

Toelichting

Artikel 108 van de Waterschapswet

1 Inleiding

Artikel 108 van de Waterschapswet stelt dat het Algemeen Bestuur een verordening moet vaststellen die betrekking heeft op 'het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie' van het waterschap. Het artikel luidt als volgt:

1. Het Algemeen Bestuur stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
 - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
 - b. grondslagen voor de berekening van door het waterschapsbestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 115;
 - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede inzake de administratieve organisatie van de financieringsfunctie, daaronder begrepen taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening¹.

2 Doel en reikwijdte van de verordening

Het doel van artikel 108 is dat het Algemeen Bestuur de uitgangspunten vastlegt voor de uitvoering van de 'financiële functie'. Het beleidsmatige karakter van deze functie is in de afgelopen jaren door diverse ontwikkelingen steeds groter geworden. Waar vroeger de nadruk veelal lag op beheersmatige en vooral financiële aspecten, is nu de term beleids- en verantwoordingsfunctie meer op zijn plaats. De functie omvat onder meer de volgende aspecten:

- de bestuurlijke beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, het verzorgen en beheersen van de beleidsuitvoering, de controle en verantwoording van algemeen en Dagelijks Bestuur en waarbij ten aanzien van de verantwoording geldt dat deze zowel binnen het waterschap als extern plaatsvindt (of te wel de beleids- en verantwoordingscyclus);
- de informatievoorziening aan de twee genoemde bestuursorganen;
- de programma's waarin het beleid dat het waterschap nastreeft en de financiële consequenties daarvan zijn opgenomen en de plaats en functie daarbij van de meerjarenraming, begroting en jaarverslaggeving;
- alle overige documenten, instrumenten, afspraken en systemen die de goede werking van het traject van beleidsvoorbereiding tot en met –verantwoording ondersteunen, zoals delegatie, mandatering, administratieve organisatie, aanbesteding(sbeleid), planning & control, interne controle, afdelings- & sectorplannen, afdelings- & andere managementrapportages, kostentoerekening, accountantscontrole, rechtmatig-, doelmatig en doeltreffendheidonderzoeken en beleidsevaluaties;
- de meerjarige financiële positie;
- het beheersen van het begrotingsevenwicht, mede door het onderkennen en beheersen van risico's.

¹ Als gevolg van de aanstaande wijziging van de Wet financiering decentrale overheden, waarvan de parlementaire behandeling in 2008 zal starten, zal de passage ' , alsmede inzake informatievoorziening' vrijwel zeker worden geschrapt. Deze verordening anticipeert reeds op deze aanstaande wijziging.

Het voorgaande betekent ook dat de begrippen uit artikel 108 breder dan ‘financieel’ moeten worden opgevat en dat artikel 108 betrekking heeft op de beleids- en verantwoordingsfunctie. Deze functie is een verzamelbegrip voor alle onderwerpen die te maken hebben met de voorbereiding van meerjarenraming en begroting, de uitvoering en beheersing van het daarin opgenomen beleid en de verantwoording daarover, zowel intern als extern. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het Algemeen Bestuur een centrale rol vervult. Het Algemeen Bestuur neemt aan de voorkant beslissingen en controleert lopende en na afloop van de uitvoering voor een bepaald begrotingsjaar op basis van de begroting. Dit maakt dat de beleids- en verantwoordingsfunctie essentieel is voor het functioneren van het waterschap.

De beleids- en verantwoordingsfunctie omvat alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in de Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen, een onderdeel van het Waterschapsbesluit. De kernonderwerpen in de bepalingen zijn de meerjarenraming, begroting, jaarverslaggeving, inclusief de daar onderdeel vanuit makende paragrafen, de daarin gepresenteerde financiële positie en in relatie daarmee de balans.

Datgene wat in deze verordening, gegeven het hiervoor geschetste brede perspectief onder de begrippen financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie uit artikel 108 wordt verstaan wordt hieronder weergegeven.

Financieel beleid

Het begrip ‘financieel beleid’ omvat de uitgangspunten voor de beleids- en verantwoordingsfunctie. In de eerste plaats zijn dat de algemene uitgangspunten en doelen voor uitoefening, organisatie en werking van de functie en de daarbij behorende informatievoorziening. Ten tweede gaat het om activiteiten die nauw samenhangen met de cyclus van beleidsvoorbereiding en verantwoording. Het gaat daarbij vooral om de programmatische aspecten (welke effecten / doelstellingen worden beoogd en welke prestaties moeten daarvoor geleverd worden?) en daarnaast om de financiële aspecten. In de derde plaats gaat het specifiek om uitgangspunten die de budgettaire ruimte beïnvloeden. Artikel 108 noemt in dit laatste verband drie onderwerpen die in ieder geval in de verordening tot uitdrukking moeten komen:

- de regels voor de waardering en afschrijving van activa;
- de grondslagen voor de berekening van de door een waterschap in rekening te brengen prijzen en tarieven voor de rechten die in artikel 115; eerste lid onderdelen a en b van de Waterschapswet worden genoemd;
- de doelstellingen, richtlijnen, limieten en administratieve organisatie van de financieringsfunctie.

Financieel beheer

Het ‘financieel beheer’ omvat de activiteiten die moeten bewerkstelligen dat de uitvoering van het in de begroting opgenomen, vastgestelde beleid volgens de gestelde plannen en doelen en binnen de gestelde kaders plaatsvinden en dat de financiële positie daarmee in overeenstemming is. De betreffende activiteiten dienen er voor te zorgen dat de beleidsuitvoering en financiële situatie onder controle is.

Financiële organisatie

De ‘financiële organisatie’ ondersteunt de beheersing van de uitvoering van het beleid. Het gaat daarbij ten eerste om de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de ambtelijke organisatie. Ten tweede gaat het om de inrichting en het onderhoud van de (administratieve) systemen die de activiteiten en processen van het financieel beheer ondersteunen. Deze systemen ondersteunen niet alleen de geldstromen (wat mag het kosten; input), maar evenzeer de prestaties (output) en de doelstellingen/effecten (outcome). Tot de systemen behoren ook managementcontrole systemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het Dagelijks Bestuur en tussen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur.

3 Gehanteerde uitgangspunten

Deze verordening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. de verordening werkt de taakverdeling tussen algemeen en Dagelijks Bestuur uit, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in elementen van de beleids- en verantwoordingsfunctie die van toepassing zijn op het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur, waaronder de beleids- en verantwoordingscyclus;
2. de verordening regelt de relatie tussen het algemeen en Dagelijks Bestuur en niet de relatie tussen Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie;
3. de verordening sluit aan bij de opzet van en geeft een nadere invulling aan de Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW), de nieuwe verslaggevingsregels (opvolgers van de comptabiliteitsvoorschriften);
4. met de verordening wordt een bijdrage geleverd aan de uniformiteit tussen en daarmee de vergelijkbaarheid van waterschappen.

4 Opbouw van de verordening

De verordening kent vijf hoofdstukken.

In het eerste hoofdstuk worden enkele kernbegrippen gedefinieerd.

Vervolgens volgt een hoofdstuk over de beleids- en verantwoordingscyclus. Het Algemeen Bestuur stelt de kaders voor de uitvoering van het beleid. Zij doet dat vooral door het behandelen van de perspectiefnota en het daarin opgenomen beleid ten aanzien van de programma's die het waterschap hanteert. De kern van de beleidsbepaling is de beantwoording per programma van de 3-w-vragen:

- wat willen we bereiken?;
- wat gaan we daarvoor doen?;
- wat gaat het kosten?

De perspectiefnota vormt een belangrijke basis voor het opstellen van de begroting, die uiteindelijk door het Algemeen Bestuur wordt als richtinggevend kader vastgesteld.

Het Dagelijks Bestuur voert vervolgens de begroting uit en zorgt voor de beheersing van deze uitvoering. Vervolgens rapporteert het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur, waarbij een belangrijke plaats is ingeruimd voor de bekende drie h-vragen:

- hebben we bereikt wat we wilden?;
- hebben we gerealiseerd wat we ons voorgenomen hadden?;
- heeft het gekost wat we hadden geraamd?

Het Algemeen Bestuur legt in deze verordening de hoofdlijnen van de rolverdeling vast tussen zichzelf en het Dagelijks Bestuur en formuleert een aantal eisen waaraan het Dagelijks Bestuur moet voldoen.

Het derde hoofdstuk behandelt de uitgangspunten die het Algemeen Bestuur aan enkele belangrijke onderdelen van het financieel beleid stelt. Hierin komen onder andere investeringen (activering en afschrijving), reserves en voorzieningen, financiering en de onderbouwing van tarieven aan de orde. Dit zijn onderwerpen die (in)direct van invloed zijn op de financiële positie van het waterschap. De artikelen in dit hoofdstuk voldoen aan het voorschrift uit artikel 108 dat de verordening in ieder geval regels stelt voor de kostprijsberekeningen, de waardering van activa en de financieringsfunctie.

In het vierde hoofdstuk komen de paragrafen van de begroting en de jaarverslaggeving aan de orde. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke eisen het Algemeen Bestuur aan de inhoud van de paragrafen stelt in aanvulling op de eisen uit de BBVW. In deze verordening zijn de paragrafen gekoppeld aan het financieel beleid. Zo geeft de verordening aan dat er zowel een apart beleidsonderdeel als een paragraaf in begroting en jaarverslag over het weerstandsvermogen moet

worden opgesteld. De paragrafen dienen als een planning en control-instrument voor de uitvoering van het beleid zoals uiteengezet in het financieel beleid.

Het vijfde hoofdstuk bevat de uitgangspunten voor de administratieve organisatie rond de beleids- en verantwoordingsfunctie en voor de administratie. Het Algemeen Bestuur moet er immers van op aan kunnen dat de aansturing van de ambtelijke organisatie en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van en binnen de ambtelijke organisatie goed zijn vastgelegd. Bovendien moeten er administratieve systemen zijn die de uitvoering van het beleid, de begroting, het inzicht in de financiële positie en de toepassing van de paragrafen ondersteunen. Deze systemen dienen tevens de rapportages en verantwoording van de ambtelijke organisatie aan het Dagelijks Bestuur en de rapportage van het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur te ondersteunen. Het Algemeen Bestuur stelt ook hiervoor de kaders. Overeenkomstig het principe 'sturen op hoofdlijnen', dat de laatste jaren praktijk is geworden, gaat het dan vooral om eisen waaraan het Dagelijks Bestuur moet voldoen en niet om de meer gedetailleerde uitvoeringsregels zelf.

Toelichting op de artikelen

Artikel 1 (definities)

Verschillende begrippen die in deze verordening zijn opgenomen, worden ook gebruikt in de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit en de Wet financiering decentrale overheden. Uiteraard zijn de definities die in die regelgeving zijn opgenomen ook van toepassing op de begrippen uit dit besluit. Belangrijke andere begrippen uit deze verordening worden in dit artikel van een definitie voorzien.

Artikel 2 (beleids- en verantwoordingscyclus)

De interactie tussen algemeen en Dagelijks Bestuur rond beleidsvoorbereiding, kaderstelling, controle en verantwoording speelt zich in belangrijke mate af rond de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus die jaarlijks wordt doorlopen. De informatie die het Algemeen Bestuur tijdens de verschillende onderdelen van de cyclus krijgt, stelt dit orgaan in staat zijn rol goed in te vullen. Daarom is het van groot belang dat het Algemeen Bestuur zelf kan bepalen welke beleidsdocumenten hij ontvangt en op welke momenten deze worden aangeboden. Het eerste lid geeft het Algemeen Bestuur deze mogelijkheid. De uitwerking hiervan vindt plaats in een concernplanning welke jaarlijks opgesteld wordt.

Het waterbeheersplan is een belangrijk beleidsbepalend instrument van het waterschap. Onder de Waterwet geeft het waterschap daarmee voor een periode van zes jaar aan welk beleid wordt nagestreefd, wat er aan maatregelen getroffen zal worden om dat beleid te realiseren en welke financiële middelen daarmee gemoeid zijn.

De verslaggevingvoorschriften zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan de mogelijkheden om de beleidsbepalende, kaderstellende, controlerende en verantwoordende rol van het Algemeen Bestuur te versterken. Door het toepassen van de voorschriften kunnen het beleidsmatige karakter van met name de meerjarenraming, de begroting en het jaarverslag worden vergroot en kunnen deze instrumenten van uitvoeringsinformatie worden ontdaan. Om er voor te zorgen dat deze mogelijkheden ten volle worden benut, geeft het vijfde lid aan dat het Dagelijks Bestuur verantwoordelijk wordt voor de juiste toepassing van de regels uit het Waterschapsbesluit.

Artikel 3 (programma's)

Het waterschap kan zelf het aantal en de inhoud van de programma's bepalen. Omdat er een bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stelt het Algemeen Bestuur de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele bestuursperiode. Indien daartoe aanleiding is, kan het Algemeen Bestuur de indeling wijzigen. Het Algemeen Bestuur zal dus een programma-indeling bepalen op basis waarvan het beleid wordt gepresenteerd, hetgeen in het eerste lid is vastgelegd.

Artikel 4 (kaders meerjarenbeleid)

Een eerste stap in de beleids- en verantwoordingscyclus is evaluatie van de beleidsuitvoering in de voorafgaande periode. Het eerste lid geeft aan dat dit gestalte kan worden gegeven door de behandeling door het Algemeen Bestuur van een perspectiefnota waarin de bevindingen over deze beleidsuitvoering zijn opgenomen en waarin op basis daarvan voorstellen worden gedaan voor de beleidskaders die voor de komende meerjarenperiode zouden kunnen gelden.

Artikel 5 (meerjarenraming)

In de meerjarenraming wordt het beleid van het waterschap voor de komende jaren integraal weergegeven en wordt aangegeven wat de financiële consequenties van dit beleid zijn, inclusief de gevolgen voor de waterschapsbelastingen die worden opgelegd. Het document is vooral van belang voor de kaderstellende en beleidsbepalende functie van het Algemeen Bestuur. In de besprekingen over of ter voorbereiding van de meerjarenraming geeft het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur de beleidsmatige en financiële kaders mee die gelden voor de uitwerking van het meerjarenbeleid.

Bij de behandeling van de meerjarenraming geeft het Algemeen Bestuur een gedeeld beeld van het meerjarenbeleid en de financiële consequenties daarvan (inclusief lastenontwikkeling) af. Voor en tijdens het begrotingsproces is het van groot belang dat er voldoende helderheid is over de beleidsambities en het financiële kader waarbinnen deze ambities moeten worden gerealiseerd. Met de behandeling van de meerjarenraming markeert het Algemeen Bestuur wat zij van Dagelijks Bestuur en ambtelijke organisatie verwacht.

De meerjarenraming speelt ook een belangrijke rol in de relatie met artikel 99 van de Waterschapswet dat bepaalt dat de begroting alleen niet in evenwicht² mag zijn als aannemelijk kan worden gemaakt dat dit evenwicht in de eerstkomende jaren tot stand zal zijn gebracht. In de jaren richting laatste jaar van de meerjarenbeleidsperiode zullen reserves worden ingezet om eventuele verschillen tussen kosten en opbrengsten te dekken c.q. te financieren. De meerjarenraming is het instrument waarmee het evenwicht in meerjarenperspectief kan worden aangetoond.

Artikel 6 (ontwerp-begroting en geplande investeringen)

Het eerste lid is een kapstokbepaling die in het algemeen aangeeft wat de inhoud van de begroting is. Zoals al is aangegeven, bevat de begroting de uitwerking voor het komende jaar van het meerjarenbeleid waartoe het Algemeen Bestuur in een eerdere stap van de beleids- en verantwoordingscyclus heeft besloten. Het Dagelijks Bestuur biedt deze uitwerking in de vorm van de ontwerp-begroting aan het Algemeen Bestuur aan en net zoals dit geldt voor de meerjarenraming geldt ook voor dit ontwerp dat het voor het oordeel van het Algemeen Bestuur van groot belang is dat al het beleid waartoe het eerder heeft besloten in de ontwerp-begroting is opgenomen. Net zoals de meerjarenraming moet ook de begroting vooral voor het Algemeen Bestuur met name inzicht bieden in de doelstellingen van programma's, in de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van enkele beheersmatige aspecten, in de financiële positie en in de te heffen belastingen.

De opname van investeringsprojecten en –bedragen in een vastgestelde meerjarenraming en/of begroting geeft nog geen autorisatie tot het uitvoeren van de investeringen. Het autoriseren van investeringsprojecten vraagt een aparte besluitvorming van het Algemeen Bestuur.

Artikel 7 (vaststelling begroting en investeringskredieten)

Het Algemeen Bestuur autoriseert het Dagelijks Bestuur met het vaststellen van de begroting om het opgenomen beleid te gaan uitvoeren. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's en de begroting naar kostendragers besloten liggen in materiële zin, oftewel financieel, geaccordeerd. Bovenstaande is geregeld in het eerste lid van artikel 7. Conform de lijn uit de verslaggevingregels hebben de baten en lasten die zijn vermeld in de begroting naar kosten en

² Met evenwicht wordt hier bedoeld dat de kosten en opbrengsten van een jaar gelijk zijn.

opbrengstsoorten alleen informatieve waarde voor het Algemeen Bestuur en worden deze niet apart geautoriseerd. Autorisatie van de netto-kosten van de programma's betekent een impliciete autorisatie van de onderliggende baten en lasten uit de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten.

In de toelichting op artikel 6 is aangegeven dat in het Algemeen Bestuur aparte besluitvorming over investeringsvoorstellen plaatsvindt. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het Algemeen Bestuur ieder investeringsvoorstel apart behandelt. Het is mogelijk dat het Algemeen Bestuur voor investeringen met een geringere financiële omvang en/of minder bestuurlijk-beleidsmatig belang (waaronder bijvoorbeeld vervangingsinvesteringen en voorbereidingskredieten voor projecten) zogenaamde verzamelbesluiten neemt. In deze verordening wordt aangegeven dat er bij de behandeling van de begroting een gespecificeerd overzicht van de geplande investeringen voorligt en dat het Algemeen Bestuur op basis daarvan bepaalt welke van de investeringen die voor een bepaald jaar gepland staan door het Dagelijks Bestuur verder kunnen worden afgedaan. Met de vaststelling van de verzamelkredieten wordt het Dagelijks Bestuur gemachtigd de verdere besluitvorming en voorbereiding ter hand te nemen en derhalve het krediet te besteden. Over de investeringen waarvan het Algemeen Bestuur bij de begrotingsbehandeling geen autorisatie heeft verleend, zal in de loop van het jaar besluitvorming moeten plaatsvinden.

Artikel 8 (uitvoering begroting)

Lopende de uitvoering van het in de begroting opgenomen beleid zullen dagelijks en Algemeen Bestuur per programma willen nagaan of met deze uitvoering de beoogde doelstellingen en effecten alsmede maatregelen en prestaties gerealiseerd worden en wat de middeleninzet daarbij is. Wanneer deze beleidsaspecten worden geregistreerd, kan dit worden nagegaan en kan ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsuitvoering in beeld worden gebracht. Het eerste lid maakt het Dagelijks Bestuur verantwoordelijk voor een adequate registratie.

Er mag uiteraard geen overschrijding c.q. onderschrijding plaatsvinden van bedragen die het Algemeen Bestuur via het vaststellen van de begroting beschikbaar heeft gesteld. Het tweede en derde lid geven het Dagelijks Bestuur de opdracht hiervoor te zorgen, met inachtneming van de ruimte die bij de begrotingsuitvoering in artikel 9 bepaald is. Het Dagelijks Bestuur zal zorgen dat er een systeem van budgetbeheer en –bewaking is dat waarborgt dat de netto-kosten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het Algemeen Bestuur, zodat dit orgaan tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen.

Artikel 9 (ruimte bij begrotingsuitvoering)

Tijdens de beleidsuitvoering is de hoofdregel dat budgetonder- en -overschrijdingen (beleidsmatig en/of financieel) autorisatie door het Algemeen Bestuur behoeven en dat begrotingswijzigingen vooraf door het dagelijks aan het Algemeen Bestuur worden voorgelegd ter autorisatie. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Slechts indien de omstandigheden een autorisatie vooraf niet mogelijk maken, zal achteraf een voorstel voor een begrotingswijziging moeten worden voorgelegd. Indien het Algemeen Bestuur daarmee instemt, wordt de besteding alsnog geautoriseerd.

Alle begrotingsoverschrijdingen dienen voor 31 december aan het Algemeen Bestuur te zijn voorgelegd. Mocht dit niet zijn gelukt, dan kunnen deze bedragen bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd. Het Algemeen Bestuur dient hier dan wel expliciet op gewezen te worden. De (begrotings)overschrijdingen zullen helder in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen en als het Algemeen Bestuur de betreffende jaarrekening vaststelt, autoriseert hij de desbetreffende bedragen alsnog.

Over- en onderschrijdingen van budgetten zijn echter nooit geheel uit te sluiten. Door middel van afspraken tussen algemeen en Dagelijks Bestuur wordt enige flexibiliteit ingebouwd zodat de uitvoering niet bij iedere afwijking behoeft te worden stopgezet totdat het Algemeen Bestuur een besluit heeft genomen. De bedoelde spelregels tussen algemeen en Dagelijks Bestuur zijn in dit artikel opgenomen. Door dit soort spelregels vooraf vast te leggen, kan discussie achteraf, over bijvoorbeeld de weging van bevindingen uit de accountantscontrole, worden voorkomen. In lid vijf t/m zeven is de ruimte bepaald die gehanteerd wordt bij over- en onderschrijdingen van budgetten.

Artikel 10 (actieve informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen)

Dit artikel formaliseert een belangrijk onderdeel van de rol van het Algemeen Bestuur tijdens de beleidsuitvoering. Het Algemeen Bestuur geeft namelijk aan welke informatie het Dagelijks Bestuur standaard dient te verstrekken. Op basis van deze informatie kan het Algemeen Bestuur de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is. De stand van zaken van en prognose voor het lopende begrotingsjaar kunnen daarnaast, samen met de jaarverslaggeving van het afgelopen jaar, mede een belangrijke basis zijn voor het inzicht voor en het opstellen van de komende begroting.

Het eerste lid gaat over de verplichting voor het Dagelijks Bestuur om belangrijke afwijkingen van de beleidsuitvoering ten opzichte van het vastgestelde beleid direct, dat wil zeggen zodra ze zich voordoen en buiten de afgesproken periodieke tussentijdse rapportages, aan het Algemeen Bestuur te melden.

Artikel 11 (jaarverslaggeving)

In dit artikel komt het sluitstuk van de beleids- en verantwoordingscyclus aan de orde, namelijk de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het Dagelijks Bestuur en de controle van het Algemeen Bestuur daarop. Dit gebeurt in belangrijke mate via het jaarverslag en de jaarrekening.

Het jaarverslag bestaat op grond van de nieuwe regelgeving uit:

- de programmaverantwoording;
- de paragrafen.

De jaarrekening kent als onderdelen:

- de exploitatierekening naar programma's;
- de exploitatierekening naar kostendragers met toelichting;
- de exploitatierekening naar kosten- en opbrengstsoorten;
- de balans met toelichting.

Het is belangrijk dat de indeling van de jaarverslaggeving zoveel mogelijk aansluit op die van de begroting zodat inzicht, controle en verantwoording van het Algemeen Bestuur worden gefaciliteerd.

De programmaverantwoording is het belangrijkste onderdeel van de jaarverantwoording, omdat daarin wordt aangegeven in welke mate het via de begroting vastgestelde beleid is gerealiseerd. De regelgeving geeft aan dat in dit onderdeel aandacht moet worden besteed aan:

- a. de doelen en effecten die zijn bereikt;
- b. de maatregelen die zijn getroffen en prestaties die zijn geleverd;
- c. de netto-kosten die zijn gerealiseerd;
- d. hoe de onder a, b en c genoemde resultaten zich verhouden tot hetgeen in de begroting werd gesteld.

Artikel 12 (financieel beleid algemeen)

Artikel 108 van de Waterschapswet bepaalt dat het Algemeen Bestuur in deze verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid moet vastleggen. In deze verordening is die verplichting langs twee lijnen uitgewerkt:

- a. op grond van dit artikel 12 krijgt het Dagelijks Bestuur de opdracht te zorgen voor beleidsvoorstellen ten aanzien van de in het eerste lid genoemde onderwerpen en waarbij het Dagelijks Bestuur rekening moet houden met datgene wat ter zake in het Waterschapsbesluit en deze verordening (met name de artikelen 13 tot en met 16) wordt bepaald;
- b. via de paragrafen van de begroting doet het Dagelijks Bestuur voorstellen aan het Algemeen Bestuur omtrent het meer operationele beleid.

De onder a bedoelde beleidsvoorstellen leiden uiteindelijk tot het door het Algemeen Bestuur vastgestelde financieel beleid van het waterschap. Wanneer dit beleid bijstelling behoeft, zullen uiteraard nieuwe voorstellen aan het Algemeen Bestuur worden voorgelegd.

Artikel 13 (waardering en afschrijving van activa)

De verordening moet volgens artikel 108 Waterschapswet in elk geval bevatten: 'regels voor waardering en afschrijving van activa'. Conform de verslaggevingvoorschriften worden de activa van waterschappen op de balans als volgt onderscheiden: de vaste activa worden ingedeeld in immateriële vaste activa, materiële vaste activa en financiële vaste activa, terwijl de vlottende activa een indeling kennen naar voorraden, uitzettingen korter dan één jaar, liquide middelen, kortlopende vorderingen en overlopende activa. In de toelichting op de balans moeten vrijwel alle balansposten nader worden onderverdeeld naar subposten. Omdat ten aanzien daarvan in dit artikel nadere regels worden gesteld, is relevant dat:

- de immateriële vaste activa worden ingedeeld in: 'kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio', 'onderzoek en ontwikkeling', bijdragen in activa in eigendom van derden' en 'overige immateriële vaste activa';
- de materiële vaste activa ook een verplichte onderverdeling kennen.

De hoofdregel uit de verslaggevingvoorschriften is dat uitgaven voor zaken die langer dan een jaar ten dienste van het waterschap staan, worden geactiveerd. Dit heeft tot gevolg dat de betreffende uitgaven niet in hun totaliteit als kosten in de exploitatierekening worden verantwoord, maar als vaste activa op de balans worden gebracht. Alleen de afschrijvings- en rentelasten die met de uitgaven samenhangen worden gedurende de gebruiksduur jaarlijks ten laste van de exploitatie gebracht.

Met dit artikel stelt het Algemeen Bestuur de kaders voor het beleid ten aanzien van het waarderen en afschrijven van activa. Het Dagelijks Bestuur zal op basis hiervan nader beleid moeten ontwikkelen.

Ondergrens

Om de veelheid aan activa met geringe waarde op de balans te voorkomen, hanteren waterschappen veelal een ondergrens bij investeringen: uitgaven voor zaken die langer dan een jaar mee gaan maar lager zijn dan een bepaald bedrag, worden in één keer ten laste van de exploitatie gebracht. De toelichting op de verslaggevingregels geeft aan dat indien dit bedrag niet te omvangrijk is en hierbij het materialiteitsbeginsel voor balansposten in acht wordt genomen, dit een verdedigbare oplossing is. De ondergrens die door het waterschap wordt gehanteerd is geregeld in het eerste lid.

Afschrijvingstermijnen

Vanaf het derde lid komen in dit artikel enkele afschrijvingstermijnen aan de orde. De verslaggevingvoorschriften geven aan dat deze termijnen moeten worden gebaseerd op de verwachte gebruiksduur van de betreffende activa. Alleen voor de verschillende soorten immateriële vaste activa zijn nadere regels omtrent termijnen opgenomen. Ten aanzien van de termijnen is ook nog de bepaling uit de voorschriften relevant dat een waterschap zich bij zijn jaarlijkse afschrijvingen niet mag laten leiden door een positief of negatief rekeningresultaat. Zogenaamde resultaatafhankelijke, extra afschrijvingen (versneld of vertraagd afschrijven louter op basis van financiële argumenten) zijn derhalve niet toegestaan. Verandering van afschrijvingstermijnen is slechts toegestaan als gemotiveerd kan worden dat de betreffende activa langer of korter zullen worden gebruikt dan de oorspronkelijk verwachte periode.

Omdat grond in het algemeen zijn waarde behoudt, wordt daarop in de regel niet afgeschreven. Dit betekent dat de algemene lijn is dat gronden en terreinen in principe ongeacht hun verkrijgingsprijs altijd worden geactiveerd, dus ook als de verkrijgingsprijs lager is dan het grensbedrag uit het eerste lid. Ook cultuurgrond die het waterschap in bezit heeft behoort tot de hier genoemde gronden en terreinen en moet dus worden geactiveerd.

Artikel 14 (weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen)

Bij zijn taakuitoefening en in de bedrijfsvoering loopt het waterschap risico's van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een waterschap zich verzekeren, of er moeten voorzieningen worden gevormd, of ze kunnen anderszins worden opgevangen. Voor een deel van de risico's is dit echter niet het geval. Daarnaast kiezen waterschappen er soms voor om voor bepaalde verzekerbare risico's eigen risicodragers te worden door zich bewust niet voor deze risico's te verzekeren. De niet verzekerde risico's kunnen, als ze zich voordoen, (grote) financiële consequenties hebben. Het is dus zaak voor een waterschap, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt, en ze beheerst. Het uitsluiten van risico's is echter niet mogelijk. Niet verzekerde risico's die zich voordoen, moet het waterschap opvangen met het eigen vermogen (reserves), door belastingverhoging of door ombuigingen binnen de begroting.

Via het begrip 'weerstandsvermogen' brengt de regelgeving de hiervoor genoemde aspecten risico's, reserves en voorzieningen bij elkaar. Het weerstandsvermogen bestaat namelijk uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover het waterschap beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Deze verordening bepaalt dat het waterschap een beleid heeft waarin wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met potentiële risico's. Een deel van de risico's zijn beheersbaar. In de begroting zijn deze risico's gedekt met verzekeringen, voorzieningen, de begrotingspost(en) onvoorzien en de algemene reserves. Ter dekking van de niet-gedekte risico's (in de begroting) komt de weerstandscapaciteit in beeld, zijnde de financiële middelen die beschikbaar zijn om niet-begrote kosten te dekken, waaronder de kosten van het zich manifesteren van een risico. De algemene reserves vormen een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit. Bovenstaande is geregeld in het eerste lid, onderdeel a, b en c.

Alle reserves moeten door het Algemeen Bestuur bepaalde doelstellingen en grenzen wat betreft de omvang en looptijd kennen. Zowel de aanwezigheid als de omvang van de reserves vloeien voort uit expliciet waterschapsbeleid en de bestemming is steeds expliciet bepaald. Als het waterschap van mening is dat een bepaalde reserve een andere bestemming moet krijgen, zal het Algemeen Bestuur een specifiek besluit moeten nemen. In deze zin zijn de reserves voor het Algemeen Bestuur dus, in tegenstelling tot de voorzieningen, vrij besteedbaar. Bovenstaande is geregeld in het eerste lid, onderdeel d en het tweede lid.

In het beleid wordt ook van iedere voorziening afzonderlijk aangegeven waarom deze wordt gevormd en op welke grondslagen de gewenste omvang is gebaseerd. Daarbij wordt ook ingegaan op de gewenste looptijd van de betreffende voorziening, met andere woorden voor hoe lang de voorziening nodig is. Bij het opstellen van de jaarrekening wordt de omvang van verschillende voorzieningen beoordeeld. Tijdens deze evaluatie moet worden vastgesteld of de omvang van de diverse voorzieningen nog steeds in overeenstemming is met achterliggend kostenbedrag, verplichting, verlies of risico. Wanneer een voorziening ontoereikend blijkt te zijn, worden daaraan bedragen toegevoegd. Wanneer een voorziening als te omvangrijk wordt beoordeeld, vallen bedragen vrij. Deze vrijvallende bedragen worden in de exploitatierekening verantwoord en kunnen eventueel via de bestemming van het resultaat aan de reserves worden toegevoegd. Bovenstaande is geregeld in het eerste lid, onderdeel e en het derde lid.

Artikel 15 (kostentoerekening en onderbouwing tarieven)

Bij waterschappen worden nagenoeg alle kosten door belastingplichtigen opgebracht. Dit schept niet alleen bijzondere verplichtingen in de sfeer van transparantie en verantwoording afleggen, maar vereist ook een consistente en zo volledig mogelijke toepassing van bedrijfseconomische principes in het systeem waarmee de gemaakte kosten uiteindelijk aan de kostendragers worden toegerekend. Omdat de wijze van kostentoerekening³ grote invloed kan hebben op de kosten per kostendrager en daarmee op de hoogte van de waterschapslasten, is kostentoerekening een onderwerp dat ook de nodige betrokkenheid van het Algemeen Bestuur vereist. Dit uit zich in deze verordening als volgt:

- het Algemeen Bestuur wordt, vanuit zijn kaderstellende en beleidsbepalende bevoegdheid, betrokken bij de ontwikkeling van het kostentoerekeningssysteem en stelt de hoofdlijnen van dit systeem ook vast in een onderdeel van het financieel beleid;
- in de begroting wordt een paragraaf 'kostentoerekening' opgenomen waarin de principes van de kostentoerekeningssystematiek van het waterschap worden beschreven.

In artikel 15 worden hiervoor de kaders geschetst. Een belangrijk onderdeel daarvan is de wijze waarop het waterschap invulling geeft aan de eis uit het Waterschapsbesluit dat de kostentoerekeningssystematiek zich moet baseren op bedrijfseconomische criteria.

In de onderdelen e en f van het eerste lid komen enkele bijzondere aspecten van de kostentoerekening en kostprijsberekening aan de orde. Onderdeel f is de invulling van de eis uit artikel 108, tweede lid, onderdeel b van de Waterschapswet dat in deze verordening de basis moet liggen voor de grondslagen die worden gehanteerd voor de bepaling van de tarieven voor rechten, zoals leges. De grondslag voor de hoogte van deze tarieven wordt daarmee bestuurlijke besluitvorming door het Algemeen Bestuur op basis van onder meer geraamde hoeveelheden. Datzelfde geldt voor de kostprijzen van de producten en diensten die in onderdeel e worden genoemd.

Artikel 16 (financiering)

De financieringsfunctie van het waterschap staat bloot aan snelle interne en externe ontwikkelingen en daarom kunnen er aanzienlijke risico's verbonden zijn aan de uitvoering van deze functie. Om deze risico's te beheersen en verantwoord en adequaat op ontwikkelingen te kunnen inspelen moet er een duidelijk beleidskader zijn waarbinnen de financieringsactiviteiten plaatsvinden.

³ Kostentoerekening: wijze van toerekening van kosten aan de waterschapstaken.

Het Algemeen Bestuur kan zich via de verordening beperken tot de hoofdlijnen van het financieringsbeleid en het Dagelijks Bestuur opdracht geven deze hoofdlijnen verder uit te werken als het gaat om de verdere organisatie en het functioneren van de financieringsfunctie. Deze uitwerking vindt plaats in het 'financieringsstatuut van het Dagelijks Bestuur'.

Deze bepalingen zijn niet de enige formele dragers van het financieringsbeleid van het waterschap. Andere instrumenten voor de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie zijn de financieringsparagrafen in de meerjarenraming, de begroting en het jaarverslag.

Artikel 108 van de Waterschapswet stelt dat omtrent financiering in elk geval in deze verordening moeten worden opgenomen: de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

In het treasurystatuut zijn nadere regels omtrent uitgewerkt.

Het eerste lid gaat over de doelstellingen van de financieringsfunctie. De hoofddoelstelling is het leveren van een zo goed mogelijke bijdrage aan de uitvoering van de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. Dit geeft aan dat de financieringsfunctie een ondersteunende rol heeft ten opzichte van de taken waarvoor het waterschap is opgericht.

Onderdeel i van het eerste lid geeft aan dat het begrip publieke taak zo wordt ingevuld dat hiertoe de ta(a)k(en) die in het provinciaal reglement aan het waterschap zijn (is) opgedragen behoren (behoort). Het Dagelijks Bestuur zal de algemene doelstellingen voor de financieringsfunctie in het financieringsstatuut moeten vertalen naar het meer operationele niveau van de financieringsdeelfuncties 'risicobeheer', 'kasbeheer', 'waterschapsfinanciering' en 'relatiebeheer'.

In het tweede lid is de risico-attitude van het waterschap opgenomen. De financiering van de reglementaire taken brengt financiële risico's voor het waterschap met zich mee. De wetgever beoogt met de Wet Fido een kader aan te reiken waarmee deze risico's kunnen worden beheerst. Dit kader is voor het waterschap een gegeven, maar binnen het wettelijk kader kan een waterschap er voor kiezen om hogere dan wel lagere risico's te lopen. Door middel van een zogenaamde risico-attitude geeft een waterschap aan wat zij op dit punt aanvaardbaar vindt. De risico-attitude geeft in feite de opvattingen van het waterschap weer ten aanzien van de aard van de risico's die men wil lopen bij de uitvoering van de financieringsfunctie.

De uitgangspunten zijn in het tweede lid verwoord. In bepaalde situaties kan het noodzakelijk zijn dat gedurende een bepaalde periode wordt afgeweken van het in het tweede lid opgenomen risicoprofiel. Wanneer een dergelijke situatie zich voordoet zal het Algemeen Bestuur hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld.

De kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn wettelijk geregeld. Overschrijding is niet toegestaan. Gedeputeerde staten van de provincie moeten in hun hoedanigheid van toezichthouder ingrijpen, maar kunnen onder bijzondere omstandigheden een tijdelijke overschrijding tolereren. Bij overschrijding kan een waterschap worden geconfronteerd met preventief toezicht op het sluiten van kortlopende (kasgeldlimiet) of langlopende (renterisiconorm) leningen.

Er wordt periodiek gerapporteerd over het verloop van de renterisiconorm en de kasgeldlimiet. In het tweede lid wordt in onderdeel f gesproken over het verstrekken van garanties. Een aandachtspunt hierbij is dat een waterschap er alert op moet zijn dat deze niet als ongeoorloofde staatsteun kunnen worden gezien.⁴

De wettelijke verplichtingen bepalen dat het Algemeen Bestuur in deze verordening ook moet aangeven binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen van de treasuryfunctie moeten

⁴ Notitie 'Waterschappen en staatssteun' van het Kenniscentrum Europa Decentraal.

worden gerealiseerd. Dit gebeurt in het derde lid. Een richtlijn is een bindend voorschrift c.q. een aanwijzing voor een handelwijze. Een limiet is een type richtlijn die een uiterste grens aangeeft voor een bepaalde handeling, verantwoordelijkheid en/of bevoegdheid.

Het in het tweede lid opgenomen risicoprofiel van het waterschap bepaalt in belangrijke mate op welke wijze de treasuryfunctie moet worden uitgevoerd en wat daarbij wel en wat niet kan en mag worden gedaan. Omdat het waterschap zich wat dit soort zaken betreft vrijwel volledig aan de Wet Fido conformeert, wordt de uitvoering van de treasuryfunctie in belangrijke mate door de Wet Fido gestuurd. Dit heeft weer tot gevolg dat een belangrijk deel van de in het derde lid opgenomen richtlijnen en limieten van het waterschap gebaseerd is op de Wet Fido

De in onderdeel i opgenomen bepaling ten aanzien van verstrekte leningen zijn afkomstig uit het 'Besluit Leningvoorwaarden decentrale overheden'. Dit besluit geeft verder aan dat de voorwaarden niet van toepassing zijn op:

- garanties die zijn verleend op leningen met een gemiddelde looptijd korter dan tien jaar die zijn aangegaan voor het in werking treden van de Wet Fido en waarvan de hoofdsom onderhevig is aan indexatie;
- geldleningen die zijn verstrekt voor het in werking treden van de Wet Fido.

Net zoals voor het risicoprofiel, geldt ook voor de richtlijnen en limieten dat bepaalde situaties kunnen dwingen dat van het in het derde lid opgenomen algemene kader wordt afgeweken. In dergelijke situaties moet in de regel, gelet op de vaak turbulente ontwikkelingen op de financiële markten, snel kunnen worden gehandeld. Het Dagelijks Bestuur zal het Algemeen Bestuur daar zo spoedig mogelijk over informeren.

Artikel 17 (algemeen)

De lijn die in deze verordening is gehanteerd is dat het Algemeen Bestuur het beleid ten aanzien van verschillende onderwerpen op hoofdlijnen uitzet in het financieel beleid dat zij vaststelt en dat in de paragrafen van de begroting en het jaarverslag op de toepassing en uitvoering van het beleid wordt ingegaan. In meer algemene zin bevatten de paragrafen van de begroting, naast de context van het beleid, de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van beheersmatige aspecten en de waterschapsbelastingen. In de gelijknamige paragrafen van het jaarverslag wordt aangegeven in welke mate het beleid is gerealiseerd en wat de redenen van eventuele afwijkingen ten opzichte van voorgenomen zijn geweest.

Artikel 18 (administratie)

De definitie van het begrip 'administratie' die in deze verordening wordt gehanteerd is: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens alsmede het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van het waterschap en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd. Dit betekent dat de administraties dus ook een belangrijke rol hebben in het goed bedienen van het Algemeen Bestuur. In artikel 18 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van het waterschap. In hoofdlijnen draagt het Algemeen Bestuur op welk soort informatie moet kunnen worden gegenereerd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen.

Artikel 19 (financiële administratie)

Een belangrijk onderdeel van de administraties is de financiële administratie. In de verslaggevingregels zijn diverse bepalingen opgenomen die invloed hebben op de wijze waarop deze administratie moet worden ingericht en bijgehouden, waaronder waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan het Algemeen Bestuur, maar ook aan de provincies, in hun rol als toezichhouders, het CBS, het Rijk, de Europese Unie etc. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan deze verantwoordingsinformatie van waterschappen.

Artikel 20 (organisatie en administratieve organisatie)

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. In dit artikel 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 Algemeen Bestuur geeft geen nadere uitvoeringsregels om aan de uitgangspunten te voldoen. Deze uitvoeringsregels zijn aan het Dagelijks Bestuur. Omdat diverse uitvoeringsregels raken aan het werk van de accountant van het waterschap, adviseert het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur om de accountant te horen over het ontwerp van de regels.

Artikel 21 (inwerkingtreding)

Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van het oude artikel 108 Waterschapswet opgestelde verordening. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarrekening van 2014.

Artikel 22 (citeertitel)

In dit artikel wordt de naam gegeven waarmee men in stukken naar deze verordening kan verwijzen.