

## **Toelichting Verordening inzake de beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2009**

*Algemene toelichting*

### **Inleiding**

Artikel 108 van de nieuwe 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 informatievoorziening<sup>1</sup>.

### **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.

Dit 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 hoogheemraadschap.

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.

### **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.

In de tweede plaats 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.

#### 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 managementcontrosystemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur en tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.

#### **Gehanteerde uitgangspunten**

Deze verordening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. de verordening werkt de taakverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur uit, hetgeen onder 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.

#### Elementen uit de beleids- en verantwoordingscyclus

De elementen uit de beleids- en verantwoordingscyclus waarop de taakverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur van toepassing is, zijn:

- i. kaderstelling,
- ii. beleidsbepaling,
- iii. uitvoering & sturing,
- iv. interne informatieverstrekking,
- v. controle & interne verantwoording en
- vi. externe verantwoording.

Deze elementen zijn in de verordening in artikelen 2 tot en met 12 uitgewerkt.

## Uitwerking relatie bestuur-organisatie

In deze verordening komen de taken van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur aan de orde, alsmede, in artikel 14, de relatie van het dagelijks bestuur tot de secretaris-directeur en de concerncontroller. De nieuwe Waterschapswet stelt niet als verplichting voor de verordening dat de relatie tussen bestuur en organisatie wordt uitgewerkt. De nieuwe wet erkent slechts dat het een verantwoordelijkheid is van het dagelijks bestuur om een, in de gegeven situatie, best passende organisatie in te richten.

Het hoogheemraadschap heeft er voor gekozen de functies van de secretaris-directeur en van de concerncontroller in de verordening te verankeren vanuit hun specifieke rol als scharnierpunt van het bestuur naar de organisatie.

## Aansluiting verordening op opzet nieuwe verslaggevingsregels

De beleids- en verantwoordingsfunctie is een verzamelbegrip voor alle onderwerpen die te maken hebben met de voorbereiding van het meerjarenbeleid, de meerjarenraming en de begroting, de uitvoering en beheersing van het daarin opgenomen beleid en de verantwoording daarover, zowel intern als extern. De beleids- en verantwoordingsfunctie omvat daarmee ook alle directe en indirecte activiteiten en processen die de onderwerpen ter uitvoering brengen die zijn opgenomen in de BBVW, een onderdeel van het Waterschapsbesluit. De kernonderwerpen van de BBVW zijn de meerjarenraming, begroting, jaarverslaggeving, inclusief de daar onderdeel van uitmakende paragrafen, de daarin gepresenteerde financiële positie en in relatie daarmee de balans. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het algemeen bestuur een centrale rol vervult. De meerjarenraming heeft vooral een rol in het kader van de beleidsvoorbereiding. De begroting betreft het doen van voorstellen voor en vaststellen van het beleid voor de programma's dat gerealiseerd moet worden en de daarvoor beschikbare gelden. De jaarverslaggeving faciliteert de controlerende en verantwoordingsfunctie. Om de financiële positie te beoordelen, moet de vraag beantwoord worden of de financiën van het waterschap op, met name, de langere termijn gezond zijn. De exploitatiekosten die zijn opgenomen in meerjarenraming, begroting en jaarverslaggeving en de financiële positie hangen nauw samen. Zo kan de begroting sluitend zijn, terwijl de meerjarige financiële positie kwetsbaar is. Andersom kan de financiële positie gezond zijn en de jaarrekening een tekort laten zien. Het algemeen bestuur zal de exploitatiekosten steeds in relatie moeten bezien met de financiële positie. De exploitatiekosten en de financiële positie zijn in onderlinge samenhang van belang voor het inzicht in de financiën van het hoogheemraadschap. De paragrafen van de begroting gaan over onderwerpen die van invloed zijn op de exploitatiekosten en de financiële positie en waarbij sprake is van bestuurlijke en financiële risicofactoren. Bij dit alles neemt het algemeen bestuur aan de voorkant beslissingen en controleert zij lopende en na afloop van de uitvoering voor een bepaald begrotingsjaar op basis van de begroting.

De BBVW geven de algemene regels die de wetgever voor de beleids- en verantwoordingsfunctie stelt. In deze verordening worden de regels van het besluit vertaald naar de situatie en inzichten van individuele waterschappen.

## Bijdrage aan de uniformiteit en vergelijkbaarheid van waterschappen

De twee belangrijkste achtergronden van dit uitgangspunt zijn het Interdepartementaal Beleidsonderzoek financiering waterbeheer (IBO) dat ten grondslag lag aan de Wet modernisering waterschapsbestel en de ervaringen van de waterschappen in bedrijfsvergelijkingen. In het IBO is geconcludeerd dat de in begrotingen en jaarrekeningen van de waterschappen gepresenteerde financiële posities slecht vergelijkbaar waren, omdat de waterschappen de verslaggevingsregels niet uniform toepasten en de ruimte die de regels boden verschillend interpreteerden.

Hierdoor konden externe stakeholders van de waterschappen, zoals de provincies, ministeries, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en ingezetenen alsmede hun koepelorganisaties, op het verkeerde been worden gezet.

De kwaliteit van bedrijfsvergelijkingen wordt bepaald door de mate waarin de waterschappen op de punten waarop wordt vergeleken echt vergelijkbaar zijn. In vrijwel iedere bedrijfsvergelijking van de waterschappen wordt geconstateerd dat de vergelijkbaarheid van waterschappen nog niet optimaal is, waardoor nog niet alle mogelijkheden van de bedrijfsvergelijkingen worden benut. Waterschappen hechten een toenemend belang aan bedrijfsvergelijkingen om zichzelf te verbeteren, nog transparanter te zijn en verantwoording af te leggen. Ook de stakeholders vinden bedrijfsvergelijkingen van waterschappen steeds belangrijker.

Omdat deze verordening de mogelijkheid biedt om meer uniformiteit en vergelijkbaarheid van de waterschappen te realiseren, is in Unieverband besloten deze mogelijkheid te benutten. Dit uit zich onder andere in enkele bepalingen over de waardering van activa en over afschrijvingsmethoden en -termijnen.

### **Opbouw van de verordening**

De verordening inzake de beleids- en verantwoordingsfunctie kent, naast de algemene en artikelsgewijze toelichting, vier inhoudelijke paragrafen.

In paragraaf 1.1 worden enkele kernbegrippen gedefinieerd. In paragraaf 1.2 worden keuzes met betrekking tot de beleids- en verantwoordingscyclus gemaakt. Het algemeen bestuur stelt de kaders voor de uitvoering van het beleid. Zij doet dat vooral door het behandelen van de meerjarenraming en het daarin opgenomen beleid ten aanzien van de programma's die het hoogheemraadschap 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 meerjarenraming vormt een belangrijke basis voor het opstellen van de begroting, die uiteindelijk door het algemeen bestuur wordt 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.

Paragraaf 1.3 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.

Paragraaf 1.4 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 hoogheemraadschap.

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 financierings-functie.

### *Toelichting op de artikelen*

#### Artikel 1

Verschillende begrippen die in deze verordening zijn opgenomen, worden ook gebruikt in de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit en de Wet financiering decentrale overheden. De definities die in die regelgeving zijn opgenomen zijn ook van toepassing op de begrippen uit dit besluit.

#### Artikel 2

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. Gebruikelijke onderdelen van de cyclus zijn meerjarenraming, begroting, investeringsvoorstellen, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering, jaarverslag en jaarrekening.

Naast deze (jaarlijkse) onderdelen van de cyclus wordt ook het waterbeheersplan ervaren als een belangrijk beleidsbepalend instrument van het waterschap. Onder de nieuwe Waterwet geeft het hoogheemraadschap 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. Het waterbeheersplan heeft ook een belangrijke externe werking en kent een verplichte inspraakprocedure. Er is veel voor te zeggen dat in het jaar dat het waterbeheersplan wordt vastgesteld het beheersplan en de meerjarenraming (grotendeels) een identieke inhoud kennen. In latere jaren is de meerjarenraming het meest aangewezen instrument om het waterbeheersplan jaarlijks te evalueren en voortschrijdend bij te stellen.

#### Artikel 3

In de meerjarenraming wordt het beleid van het hoogheemraadschap 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.

In het eerste hoofdonderdeel van de meerjarenraming worden het beleid en de financiële consequenties daarvan weergegeven op basis van de indeling in programma's die het hoogheemraadschap hanteert. Per programma dient expliciet te worden weergegeven welke doelstellingen het hoogheemraadschap nastreeft, wat wordt gedaan om die doelstellingen te halen en wat dat aan middelen inzet met zich meebrengt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende vragen (de 'drie w's'): wat willen we bereiken? wat gaan we er voor doen? wat gaat het kosten? Voor een goede, integrale beoordeling door het algemeen bestuur is het van groot belang dat de meerjarenraming naar programma's het volledige beleid en alle netto-kosten van het hoogheemraadschap omvat.

In het tweede hoofdonderdeel van de meerjarenraming worden zowel de context van het meerjarenbeleid als een nadere toelichting op enkele belangrijke gevolgen van het meerjarenbeleid weergegeven. Tot deze gevolgen behoren onder andere de investeringen die als gevolg van het meerjarenbeleid zullen moeten worden uitgevoerd, de financiering, de exploitatiekosten alsmede de ontwikkeling van de waterschapsbelastingen.

De begroting is 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.

#### Artikel 4

Het algemeen bestuur autoriseert het dagelijks bestuur met het vaststellen van de begroting om het opgenomen beleid te gaan uitvoeren. Autorisatie van de bruto-kosten en -opbrengsten van de programma's betekent een impliciete autorisatie van de onderliggende baten en lasten uit de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten.

Eén van de uitgangspunten die ten grondslag lag aan deze verordening is het leveren van een bijdrage aan een betere vergelijkbaarheid van de hoogheemraadschappen in bedrijfsvergelijkingen (zie ook paragraaf 3.3.4 eerder in deze toelichting). De bedrijfsvergelijkingen van de water- en hoogheemraadschappen baseren zich op de productenstructuur zoals deze in beheer is bij de Unie van Hoogheemraadschappen en waarin onder andere beleidsproducten en beheerproducten zijn opgenomen. Om een bedrijfsvergelijking op die producten mogelijk te maken, moet een hoogheemraadschap in staat zijn de kosten eenduidig naar die producten toe te rekenen. Dit vierde lid legt de verantwoordelijkheid voor dit aspect neer bij het dagelijks bestuur.

#### Artikel 5

Het dagelijks bestuur stelt de kaders vast voor de inrichting van de administratie van het hoogheemraadschap. De administratie van het hoogheemraadschap dient in staat te zijn informatie te geven die een bijdrage leveren aan de sturing en beheersing van activiteiten en processen van het hoogheemraadschap.

#### Artikel 6

Een belangrijk onderdeel van de administraties is de financiële administratie. In de nieuwe verslaggevingsregels 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.

#### Artikel 7

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. Deze bepaling maakt het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor een adequate registratie.

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. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding van budgetoverschrijdingen aan het algemeen bestuur is een groot risico voor het budgetrecht van dat bestuur. Dit geldt enerzijds voor de netto-kosten van programma's en de investeringsuitgaven en anderzijds voor de dekkingsmiddelen uit de begroting naar kostendragers en de inkomsten die in investeringskredieten zijn opgenomen.

#### Artikel 8

Het dagelijks bestuur stelt de kaders vast voor de inrichting van de administratie van het hoogheemraadschap. De administratie van het hoogheemraadschap dient in staat te zijn informatie te geven die de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het hoogheemraadschap bevorderen.

#### Artikel 9

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.

Over- en onderschrijdingen van budgetten zijn echter nooit geheel uit te sluiten en het is verstandig door middel van afspraken tussen algemeen en dagelijks bestuur enige flexibiliteit in te bouwen zodat de uitvoering niet bij iedere afwijking hoeft te worden stopgezet totdat het algemeen bestuur een besluit kan nemen. 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.

#### Artikel 10

Het dagelijks bestuur stelt de kaders vast voor de inrichting van de administratie van het hoogheemraadschap. De administratie van het hoogheemraadschap is dienstbaar voor de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

#### Artikel 11

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

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 toezichthouders, het CBS, het Rijk, de Europese Unie etc. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan deze verantwoordingsinformatie van hoogheemraadschappen.

#### Artikel 13

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 hoogheemraadschap, adviseert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur om de accountant te horen over het ontwerp van de regels.

In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen en de toewijzing van functies aan functionarissen.

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

In onderdelen d en e worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Onderdeel f regelt de verlening van decharge.

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



## Artikel 14

In artikel 14 worden de functies van de secretaris-directeur en van de concerncontroller in de verordening benoemd vanuit hun specifieke rol als scharnierpunt van het bestuur naar de organisatie.

## Artikel 15

Artikel 108 van de Waterschapswet bepaalt dat het algemeen bestuur in deze verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid moet vastleggen. Op grond van dit artikel 15 krijgt het dagelijks bestuur de opdracht te zorgen voor beleidsvoorstellen waarbij het dagelijks bestuur rekening moet houden met datgene wat ter zake in het Waterschapsbesluit en deze verordening wordt bepaald.

De beleidsvoorstellen leiden uiteindelijk tot het door het algemeen bestuur vastgestelde financieel beleid van het hoogheemraadschap. Wanneer dit beleid bijstelling behoeft, zullen uiteraard nieuwe voorstellen aan het algemeen bestuur worden voorgelegd.

## Artikel 16

De verordening moet volgens artikel 108 Waterschapswet in elk geval bevatten: 'regels voor waardering en afschrijving van activa'.

In het eerste lid van het artikel worden minimale bedragen ten aanzien van activering van materiële en immateriële vaste activa vastgesteld.

Leden twee en drie van het artikel behandelen het al dan niet activeren van de personeelskosten en de bouwrente die aan investeringen kunnen worden toegeschreven. Het principe dat alle uitgaven voor zaken die conform het eerste lid als investering van het hoogheemraadschap zijn aangemerkt worden geactiveerd, betekent ook dat bijdragen van het eigen personeel aan investeringen en rente over investeringsprojecten in beginsel moeten worden geactiveerd.

Het vierde lid gaat in op het al dan niet activeren van onderhoud. In principe is onderhoud er op gericht een activum in goede staat te houden en er voor te zorgen dat dit gedurende zijn gebruiksduur goed blijft functioneren. De kosten van dit onderhoud behoren tot de exploitatielasten en worden niet geactiveerd.

Het vijfde lid geeft de afschrijvingsmethode en -termijnen van diverse soorten materiële vaste activa weer. De afschrijvingsmethode van deze activa is lineair. Ook de uitgaven voor het afsluiten van geldleningen, lid 6 van het artikel, worden lineair afgeschreven.

## Artikel 17

Bij zijn taakuitoefening en in de bedrijfsvoering loopt een hoogheemraadschap risico's van uiteenlopende aard. Tegen een deel van deze risico's kan een hoogheemraadschap 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 en hoogheemraadschappen 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 het hoogheemraadschap, 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 hoogheemraadschap opvangen met het eigen vermogen (reserves), door belastingverhoging of door ombuigingen binnen de begroting.

Via het begrip 'weerstandsvormogen' brengt de nieuwe 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 hoogheerraadschap 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.

In artikel 17 wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met potentiële risico's. De basis voor dit beleid is een inventarisatie van alle risico's die zich kunnen voordoen. Van ieder risico kunnen de omvang (financiële gevolgen) en de kans dat deze zich zullen voordoen worden ingeschat. Vervolgens kan worden nagedacht over de wijze waarop de risico's en de gevolgen daarvan kunnen worden beheerst. Een onderdeel van deze beheersing is de dekking van de financiële gevolgen. Mede afhankelijk van het soort risico kan deze dekking plaatsvinden via verzekeringen, voorzieningen, de begrotingspost(en) onvoorzien en de algemene reserves. De 'kosten' van verzekeringen, voorzieningen en onvoorzien zijn opgenomen in de begroting. Voor het opvangen van de bovenliggende risico's kan het hoogheerraadschap derhalve maatregelen treffen. Het hoogheerraadschap kan er echter ook voor kiezen geen of slechts een beperkte financiële dekking achter de hand te hebben. Ter dekking van deze risico's 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 weerstandcapaciteit.

De nieuwe verslaggevingsvoorschriften bevatten een heldere afbakening van het onderscheid tussen reserves en voorzieningen. Zowel ten aanzien van de voorzieningen en de verschillende soorten reserves zijn heldere definities opgenomen en criteria omtrent het (moeten) instellen geformuleerd. Wat betreft de voorzieningen wordt bijzondere aandacht geschonken aan de voorzieningen voor arbeidsgerelateerde verplichtingen van het hoogheerraadschap.

Een reserves kent een door het algemeen bestuur bepaalde doelstelling en grens voor wat betreft de omvang en looptijd. Zowel de aanwezigheid als de omvang van de reserves vloeien voort uit expliciet waterschapsbeleid en de bestemming is steeds expliciet bepaald. Als het hoogheerraadschap 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. Van iedere voorziening dient afzonderlijk aangegeven te worden 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.

## Artikel 18

Bij het hoogheemraadschap 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. In artikel 18 wordt beschreven welke criteria worden gehanteerd bij de kostentoerekening en de onderbouwing van de tarieven.

## Artikel 19

De financieringsfunctie van het hoogheemraadschap 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.

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 'treasurystatuut van het dagelijks bestuur'.

Het algemeen bestuur stelt het financieringsbeleidskader vast, sanctioneert de uitvoering en ziet toe op een goed verloop daarvan. Dit beleidskader is in dit artikel opgenomen. Deze bepalingen zijn niet de enige formele dragers van het financieringsbeleid van het hoogheemraadschap. 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.

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 hoogheemraadschap zijn opgedragen. Dit geeft aan dat de financieringsfunctie een ondersteunende rol heeft ten opzichte van de taken waarvoor het hoogheemraadschap is opgericht. Artikel 2, eerste lid van de Wet Fido verwoordt deze ondersteunende rol als volgt:

openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.

De bepaling geeft ook aan dat een hoogheemraadschap alleen financieringsactiviteiten mag verrichten met betrekking tot zaken die tot de publieke taak worden gerekend.

In het tweede lid is de risico-attitude van het hoogheemraadschap opgenomen. De financiering van de reglementaire taken brengt financiële risico's voor het hoogheemraadschap 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 hoogheemraadschap een gegeven, maar binnen het wettelijk kader kan een hoogheemraadschap er voor kiezen om hogere dan wel lagere risico's te lopen. Door middel van een zogenaamde risico-attitude geeft een hoogheemraadschap aan wat zij op dit punt aanvaardbaar vindt.

In het tweede lid wordt in onderdeel c gesproken over het verstrekken van garanties. Een aandachtspunt hierbij is dat een hoogheemraadschap er alert op moet zijn dat deze niet als ongeoorloofde staatsteun kunnen worden gezien.