normale fase kunnen deze reeds vormgegeven worden.

Met betrekking tot de auditfunctie op concernniveau in crisissituaties, schrijft de Departementale Auditdienst een afzonderlijk draaiboek.

4.3 Overleg en departementale coördinatie

- ☒ In de normale fase vindt op departementaal niveau periodiek overleg plaats over af te sluiten contracten. Dit overleg wordt voorgezeten door de directie IFA. Directies en diensten vaardigen hun contractcoördinator/inkoper af.
- ☒ De directeur FEZ geeft aan bij welke vervulling van sleutelfuncties zijn instemming nodig is, of geeft zo nodig aanwijzingen.

Concern Crisis Control team:

- ☒ De directeur FEZ vormt samen met de directeurs P&O en IFA en AD een periodiek overleg waarin opzet en werking van de crisisorganisatie besproken wordt c.q. initiatieven genomen worden om opzet en werking te laten onderzoeken.
- ☒ afspraken worden gemaakt over de deelname van FEZ, IFA, P&O en AD aan de daarvoor in te stellen onderzoeksteams,
- ☒ afspraken worden gemaakt over de deelname van FEZ, IFA, P&O aan de crisisorganisatie.

5. Aandachtsfase

5.1 Organisatie

In de aandachtsfase wordt de Bestuursraad ondersteund door een Departementaal beleidsteam (DBT). Er is verder nog geen crisisorganisatie. Directies en diensten worden met betrekking tot de voorbereiding op een mogelijke crisissituatie door de BR en het DBT aangestuurd.

5.2 De kernfuncties van financieel management in de aandachtsfase

Op het moment dat vastgesteld wordt dat de situatie zou kunnen escaleren, treffen diensten en directies voorbereidingen voor het activeren van de crisisorganisatie.

- ☒ In de aandachtsfase worden daarom besluiten genomen wie vanuit de directie of dienst de sleutelfuncties binnen de financiële organisatie moeten innemen en voor welke functies externe werving moet plaatsvinden. Besluitvorming hierover vindt plaats door de betrokken directeur in overleg met de dienstcontroller en in lijn met eventuele aanwijzingen van de directeur FEZ.
- ☒ zo mogelijk worden met potentiële kandidaten al (wervings)gesprekken gevoerd (intern/extern).
- ☒ De directeur FEZ geeft aan bij welke sleutelfuncties de vervulling zijn instemming behoeft (voor zover nog niet gedaan in de normale fase) en geeft zo nodig aanwijzingen;
- ☒ De directeur FEZ roept het Concern Crisis Control Team bijeen. De directeuren FEZ, P&O en IFA stellen een Crisiskernteam in, binnen hun directie.

5.2.1 Geld- en procuratie functie

- ☒ De directeur FEZ wijst aan welke directies en/of diensten voor de crisisbestrijding de budgethouders zullen zijn;

5.2.2 Administratiefunctie

Voor zover de handelingen met betrekking tot deze functie zoals beschreven onder de normale fase, nog niet zijn uitgevoerd, worden ze alsnog in de aandachtsfase uitgevoerd.

5.2.3 Informatiefunctie

- ☒ De directeur FEZ overlegt met de bestuursraad en het DBT aan welke management-informatie behoefte is;
- ☒ Daarnaast inventariseert de directeur FEZ welke informatie aan de financierders (bijv. Min. Van Fin. En Europese Commissie) verstrekt moet worden;
- ☒ Hij overlegt met decentrale controllers over het inrichten van een communicatiestructuur met hen.

Het inrichten van een systeem van (financiële) managementinformatie t.b.v. de crisisstaf

Deze taak omvat het beantwoorden van de vraag welke informatie (in de meest ruime zin van het woord) van belang is voor de direct betrokkenen teneinde tijdig afgewogen beslissingen te kunnen nemen en om inzicht te krijgen in het verloop van de financiële consequenties.

Het doel is om een eerste inventarisatie te maken van de benodigde informatiebehoefte.

Belangrijke bouwstenen hiervoor zijn:

- De werkzaamheden die met het oog hierop in de normale fase reeds zijn verricht;
- De draaiboeken; primair en logistiek proces van de bestrijding;
- Eerdere ervaringen met soortgelijke crises;
- Declaratiemodaliteiten (bijv. met de Europese Commissie);
- Aard van de beoogde LNV-compensatieregelingen (kwantitatieve en financiële parameters);
- Verwachte uitgaven in de ondersteunende sfeer (investeringen, inrichting locaties, gebruik maken van externe deskundigen);
- Reeds afgesloten contracten.

Het expliciteren van de behoefte aan managementinformatie is een verantwoordelijkheid van de bestuursraad, de directeur FEZ faciliteert dit proces. Hierbij besteedt hij aandacht aan:

1. wie welke informatie moet verstrekken;
2. de frequentie van de informatievoorziening;
3. het aggregatieniveau van de informatie;
4. de waarborgen voor de aannemelijkheid van de verstrekte decentrale informatie.

De bij de bestrijding betrokken diensten en directies zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van een systeem van managementinformatie en voor de kwaliteit en het tijdig verstrekken van managementinformatie aan bestuursraad c.q. crisisstaf.

Het inrichten van een communicatiestructuur met decentrale controllers.

Omdat de behoefte aan managementinformatie tijdens een crisis kan wijzigen en omdat steeds de consistentie van door verschillende diensten verstrekte informatie bewaakt moet worden, voert de centrale crisiscontroller periodiek overleg met de Decentrale Crisiscontroller's.

- ☒ De directeur FEZ neemt in de aandachtsfase een besluit over de inrichting van de communicatiestructuur met decentrale controllers.

5.2.4 Analyse- en adviesfunctie

In de aandachtsfase vinden nog geen speciale analyse- en advies handelingen plaats.

5.2.5 Auditfunctie op concernniveau (crisisauditteam)

- ☒ De directeur FEZ beoordeelt of laat het crisisauditteam beoordelen of het systeem van managementinformatie voor de ondersteuning van de crisisstaf toereikend wordt ingericht en geeft zonodig aanwijzingen;
- ☒ het crisisauditteam beoordeelt of de bemensing van vitale functies toereikend plaatsvindt (kennis, vaardigheden, niveau nodig voor de vervulling van de vitale functies).
- ☒ Voor zover de opzet van de crisisorganisatie niet in de normale fase beoordeeld is, wordt deze door het crisisauditteam in de aandachtsfase beoordeeld.

6. Crisisfase

6.1 Algemeen

6.1.1 Activeren crisisorganisatie

Op het moment dat de Secretaris Generaal besluit tot de instelling van de verschillende (crisis)teams en daarmee dus de crisisorganisatie activeert, wordt ook het financieel management in crisissituaties ingevuld. Sleutelfuncties binnen de financiële organisatie worden in eerste instantie door ter zake kundige, eigen (LNV) medewerkers bezet. De procedures uit de beschrijving van de administratieve organisatie worden gevolgd.

6.1.2 Personele bezetting

De betrokken directeuren zorgen voor een adequate bezetting (kennis, vaardigheden, ervaring, niveau) van sleutelfuncties binnen de financiële organisatie van de crisisorganisatie van hun dienst of directie. Voor zover nog niet in de normale of in de aandachtsfase aangewezen, worden alsnog medewerkers voor de sleutelfuncties aangewezen.

Sleutelfunctionarissen zijn:

- de decentrale crisiscontroller,
- de interne auditors, die de uitgaven en de toepassing van de verschillende handboeken AO/draaiboeken crisissituaties controleren,
- de crisisinkoper,
- contractcoördinator,
- de procuratiehouder,
- de verplichtingenordonnateur,
- de betalingenordonnateur,
- het hoofd van de crisisboekhouding,
- het hoofd werving en selectie personeel.

6.1.3 Regionaal coördinatiecentrum

- ☒ Indien besloten wordt tot één coördinatiecentrum voor een regio (dit kan ook het Centrale departementale coördinatiecentrum zijn), worden facilitaire, logistieke, personele en financiële zaken door een van de betrokken betaalorganen behartigd.
- ☒ Het is verstandig om een lid van dit team tevens de verantwoordelijkheid te geven van facilitair logistiek manager.
- ☒ De bij het regionaal coördinatiecentrum betrokken diensten en directies spreken onderling af (en leggen dit schriftelijk vast) welke uitvoerende dienst (betaalorgaan) in eerste instantie belast zal worden met de betalingen aan leveranciers en hoe verrekening met de andere directies en diensten zal plaatsvinden (verdeelsleutel).
- ☒ Waar mogelijk zijn hierover reeds in de normale fase afspraken gemaakt (zie 4.2.1). Is dat niet gebeurd dan dienen deze afspraken alsnog in de crisisfase gemaakt te worden.

6.1.4 De dienstcontroller

- ☒ Ziet er op toe dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden (competenties) voor deze functies per persoon vastgelegd worden (dus op naam, met handtekening en paraaf) en met de betrokken functionarissen duidelijk worden gecommuniceerd;
- ☒ Overtuigt zich ervan dat er geen, vanuit controletechnisch oogpunt, ongewenste functievermenging plaatsvindt.

6.1.5 Concern crisiscontroller

- ☒ Neemt kennis van de opzet, inrichting en de invulling van de regionale coördinatiecentra.
- ☒ Geeft leiding aan het Concern Crisis Control Team (3CT).
- ☒ Geeft (zo nodig) aanwijzingen voor de bemensing van financieel-economische sleutelfuncties, het financieel beheer, de boekhouding en de rapportages, aan de dienstcontrollers/ decentrale crisiscontrollers.

6.1.6 Het Concern Crisis Control Team (3CT)

Het 3CT houdt toezicht op de regionale FPF-teams en biedt waar nodig ondersteuning aan deze teams op het gebied van:

- financieel management,
- inkopen,
- personele aangelegenheden,
- informatievoorziening,
- archivering,
- afleggen verantwoording.

Het 3CT laat zich bijstaan door een crisiskernteam P&O, een crisiskernteam FEZ en een crisiskernteam IFA. In de kernteams zitten deskundigen op bovengenoemde gebieden.

Het 3CT bestaat uit de directeuren FEZ, P&O en IFA en komt wekelijks bij elkaar.

6.2 De kernfuncties van financieel management in de crisisfase

6.2.1 Geld- en Procuratiefunctie

Het aangaan van verplichtingen en het sluiten van contracten met derden kan nimmer opgedragen worden aan anderen dan LNV-ambtenaren.

- ☒ Het 3CT geeft zonodig richtlijnen voor acquisitie en inschaling van personeel.
- ☒ Zo nodig geeft het 3CT richtlijnen voor het aangaan van contractuele verplichtingen.
- ☒ De 3CT geeft zo nodig richtlijnen voor de inrichting en het beheer van het contractenregister;

Daarnaast :

- ☒ inventariseert het 3CT voor welke diensten door derden een contract is opgesteld
- ☒ en voor welke diensten door derden nog contracten opgesteld moeten worden.

6.2.2 Administratiefunctie

- ☒ De concern-crisiscontroller stelt, mede op basis van de met de crisisstaf afgesproken managementinformatievoorziening, vast of er voldoende waarborgen zijn voor een betrouwbare en continue informatievoorziening.

Op basis van (in zijn opdracht) uitgevoerde audits, stelt hij vast dat uitvoerende diensten:

- ☒ Beschikken over toereikende informatiedragers, (brondocumenten, primaire vastleggingen);
- ☒ Deze informatiedragers leiden tot een toereikend spoor van vastleggingen naar de financiële administratie en/of andere management-informatiesystemen;
- ☒ De ondersteunende systemen in opzet leiden tot een continue en betrouwbare informatievoorziening.
- ☒ De centrale richtlijnen voor archivering volgen die tegemoet komen aan de eis van transparantie en controleerbaarheid (eisen te stellen aan dossiervorming).
- ☒ Het 3CT geeft zonodig richtlijnen voor archivering;

Zonodig geeft hij aanwijzingen ter verbetering van de informatievoorziening.

6.2.3 Informatiefunctie

- ☒ De CCC overlegt periodiek met de diensten en directies over de stand van zaken op financieel-economisch gebied;

Frequente informatievoorziening

- ☒ Afstemming van de financieel-economische informatievoorziening vindt plaats in het departementale overleg van crisiscontrollers.

- ☑ De decentrale crisiscontrollers rapporteren in eerste instantie aan hun directeur en hun regionale crisismanager. Deze rapporteren aan de centrale crisisstaf resp. de regionale crisisstaf. De concern crisiscontroller kan aanwijzingen geven voor deze rapportages (inhoud, frequentie).
- ☑ De concern-crisiscontroller rapporteert op basis van de deelrapportages en de concernadministratie rechtstreeks aan de bestuursraad en crisisstaf.

6.2.4 Analyse- en adviesfunctie

- ☑ De CCC geeft zo nodig richtlijnen voor de analyse en onderbouwing van financieel-economische rapportages;
- ☑ Rapportages worden vooraf geanalyseerd en gecontroleerd op juistheid.
- ☑ De analyses hebben betrekking op de aangegane verplichtingen, de uitgaven en ontvangsten en de relatie die deze hebben met veranderingen in het primaire proces van de crisisbestrijding (geld- én goederenbeweging).

6.2.5 Auditfunctie

Decentraal

- Het is niet strikt noodzakelijk een afzonderlijk auditteam in te stellen, indien de dienst reeds een intern auditteam heeft.
- Wel is het raadzaam om de binnen de dienst aanwezige auditkennis in te zetten voor audits op crisisactiviteiten en het team niet volledig met externen te bemensen.
- Het decentrale (lijn)management neemt in deze fase een besluit wie van het bestaande interne auditteam zich met de crisisorganisatie zal bezighouden, indien dat nog niet is gedaan in de normale fase.

Centraal

- ☑ De concern crisiscontroller stelt vast dat de uitvoerende dienst alle spelregels in acht heeft genomen bij het uitvoeringsgereed maken van subsidie- of compensatieregelingen.

Dit houdt in dat hij vaststelt of doet vaststellen (door het crisisauditteam) dat:

- ☑ Er een controlememorandum is opgesteld;
- ☑ Er een beschrijving is gemaakt van de administratieve organisatie;
- ☑ Er afspraken zijn gemaakt tussen de uitvoerende dienst en eventuele technische diensten over de omvang en kwaliteit van uit te voeren inspecties (protocollen);
- ☑ Er afspraken zijn gemaakt tussen de uitvoerende dienst en eventuele andere bij de uitvoering betrokken diensten;
- ☑ De administratieve organisatie de afgesproken informatievoorziening zeker stelt.
- ☑ Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd.
- ☑ Voorzieningen voor optimaal gebruik van co-financiering door de EC zijn getroffen.
- ☑ De aanwijzingen van het Coördinerend Bureau voldoende worden opgevolgd door de betaalorganen.

Rapportages

- ☑ De interne auditteams van de directies en diensten rapporteren zowel aan hun directeur als aan de regionale crisismanager en de decentrale crisiscontroller van hun dienst of directie.
- ☑ Binnen een maand nadat de crisisfase is ingegaan moeten de eerste interne audits en rapportages daarover hebben plaatsgevonden.
- ☑ Maandelijks stuurt het interne auditteam van een betrokken uitvoerende dienst rechtstreeks een samenvattend rapport naar de concern-crisiscontroller en het centrale crisisauditteam.
- ☑ het centrale crisisauditteam rapporteert rechtstreeks aan de borgingsstaf, de bestuursraad en de concern-crisiscontroller.

6.3 Afwijken van de procedures

Omstandigheden tijdens een crisis kunnen er soms toe nopen af te wijken van de procedures. Indien dit gebeurt dienen de argumenten voor het afwijken en de op basis daarvan genomen besluiten expliciet gedocumenteerd te worden.

De crisisbestrijding is op zichzelf genomen ook een buitengewone omstandigheid. Het verdient dan ook aanbeveling dat de financieel-economische sleutelfunctionarissen een logboek bijhouden waarin de belangrijkste gebeurtenissen per dag worden vastgelegd.

7. Fase Buitengewone omstandigheden

In de fase van buitengewone omstandigheden ligt de coördinatie veelal bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Op het gebied van financieel management dienen dan ook de aanwijzingen van dit departement gevolgd te worden. Overigens wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het normale, reguliere financieel management of bij de handelwijze die in het vorige hoofdstuk is beschreven, ingeval bij LNV een soortgelijke crisisorganisatie geactiveerd wordt.

Uitgangspunt is om eventueel aan te gane verplichtingen en te verrichten betalingen zoveel mogelijk bij het ministerie van Binnenlandse Zaken te laten plaatsvinden.

8. Afbouwfase

8.1 Ontbinding crisisorganisatie

Nadat de crisis bestreden is, kan de crisisorganisatie ontbonden worden. Zaak is dat een en ander goed en volledig wordt overgedragen aan de lijnorganisatie. De lijnorganisatie dient te waarborgen dat de kennis die nodig is voor de beleidsmatige en de financieel-economische verantwoording met het ontbinden van de crisisorganisatie niet verloren gaat.

De concern-crisiscontroller ziet hier op toe.

8.2 Rekening en verantwoording

In de afbouwfase wordt de rekening en verantwoording opgesteld. Coördinatie hiervan ligt bij de concern-crisiscontroller. De departementale verantwoording wordt onder zijn regie opgesteld. Het management van de directies en diensten dragen de bouwstenen hiervoor aan en worden voor hun financieel management tijdens de crisis door de Secretaris Generaal gedéchargeerd op basis van de controles die door het concern-crisisauditteam zijn uitgevoerd. De financiële verantwoording wordt door de Departementale Auditdienst gecontroleerd. Het concern-crisisauditteam staat onder leiding van de directeur Auditdienst.

8.3 Veilig stellen archieven

Voordat de crisisorganisatie ontbonden wordt dienen de archieven overgedragen te worden aan de bestaande lijnorganisatie. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de “werkdossiers” van de financieel-economische sleutelfunctionarissen. Deze dossiers worden gescreend op documentatie die van historisch belang kan zijn, documentatie nodig voor de toelichting op de verantwoording en documentatie die relevant kan zijn bij eventuele claims en rechtszaken (bijvoorbeeld documentatie over externe relaties zoals leveranciers) en informatie die relevant is voor externe toezichthouders/controleurs (bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer). Zonodig worden per doelgroep/categorie informatiemappen samengesteld.

8.4 Evaluatie

Het verdient aanbeveling om na de crisis de ervaringen met de opzet en werking van dit handboek te evalueren met het oog op verbeteringen die in dit handboek aan te brengen zijn. De directeur Financieel Economische Zaken geeft hiertoe de opdracht.