

Toelichting verordening financieel beleid, beheer en organisatie

Hierna worden de bepalingen die verdere toelichting behoeven, nader toegelicht.

Artikel 1 Begripsbepalingen

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

Artikel 2 Beleids- en verantwoordingscyclus

Eerste lid

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 belangrijk dat het algemeen bestuur zelf kan bepalen welke beleidsdocumenten hij ontvangt en op welke momenten deze worden aangeboden. Gebruikelijke onderdelen van de cyclus zijn kadernota, meerjarenraming, begroting, investeringsvoorstellen, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering en jaarstukken. De onderdelen meerjarenraming, begroting en jaarstukken zijn verplicht op grond van het Waterschapsbesluit. Waterschappen kunnen voor bepaalde onderdelen van de cyclus zelf bepalen of de onderdelen apart worden aangeboden of in combinatie zoals bijvoorbeeld de begroting tezamen met de meerjarenraming.

Het vastleggen van de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus kan van belang zijn bij het beoordelen van de mate van rechtmatigheid van financiële handelingen door het dagelijks bestuur met het oog op het tijdig melden van begrotingsonrechtmatigheden. (zie artikel 12, vijfde lid).

Tweede lid

De verslaggevingsregels 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 verslaggevingsregels kunnen het beleidsmatige karakter van met name de meerjarenraming, de begroting en de jaarstukken worden vergroot en kunnen deze instrumenten van uitvoeringsinformatie worden ontdaan. Om er voor te zorgen dat deze mogelijkheden ten volle worden benut, geeft dit lid aan dat het dagelijks bestuur verantwoordelijk wordt voor de juiste toepassing van de regels uit het Waterschapsbesluit.

Artikel 3 Kadernota meerjarenbeleid (Kadernota)

Een logische eerste stap in de beleids- en verantwoordingscyclus is om voorstellen te doen voor de kadernota voor het meerjarenbeleid. Met deze kadernota kunnen ook voorstellen worden gedaan voor de komende meerjarenraming op basis van de bevindingen van de beleidsuitvoering in de voorafgaande periode. Omdat dit de kadernota biedt voor de begroting, is het van belang dat een moment van aanbieden wordt gekozen die de ruimte biedt om de begroting op te stellen volgens het vastgestelde beleid en de financiële kadernota. In de praktijk wordt deze kadernota vaak ruim voor het zomerreces vastgesteld.

De Kadernota is geen in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit verplicht voorgeschreven onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus.

Artikel 4 Meerjarenraming

De meerjarenraming vloeit voort uit artikel 4.6 van het Waterschapsbesluit

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. Het (verplichte) onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus is vooral van belang voor de kaderstellende en beleidsbepalende functie van het algemeen bestuur. Met de behandeling van de meerjarenraming markeert het algemeen bestuur wat hij van dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie verwacht. De meerjarenraming is daardoor primair een beleidsinstrument en geen financieel instrument.

De meerjarenraming moet ook in verband worden gezien met artikel 99 van de Waterschapswet dat bepaalt dat de begroting alleen niet in evenwicht¹ 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 meerjarenperiode 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.

Op grond van de nieuwe verslaggevingsregels (~~zie Inleiding~~) is de periode van de meerjarenraming met één jaar verlengd. De meerjarenraming heeft vanaf het verslaggevingsjaar 2025 betrekking op het begrotingsjaar en de vier daarop volgende jaren.

Daarnaast moet op grond van dezelfde nieuwe verslaggevingsregels ingegaan worden op een drietal nieuwe kengetallen te weten, nettoschuldquote, wendbaarheid van de begroting en lastendruk.

Ook is nieuw dat een geprognosticeerde balans in de meerjarenraming moet worden opgenomen.

Artikel 5 Begroting

De begroting vloeit voort uit artikel 4.8, eerste lid van het Waterschapsbesluit.

Net zoals de meerjarenraming moet ook de begroting het algemeen bestuur inzicht bieden in de uitgangspunten van het beleid, in de doelstellingen van programma's, in de te heffen waterschapsbelastingen en in de financiële positie.

Op grond van de nieuwe verslaggevingsregels wordt vanaf het verslaggevingsjaar 2025 onderscheid gemaakt in een beleidsbegroting en een financiële begroting. Daarmee sluit de indeling van de begroting één op één aan op de indeling van de jaarstukken, te weten jaarverslag en jaarrekening.

Eerste lid

Dit lid geeft aan dat het dagelijks bestuur een ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur aanbiedt. Deze ontwerpbegroting is de uitwerking van het eerste jaar van het meerjarenbeleid. Voor het oordeel van het algemeen bestuur is het van belang dat al het beleid waartoe het algemeen bestuur eerder heeft besloten in de ontwerpbegroting is opgenomen.

Tweede lid

Dit lid vloeit voort uit artikel 4.21, onderdeel c van het Waterschapsbesluit en regelt vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma.

¹ Met evenwicht wordt hier bedoeld dat de kosten en opbrengsten van een jaar gelijk zijn.

De keuze in hoogte van het bedrag is een manier om de administratieve last werkbaar te houden, maar het grensbedrag mag niet zo hoog zijn dat vrijwel geen incidentele baten en lasten afzonderlijk worden gespecificeerd. Een grens van € 100.000,- is aangehouden om hiermee ook ervaring op te doen.

Artikel 6 Autorisatie begroting en investeringskredieten

Het budgetrecht berust op grond van artikel 99, eerste lid van de Waterschapswet bij het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur neemt uiteindelijk de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt.

Eerste lid

Het algemeen bestuur autoriseert het dagelijks bestuur met het vaststellen van de begroting om het opgenomen beleid te gaan uitvoeren. Autorisatie vindt plaats op het niveau van programma's, op taak-niveau en op het niveau van belastingopbrengsten. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's en de raming van de belastingopbrengsten besloten liggen, geaccordeerd. Autorisatie van lasten en baten van de programma's betekent een impliciete autorisatie van de onderliggende lasten en baten uit de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten.

Derde lid

Met het tweede lid autoriseert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur met het vaststellen van de begroting om de voorgenomen investeringen te gaan uitvoeren. Met het derde lid wordt aangegeven dat het algemeen bestuur op basis van het overzicht van voorgenomen investeringen vaststelt welke investeringen hij op een later tijdstip op basis van een apart voorstel wil autoriseren.

Vierde lid

Dit lid regelt dat over de investeringen waarvan het algemeen bestuur bij de begrotingsbehandeling geen autorisatie heeft verleend, in de loop van het jaar besluitvorming zal moeten plaatsvinden. Om een verantwoorde beslissing te kunnen nemen, zullen in het voorstel dat hiertoe aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd niet alleen de technische aspecten worden gespecificeerd, maar zal ook worden ingegaan op het doel van de investering, het beoogde effect en de consequenties die de investering met zich meebrengt voor de begroting en meerjarenraming. Nadat het algemeen bestuur een investeringsbesluit heeft genomen, kan met de uitvoering van het betreffende project worden begonnen.

Het kan ook voorkomen dat in de loop van het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens ontstaan die bij het opstellen van de begroting niet waren voorzien. Dit lid is ook van toepassing op deze investeringsvoornemens.

Artikel 7 Uitvoering begroting

Eerste lid

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 te bereiken effecten alsmede middeleninzet, maatregelen en prestaties gerealiseerd worden. Wanneer deze beleidsaspecten worden geregistreerd, kan dit worden nagegaan en kan ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsuitvoering in beeld worden gebracht. Dit lid maakt het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor een adequate registratie.

Tweede en derde lid

Er mag 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. Het dagelijks bestuur zal zorgen dat er een systeem van budgetbeheer en – bewaking is dat waarborgt dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat dit orgaan tijdig een besluit kan nemen. De uitwerking van dit artikel is geregeld in het Financieel mandaat besluit van het waterschap.

Artikel 8 Informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

In dit artikel geeft het algemeen bestuur aan welke informatie het dagelijks bestuur moet verstrekken zodat het algemeen bestuur de uitvoering van de begroting kan volgen en kan 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.

Eerste lid

Dit lid gaat over de verplichting voor het dagelijks bestuur om belangrijke afwijkingen van de beleidsuitvoering ten opzichte van het vastgestelde beleid tijdig, dat wil zeggen zodra ze zich voordoen en buiten de afgesproken periodieke tussentijdse rapportages om, aan het algemeen bestuur te melden.

Tweede tot en met zevende lid

Met het tweede tot en met het achtste lid van dit artikel geeft het algemeen bestuur de kaders voor de inhoud van de tussentijdse rapportages. Waarover wil het algemeen bestuur in elk geval in de tussentijdse rapportages worden geïnformeerd?

Met het tweede lid wordt beoogd al dan niet via een tussentijdse rapportage tijdig melding te maken van over- en onderschrijdingen van baten en lasten en investeringsuitgaven en -inkomsten. Tijdige melding is van belang voor de rechtmatigheidsverantwoording door het algemeen bestuur. Zie daarvoor onder andere artikel 12, vierde lid.

De tussentijdse rapportage is geen in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit verplicht voorgeschreven onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus.

Artikel 9 Jaarstukken

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 de jaarstukken (het jaarverslag en de jaarrekening). Het is belangrijk dat de indeling van de jaarstukken aansluit op die van de begroting zodat inzicht, controle en verantwoording van het algemeen bestuur worden gefaciliteerd.

Tweede lid

De programmaverantwoording is het belangrijkste onderdeel van de jaarverantwoording, omdat daarin wordt aangegeven in welke mate het via de begroting vastgestelde beleid is gerealiseerd. Artikel 4.25, tweede lid van het Waterschapsbesluit geeft aan dat in dit onderdeel aandacht moet worden besteed aan:

- a. de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;
- b. de wijze waarop de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt;
- c. de baten en lasten die zijn gerealiseerd.

Of de beleidsdoelen voor het lopende jaar bijstelling behoeven kan ook onder worden gebracht bij de kadernota of de tussentijdse rapportage.

Derde lid

Dit lid vloeit voort uit artikel 4.30, onderdeel c van het Waterschapsbesluit en regelt vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma.

De keuze in hoogte van het bedrag is een manier om de administratieve last werkbaar te houden, maar het grensbedrag mag niet zo hoog zijn dat vrijwel geen incidentele baten en lasten afzonderlijk worden gespecificeerd.

Artikel 10 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10 vloeit voort uit artikel 4.64, eerste lid van het Waterschapsbesluit.

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het dagelijks bestuur legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze criteria hebben betrekking op verantwoording van getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

De andere drie criteria hebben specifiek betrekking op de verantwoording over financiële rechtmatigheid. Deze komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze criteria zijn:

- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Tweede lid

In dit lid stelt het algemeen bestuur de verantwoordingsgrens vast, waarboven het dagelijks bestuur over rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden rapporteert aan het algemeen bestuur. Deze grens is bepaald in artikel 4.64, vierde lid van het Waterschapsbesluit en moet liggen tussen 0 en maximaal 2% van de totale lasten van het waterschap, inclusief de toevoegingen aan reserves. Voor zowel rechtmatigheidsfouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld. Als waterschap is gekozen voor 2%. Hiermee sluiten we aan bij de norm voor accountantscontrole op getrouwheid zoals opgenomen in het Bado.

Derde lid

Dit lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens). Dat kan van toepassing zijn op zowel rechtmatigheidsfouten als onduidelijkheden afzonderlijk. Ook als één van deze twee onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens niet overschrijden maar de rapportagegrens wel, moeten in die gevallen de onrechtmatigheden in de paragraaf bedrijfsvoering worden toegelicht. Bij de toelichting wordt ook aangegeven welke maatregelen worden genomen om deze afwijking in de toekomst te voorkomen.

Ter verduidelijking. Bij een totaalbedrag aan netto lasten van € 112 miljoen is:

- de verantwoordingsgrens € 2.250.000,- (2% van € 112 miljoen)
- de rapportagegrens € 112.500,- (5% van € 2.250.000,-)

Kaderstelling (verantwoordingsgrens en rapportagegrens) op het gebied van rechtmatigheid wordt niet bij de begroting in de paragraaf bedrijfsvoering aan het algemeen bestuur voorgelegd maar met deze verordening.

Artikel 11 Voorwaardencriterium

Met het voorwaardencriterium wordt bedoeld dat het waterschap zich aan alle regels moet houden bij financiële beheershandelingen, zoals bij subsidies, aanbestedingen en personeelskosten.

Tweede lid

Dit lid geeft aan dat jaarlijks een normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door het algemeen bestuur moet worden vastgesteld. Aanbevolen wordt om het normenkader uiterlijk 31 december voorafgaand aan het komende begrotingsjaar vast te stellen.

Het door het algemeen bestuur vastgestelde normenkader wordt geoperationaliseerd in een toetsingskader voor de interne controle. In het toetsingskader wordt per wet, regeling en/of verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Dit operationaliseren is een taak van het dagelijks bestuur en om deze reden niet opgenomen in deze verordening.

Artikel 12 Begrotingscriterium

Met het begrotingscriterium wordt bedoeld dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, en de balansposten, tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en de hiermee samenhangende programma's.

Het algemeen en dagelijks bestuur leggen in dit artikel vast op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd moeten worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door het algemeen bestuur.

Derde lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door het algemeen bestuur goedgekeurde en vastgestelde budgetten. Dit lid regelt dat als er een overschrijding plaatsvindt er in principe sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid.

Vijfde lid

In dit lid wordt vastgelegd wat onder tijdig moet worden verstaan. Wat tijdig concreet betekent, wordt bepaald door de 'spelregels' tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur over het informeren over afwijkingen en wanneer nodig het vaststellen van begrotingswijzigingen bij overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot.

Zesde lid

Voor het algemeen bestuur is belangrijk dat hij met de rechtmatigheidsverantwoording overzicht en inzicht heeft in het totaal aan begrotingsonrechtmatigheden voor zover die de verantwoordingsgrens overschrijden, en dat niet vooraf al bepaalde begrotingsonrechtmatigheden worden uitgezonderd van opname in de rechtmatigheidsverantwoording.

In de rechtmatigheidsverantwoording kan wel worden aangegeven voor welk bedrag aan afwijkingen van de begroting op basis van vooraf gemaakte interne afspraken, de conclusie is dat deze afwijkingen acceptabel zijn. Deze interne afspraken worden in dit lid van de verordening opgenomen. Overwegingen die meegenomen kunnen worden bij het maken van afspraken of afwijkingen van de begroting acceptabel zijn, zijn bijvoorbeeld:

- er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- de overschrijding past wel/niet binnen het door het algemeen bestuur geaccordeerde beleid;

- er is sprake van compensatie via direct te relateren baten;
- er is sprake van een open-einde-regeling (zoals de gemeenschappelijke regeling grensoverschrijdend afvalwater met waterschap Noorderzijlvest);
- het algemeen bestuur is wel geïnformeerd, maar er is geen begrotingswijziging vastgesteld.

De dan nog resterende afwijkingen vereisen een nadere toelichting in de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik is onrechtmatig omdat wet- en regelgeving niet is nageleefd. Van oneigenlijk gebruik is sprake als bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Oneigenlijk gebruik is niet onrechtmatig omdat de wet- en regelgeving naar de letter van de wet wel is nageleefd.

Bij het bestrijden van misbruik passen beheersmaatregelen zoals misbruikpreventie, handhaving, misbruik- en fraudeopsporing en sancties. De beheersmaatregelen die passen bij oneigenlijk gebruik zijn handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering van wet- en regelgeving.

Geconstateerd misbruik waarbij het Misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Wel moet in de paragraaf bedrijfsvoering inzicht worden gegeven in de aard en de (financiële) impact van het geconstateerde misbruik.

Artikel 14 Financieel beleid algemeen

Eerste en tweede lid

In deze leden krijgt het dagelijks bestuur de opdracht te zorgen voor beleidsvoorstellen ten aanzien van de onderwerpen genoemd in onder andere artikel 108, tweede lid van de Waterschapswet waarbij het dagelijks bestuur rekening houdt met datgene wat hierover in het Waterschapsbesluit en deze verordening (met name de artikelen 15 tot en met 18) wordt bepaald. De beleidsvoorstellen leiden uiteindelijk tot het door het algemeen bestuur vastgestelde financieel beleid van het waterschap.

Artikel 15 Waardering en afschrijving van activa

De verordening moet volgens artikel 108, tweede lid, onderdeel a van de Waterschapswet in elk geval bevatten: 'regels voor waardering en afschrijving van activa'. De hoofdregel uit de verslaggevingsregels 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. De verslaggevingsregels zijn zeer algemeen en vragen een nadere uitwerking per waterschap, waarbij eigen keuzes gemaakt kunnen worden. De hoofdlijnen van deze eigen keuzes zijn in dit artikel opgenomen. In het Financieel Statuut 2008 van het waterschap zijn deze hoofdlijnen verder uitgewerkt.

Eerste lid

Dit lid geeft aan uit welke elementen het beleid ten aanzien van het waarderen en afschrijven van activa in ieder geval bestaat. De elementen worden hierna kort toegelicht.

Ondergrens (a)

Onverkorte toepassing van het principe dat uitgaven voor zaken die langer dan een jaar ten dienste van het waterschap staan, worden geactiveerd, zou betekenen dat ook kleine uitgaven voor zaken die langer dan een jaar worden gebruikt, zouden moeten worden geactiveerd. Waterschappen kunnen een ondergrens hanteren waarbij uitgaven voor zaken die langer dan een jaar mee gaan maar lager zijn dan een bepaald bedrag, in één keer ten laste van de exploitatie worden gebracht. Een hoge ondergrens voor het niet hoeven activeren van bepaalde uitgaven kan er toe leiden dat belangrijke beslissingen buiten het gezichtsveld van het algemeen bestuur blijven, met als gevolg dat de balans en reserves geen goede weergave geven van de financiële positie.

Niet afschrijven op gronden en terreinen (b)

Omdat grond in het algemeen zijn waarde behoudt, wordt daarop in de regel niet afgeschreven.

Afbakening investering – onderhoud (c)

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.

In de uitwerking van het beleid ten aanzien van waardering en afschrijving moet helder worden omschreven waar de grens tussen onderhoud en investeren precies ligt, welke onderhoudswerkzaamheden als investering worden aangemerkt en geactiveerd en welke als onderhoud dat in de exploitatie wordt verantwoord.

Bijdragen eigen personeel aan investeringen, bouwrente en kosten van ondersteunende diensten (d)

Het principe dat alle uitgaven voor zaken die langer dan een jaar ten dienste van het waterschap staan, worden geactiveerd, betekent ook dat bijdragen van het eigen personeel aan investeringen, rente over investeringsprojecten en kosten van ondersteunende diensten in beginsel moeten worden geactiveerd. 'In beginsel' geeft aan dat er enige ruimte is om van dit principe af te wijken. Ook in dit geval is deze ruimte er alleen als het om relatief geringe tijdsbesteding of kosten gaat.

Afschrijvingsmethodiek (f)

Door middel van afschrijvingen wordt aangegeven in welke mate een activum in waarde vermindert als gevolg van het gebruik. Binnen het afschrijvingsbeleid kan onderscheid worden gemaakt in de afschrijvingsmethode en de afschrijvingstermijnen. Er zijn in de regelgeving geen bepalingen opgenomen omtrent afschrijvingsmethoden, zodat het waterschap zelf een bepaalde methode kan kiezen. De meest voorkomende afschrijvingsmethoden zijn lineair en annuïtair. In het uit te werken beleid zal een waterschap moeten bepalen welke afschrijvingsmethode wordt gekozen.

Afschrijvingstermijnen (f)

Ten aanzien van de afschrijvingstermijnen is 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 daarom 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.

Restwaarde (g)

Wanneer een activum na de afschrijvingsperiode nog een restwaarde heeft en deze restwaarde kan te gelde worden gemaakt, wordt dit in de exploitatie als een bate geregistreerd.

Artikel 16 Risicomanagement, weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen

Eerste lid

Dit lid vloeit voort uit artikel 4.14, eerste lid, onderdeel b, 1° en 2° van het Waterschapsbesluit.

Dit lid bepaalt dat het waterschap een beleid heeft waarin wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met potentiële risico's. Vervolgens kan worden nagedacht over de wijze waarop de risico's en de gevolgen daarvan kunnen worden beheerst.

Een waterschap loopt bij zijn taakuitoefening en in de bedrijfsvoering risico's van uiteenlopende aard. Een deel van de financiële gevolgen van deze risico's kunnen worden gedekt via het afsluiten van verzekeringen, het vormen van voorzieningen en het aanwenden van de post onvoorzien. De 'kosten' van verzekeringen, voorzieningen en onvoorzien zijn opgenomen in de begroting.

Het waterschap kan er ook voor kiezen voor bepaalde risico's geen of slechts een beperkte financiële dekking achter de hand te hebben. Deze niet verzekerde risico's, moet het waterschap als ze zich voordoen opvangen met het eigen vermogen (reserves), door belastingverhoging of door ombuigingen binnen de begroting. Hierbij komt de weerstandscapaciteit in beeld, zijnde de financiële middelen die beschikbaar zijn om niet-begrote kosten te dekken. De algemene reserves vormen een belangrijk onderdeel van de weerstandscapaciteit.

Via het begrip 'weerstandsvermogen' worden de hiervoor genoemde aspecten risico's, reserves en voorzieningen bij elkaar gebracht. 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.

Het risicomanagementsysteem is beschreven in het beleidsdocument Visie op risicomanagement bij waterschap Hunze en Aa's (AB 5 juli 2017).

Tweede lid

Dit lid vloeit voort uit artikel. 4.14, eerste lid, onderdelen c tot en met e van het Waterschapsbesluit.

In de toelichting op het eerste lid is aangegeven dat er een relatie is tussen enerzijds risico's en anderzijds de reserves en voorzieningen. Dit is de reden dat zowel het beleid ten aanzien van risico's als ten aanzien van reserves en voorzieningen in dit artikel aan de orde komen en er integraal beleid van het waterschap voor deze onderwerpen wordt ontwikkeld. Doordat de risico's die waterschappen lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de omvang van de reserves en voorzieningen en de risico's. Per waterschap zal een beleidslijn worden geformuleerd. Met deze beleidslijn kan het algemeen bestuur het kader vaststellen voor de omvang van met name de reserves. Kaders stellen voor voorzieningen is veelal niet aan de orde, omdat voorzieningen een verplichtend karakter kennen. Wel geeft het duidelijkheid als een waterschap in zijn beleid ingaat op de wijze waarop in meer algemene zin wordt omgegaan met voorzieningen.

In het beleid van het waterschap wordt voor iedere reserve onderbouwd wat het doel, de minimale en maximale omvang is. Daarbij wordt ook ingegaan op de gewenste looptijd van de betreffende reserve.

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.

Het beleidskader voor reserves en voorzieningen is beschreven in het Financieel Statuut 2008 van het waterschap.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat per reserve eenmaal per jaar, bij het opstellen van de jaarrekening, wordt beoordeeld of deze nog wel gewenst en of de omvang nog wel passend is. Als daarbij wordt geconcludeerd dat een reserve te omvangrijk is of de bestemming waarvoor een reserve is ingesteld er niet meer is, kunnen bedragen uit de bestemmingsreserves worden overgeboekt naar de balanspost 'algemene reserves' of valt de betreffende bestemmingsreserve vrij en wordt een voorstel geformuleerd deze aan een algemene reserve toe te voegen. Aan dit soort mutaties moet een besluit van het algemeen bestuur ten grondslag liggen.

Bij het opstellen van de jaarrekening moet ook 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 17 Kostentoe rekening en onderbouwing tarieven en prijzen

In dit artikel worden de kaders geschetst voor de wijze waarop het waterschap invulling geeft aan de eis uit artikel 4.12, onderdeel a van het Waterschapsbesluit dat de kostentoe rekeningssystematiek aan kostendragers zich moet baseren op objectieve bedrijfseconomische criteria.

Eerste lid

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 kostentoe rekening grote invloed kan hebben op de kosten per kostendrager en daarmee op de hoogte van de waterschapslasten, is kostentoe rekening een onderwerp dat ook de betrokkenheid van het algemeen bestuur vereist. Dit komt tot uiting in de onderdelen a tot en met d van dit lid.

Onderdeel e heeft betrekking op 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.

Een randvoorwaarde aan de hoogte van legestarieven is dat deze niet het bedrag van de geraamde kostprijs te boven mogen gaan. Voor het vaststellen van de hoogte van de verschillende tarieven heeft het algemeen bestuur dus de geraamde kostprijs nodig om invulling te kunnen geven aan onderdeel f van dit lid.

Naast het in rekening brengen van tarieven voor rechten, zoals leges kan een waterschap ook producten en diensten aan derden leveren waarmee het waterschap in concurrentie treedt met marktpartijen. Ook hier is de wijze van kostentoe rekening (onderdelen a tot en met d van dit lid) van belang voor de onderbouwing van de (kost)prijzen voor deze producten en diensten. Dit is geregeld in onderdeel g.

Tweede lid

Het is van belang dat als een waterschap producten en diensten levert aan overheidsbedrijven of derden hij deze activiteiten niet mag bevoordelen wanneer het activiteiten zijn waarmee het waterschap in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Feitelijk houdt het in dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering

van producten en diensten en het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Artikel 18 Financieringsfunctie

Dit artikel vloeit voort uit artikel 108, tweede lid, onderdeel c van de Waterschapswet. Dit artikel 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 dit artikel van de verordening komt de financieringsfunctie van het waterschap aan de orde. Deze functie, die ook wel de treasuryfunctie wordt genoemd, omvat alle activiteiten die zich richten op het bepalen van het beleid ten aanzien van, het uitvoeren en beheersen van de activiteiten met betrekking tot, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. In dit artikel is het meer algemene beleidskader van de financieringsfunctie opgenomen.

Dit artikel heeft ook een relatie met een ander instrument voor de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie namelijk de paragraaf financiële positie in de meerjarenraming, begroting en jaarstukken.

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. In de regel neemt een waterschap het beleidskader met betrekking tot de financieringsfunctie op in een financieringsstatuut (veelal treasurystatuut genoemd), dat door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. 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'.

Eerste lid

Dit lid gaat over de algemene doelstellingen van de financieringsfunctie. De hoofddoelstelling is het leveren van een zo goed mogelijke bijdrage aan de uitvoering van uitsluitend 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.

Tweede lid

In dit 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 Financiering Decentrale Overheden (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. 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. In dit lid zijn de uitgangspunten voor deze risico-attitude opgenomen.

In dit lid wordt in onderdeel c 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. De 'Handreiking Treasury' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevat hiervoor nuttige informatie.

De kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn wettelijk geregelde instrumenten die bij overschrijding op grond van de Wet fido ingrijpende consequenties voor het waterschap kunnen hebben. Vandaar dat in onderdeel e van dit artikel van de verordening is opgenomen dat het algemeen bestuur wanneer overschrijding dreigt zo spoedig mogelijk geïnformeerd moet worden.

Derde lid

In dit lid is de bepaling uit artikel 108 van de Waterschapswet opgenomen dat het algemeen bestuur in deze verordening ook moet aangeven binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen van de financieringsfunctie moeten worden gerealiseerd. 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.

Er is een directe relatie tussen de in het derde lid opgenomen richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie en het in het tweede lid verwoorde risicoprofiel van het waterschap. Dit risicoprofiel bepaalt in belangrijke mate op welke wijze de financieringsfunctie moet worden uitgevoerd en wat daarbij wel en wat niet kan en mag worden gedaan. Omdat het waterschap wat dit soort zaken betreft de Wet fido als minimumvereiste hanteert, wordt de uitvoering van de financieringsfunctie in belangrijke mate door deze wet en de onderliggende regelgeving van deze wet gestuurd. Dit heeft weer tot gevolg dat een belangrijk deel van de in het derde lid opgenomen richtlijnen en limieten van het waterschap gebaseerd zijn op de Wet fido en zijn uitvoeringsregelgeving.

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.

In het derde lid zijn inhoudelijke eisen opgenomen die aan uitzettingen worden gesteld. In algemene zin geldt voor uitzettingen van het waterschap dat het sinds 15 december 2013 verplicht geworden schatkistbankieren grote invloed heeft. Sinds dat moment is het waterschap verplicht om middelen die tijdig overtollig zijn in de schatkist onder te brengen. Alleen als deze middelen minder dan 2,0% van het begrotingstotaal bedragen (het zogenoemde drempelbedrag), kan het waterschap deze buiten de schatkist uitzetten. De eisen in dit lid hebben dan ook alleen betrekking op het uitzetten van middelen die het drempelbedrag niet overschrijden. Deze eisen zijn ontleend aan de 'Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden' (Ruddo) en het 'Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden' (Blido). Beide regelingen hebben als doel de risico's van uitzettingen (en derivaten) te beperken.

In onderdeel g wordt bepaald dat uitzettingen in de vorm van aandelen in principe niet zijn toegestaan, tenzij het om aandelen gaat van ondernemingen uit hoofde van de publieke taak.

Artikel 19 (Financiële) administratie

De definitie van het begrip 'administratie' die in deze verordening wordt gehanteerd is: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens en het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen 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 dit artikel 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.

Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het dagelijks bestuur.

Een belangrijk onderdeel van de administraties is de financiële administratie. In de 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. 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. In de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen worden nadere eisen gesteld aan deze verantwoordingsinformatie.

Artikel 20 (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.

Onderdeel f 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. De regelgeving van de Europese Unie en de nationale wetgever moeten daarbij nageleefd te worden. De uitwerking van dit onderdeel is geregeld in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Onderdeel h draagt het dagelijks bestuur op een financieringsstatuut (of treasurystatuut) op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Onderwerpen die in zo'n besluit aan de orde komen, zullen met name betreffen het derivatenbeheer (indien van toepassing), het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie.

In geval van fraude en misbruik en oneigenlijk gebruik zoals opgenomen bij onderdeel i gaat het bijvoorbeeld om het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een subsidie van het waterschap, zodat subsidies daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

Zie hiervoor het Treasurystatuut van het waterschap.

Artikel 21 Intrekking, inwerkingtreding, tijdstip van ingang en citeertitel

Eerste lid

Omdat deze verordening ná het vaststellen van de begroting 2025 in werking treedt, is in het eerste lid bepaald dat de verordening uitgangspunten van 2008 nog van toepassing blijft op de begroting 2025.

Het dagelijks bestuur moet de verordening op grond van artikel 109b van de Waterschapswet binnen twee weken na vaststelling door het algemeen bestuur naar gedeputeerde staten zenden.