
Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Aa en Maas

Het algemeen bestuur van het waterschap Aa en Maas
Op voordracht van het dagelijks bestuur van 25 februari 2025;

Gelet op artikel 108 van de Waterschapswet en hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit;

Besluit:

Vast te stellen de volgende Verordening financieel beleid, beheer en organisatie van waterschap Aa en Maas.

Hoofdstuk I Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. administratie: 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;
- b. administratieve organisatie: 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;
- c. auditcommissie: bijzondere commissie die door het algemeen bestuur wordt ingesteld en als doel heeft het technisch ondersteunen van het algemeen bestuur bij de behandeling van de financiële jaarcyclus inclusief het reflecteren op bijzondere ontwikkelingen met betrekking tot de Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO/IC);
- d. autorisatie: toestemming van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur om in een bepaald jaar voor een bepaald doel uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan tot een bepaald bedrag;
- e. begrotingscriterium: criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door het algemeen bestuur geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
- f. besluit: Waterschapsbesluit;
- g. doelmatigheid: mate waarin bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen worden gerealiseerd;
- h. doeltreffendheid: mate waarin de doelen en effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;
- i. financiële administratie: onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch verzamelen, verwerken en vastleggen van de financiële gegevens van de organisatie van het waterschap, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - de financiële positie;

-
- het financieel beheer;
 - de uitvoering van de begroting;
 - de uitvoering van investeringsprojecten;
 - het afwickelen van vorderingen en schulden;
 - het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- j. financiële rechtmatigheid: rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met relevante wettelijke voorschriften, waaronder mede begrepen de waterschapsverordeningen;
- k. misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium: criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en eigendommen van het waterschap bij financiële beheershandelingen;
- l. rechtmatigheidsverantwoording: verantwoording van het dagelijks bestuur waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en vastlegging daarvan overeenstemmen met relevante wettelijke voorschriften, waaronder mede begrepen de waterschapsverordeningen.
- m. voorwaardencriterium: criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen;
- o. wet: Waterschapswet.

Hoofdstuk II Beleidsvoorbereiding en -verantwoording

Kaderstelling

Artikel 2 Beleids- en verantwoordingscyclus

1. Het algemeen bestuur stelt de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voor het begrotingsjaar en de periode van de meerjarenraming vast en geeft jaarlijks aan op welk moment de onderdelen daarvan moeten worden aangeboden en wanneer deze zullen worden behandeld.
2. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voldoen aan de relevante bepalingen van hoofdstuk 4 van het besluit, aan relevante overige wetgeving en aan datgene wat in deze verordening wordt bepaald.

Artikel 3 Vaststellen programma-indeling en paragrafen

1. Het algemeen bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode een programma-indeling vast. Deze wordt gehanteerd met ingang van het eerst volgende boekjaar.
2. Het algemeen bestuur stelt bij aanvang van iedere bestuursperiode vast of, zo ja waarover, hij naast de verplichte paragrafen van de begroting en de jaarstukken kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd in extra paragrafen. Dit is in dat geval van toepassing met ingang van het eerst volgende boekjaar.

Beleidsbepaling

Artikel 4 Kaders meerjarenbeleid (kadernota)

Op basis van het bestuursakkoord stelt het dagelijks bestuur jaarlijks de kadernota op voor het beleid en de financiële randvoorwaarden van de meerjarenraming en begroting. De kaders geven richting voor het opstellen van de meerjarenraming en begroting.

Artikel 5 Meerjarenraming (voorjaarsnota)

1. Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks een meerjarenraming met toelichting aan het algemeen bestuur aan waarin voorstellen worden gedaan voor het beleid in het volgende begrotingsjaar en ten minste de vier daaropvolgende jaren.
2. In het onderdeel 'uiteenzetting van de financiële positie' in de toelichting op de meerjarenraming wordt gelet op artikel 4.6, onderdeel d en artikel 4.7, eerste lid, onderdeel b van het besluit in ieder geval ingegaan op:
 - a. een financieringsbehoefteplanning (als onderdeel van de financiering);
 - b. een beschouwing over de rente-ontwikkeling (als onderdeel van de financiering);
 - c. een rentegevoeligheidsanalyse (als onderdeel van de financiering).

Artikel 6 Begroting

1. Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks een ontwerpbegroting met toelichting aan het algemeen bestuur aan waarin voorstellen worden gedaan voor het beleid in het volgende begrotingsjaar.
2. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf € 100.000 afzonderlijk gespecificeerd. Tenminste eens in de vier jaar wordt beoordeeld of actualisatie van het grensbedrag noodzakelijk is.
3. In de begroting wordt een post onvoorzien opgenomen. Bij het vaststellen van de begroting neemt het algemeen bestuur een besluit over de omvang van deze post.

Artikel 7 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma alsmede de raming van de dekkingsmiddelen waaronder de belastingopbrengsten.
2. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de voorgenomen investeringen per programma.
3. Bij de begrotingsbehandeling stelt het algemeen bestuur in aanvulling op het tweede lid vast van welke investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen.
4. Voor investeringen waarvoor geen autorisatie is verleend bij de begrotingsbehandeling legt het dagelijks bestuur voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan het algemeen bestuur voor. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur in het voorstel over doel en het effect van de investering op de begroting en meerjarenraming van het waterschap.

Uitvoering, sturing en beheersing

Artikel 8 Uitvoering begroting

1. Het dagelijks bestuur zorgt voor het per programma verzamelen en vastleggen van gegevens over de doelstellingen en beoogde te bereiken effecten, de middeleninzet, de maatregelen die getroffen zijn, de prestaties die geleverd worden en de baten en lasten die gemaakt worden, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door het algemeen bestuur, kunnen worden getoetst.
2. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de lasten van de programma's en de investeringsuitgaven, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, met inachtneming van artikel 9, niet worden overschreden.
3. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de baten waaronder de dekkingsmiddelen die zijn opgenomen in de raming van de belastingopbrengsten en de inkomsten die in investeringskredieten zijn opgenomen, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, met inachtneming van artikel 9, niet worden onderschreden.

Artikel 9 Ruimte bij begrotingsuitvoering

1. Het dagelijks bestuur is bevoegd overschrijding van geautoriseerde lasten en onderschrijding van geautoriseerde baten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting.
2. Het dagelijks bestuur is bevoegd de geraamde lasten van een programma met 10% tot een maximum van € 2,5 miljoen van de geraamde lasten te overschrijden en de geraamde baten van een programma met 10% tot een maximum van € 2,5 miljoen van de geraamde baten te onderschrijden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur als de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en als de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de totale budgetten van watersysteembeheer respectievelijk zuiveringsbeheer kan worden gevonden. Een dergelijk feit wordt tijdig achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd. Tenminste eens in de vier jaar wordt beoordeeld of actualisatie van het maximum noodzakelijk is.
3. Het dagelijks bestuur is bevoegd de voor een investering geraamde uitgaven met 5% tot een maximum van € 1.000.000 van de geraamde uitgaven te overschrijden en de geraamde inkomsten met 5% tot een maximum van € 1.000.000 van de geraamde inkomsten te onderschrijden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur als deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid. Een dergelijk feit wordt altijd tijdig achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd. Tenminste eens in de vier jaar wordt beoordeeld of actualisatie van het maximum noodzakelijk is.
4. De bevoegdheden in lid 2 en 3 van dit artikel kunnen niet gemandateerd worden.

Rapportage en verantwoording

Artikel 10 Informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

1. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur tijdig als de realisatie van het beleid in betekende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen.
2. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur als hij verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsuitgaven dreigen te overschrijden, de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden of de investeringsinkomsten van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsinkomsten dreigen te onderschrijden.
3. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur als hij verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te onderschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsuitgaven dreigen te onderschrijden, de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te overschrijden of de investeringsinkomsten van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsinkomsten dreigen te overschrijden.
4. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages.
5. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
6. De tussentijdse rapportages gaan in op afwijkingen van betekende mate, zowel wat betreft de doelstellingen en effecten die bereikt worden, als de middeleninzet, de maatregelen die getroffen en de prestaties die geleverd worden.
7. In de tussentijdse rapportages worden van betekenis zijnde afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's en de uitgaven en inkomsten van investeringskredieten toegelicht.
8. In de tussentijdse rapportages doet het dagelijks bestuur als dat noodzakelijk is voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten en (meerjarige) investeringskredieten en voor bijstellingen van het beleid. Waar nodig legt het dagelijks bestuur een voorstel tot begrotingswijziging voor.

Artikel 11 Jaarstukken

1. Het dagelijks bestuur legt na afloop van ieder begrotingsjaar verantwoording af aan het algemeen bestuur over de uitvoering van de programma's door middel van het aanbieden van het jaarverslag en de door de accountant gecontroleerde jaarrekening.

-
2. Het algemeen bestuur bepaalt aan de hand van de uitvoering in het afgelopen jaar van de programma's, of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.
 3. In het overzicht van de gerealiseerde incidentele baten en lasten per programma worden posten conform artikel 6 lid 2 afzonderlijk gespecificeerd.

Hoofdstuk III Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 12 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het dagelijks bestuur legt na afloop van ieder begrotingsjaar verantwoording af aan het algemeen bestuur over de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de jaarrekening door middel van een rechtmatigheidsverantwoording met in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting daarop.
2. Voor zover het totaalbedrag aan rechtmatigheidsfouten of aan onduidelijkheden in het kader van de financiële rechtmatigheid hoger is dan de verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van het waterschap exclusief toevoegingen aan reserves, neemt het dagelijks bestuur deze op in de rechtmatigheidsverantwoording.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag worden de geconstateerde afzonderlijke rechtmatigheidsfouten en/of afzonderlijke onduidelijkheden groter dan de rapportagegrens van 10% van de verantwoordinggrens van 2% nader toegelicht.

Artikel 13 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium als bedoeld in artikel 1 heeft betrekking op de eisen/voorwaarden die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het dagelijks bestuur biedt het algemeen bestuur jaarlijks een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 14 Begrotingscriterium

1. De begrotingsrechtmatigheid als bedoeld in artikel 1 wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door het algemeen bestuur is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 7.
2. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal beschikbaar gestelde investeringskrediet. Een overschrijding van het jaarvolume, passend binnen het totaal beschikbaar gestelde investeringskrediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
3. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd.
4. Onderschrijdingen van de lasten of investeringsuitgaven en over- en overschrijdingen van de baten of investeringsinkomsten worden niet als begrotingsonrechtmatigheid aangemerkt wanneer deze onder- en overschrijdingen tijdig aan het algemeen bestuur zijn gemeld.
5. Onder tijdig wordt verstaan bij de momenten in de door het algemeen bestuur vastgestelde beleids- en verantwoordingscyclus als bedoeld in artikel 2. De door het dagelijks bestuur verstrekte informatie via voorstellen aan het algemeen bestuur, alsmede via de beleids- en verantwoordingscyclus inclusief de jaarrekening wordt als zodanig als tijdig beschouwd. Indien noodzakelijk kan een begrotingswijziging hier onderdeel van uitmaken.
6. Afwijkingen van de begroting worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. er is sprake van een overschrijding van de lasten of investeringsuitgaven waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - b. overschrijdingen van lasten of investeringsuitgaven die vallen binnen de bepalingen van artikel 9;
7. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van het algemeen bestuur, worden, voor zover ze de verantwoordingsgrens voor rechtmatigheidsfouten of onduidelijkheden

overschreden, opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 15 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Het dagelijks bestuur zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap.

Hoofdstuk IV Financieel beleid

Artikel 16 Financieel beleid algemeen

1. Het dagelijks bestuur doet voorstellen aan het algemeen bestuur die zijn gericht op een volledig en actueel beleid van het waterschap ten aanzien van de volgende onderwerpen:
 - a. waardering en afschrijving van activa;
 - b. weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen;
 - c. kostentoerekening en onderbouwing tarieven en prijzen;
 - d. financieringsfunctie.
2. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de in het eerste lid bedoelde voorstellen in overeenstemming zijn met de relevante bepalingen van hoofdstuk 4 van het besluit, met andere regelgeving die van toepassing is en met de in deze verordening opgenomen aanvullende eisen.
3. Wanneer tijdens de realisatie is afgeweken van de kaders die zijn vastgelegd in het desbetreffende onderdeel van het in het eerste lid bedoelde beleid wordt daarop specifiek ingegaan, waarbij de reden van afwijking wordt vermeld.

Artikel 17 Waardering en afschrijving van activa

1. Het beleid ten aanzien van waardering en afschrijving van activa omvat in ieder geval:
 - a. dat investeringen met verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs lager dan € 100.000 niet worden geactiveerd, uitgezonderd het jaarlijks beschikbaar te stellen krediet voor vervanging vervoermiddelen en gereedschappen en uitgezonderd gronden en terreinen. Gronden en terreinen worden altijd geactiveerd;
 - b. dat op gronden en terreinen niet wordt afgeschreven, tenzij deze een onverbreekbaar onderdeel vormen van een object. In dat geval worden gronden en terreinen conform het object afgeschreven;
 - c. de afbakening tussen investering en exploitatie;
 - d. de wijze waarop het waterschap omgaat met de bijdragen van eigen personeel, de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend en de mogelijkheid dat een redelijk deel van de kosten van ondersteunende diensten van het waterschap in de vervaardigingsprijs van vaste activa worden opgenomen;
 - e. de afschrijvingsmethodiek en de afschrijvingstermijnen;
 - f. het moment van starten met afschrijven;
 - g. de restwaarde.
2. Het beleid ten aanzien van waardering en afschrijving van kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen omvat in ieder geval:
 - a. dat kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen groter dan € 30 miljoen en een looptijd langer dan 20 jaar lineair worden afgeschreven in de jaren van de looptijd van de betreffende geldlening mits de afsluitkosten € 100.000 of meer bedragen. Tenminste eens in de vier jaar wordt beoordeeld of actualisatie van dit bedrag noodzakelijk is;
 - b. de kosten lager dan € 100.000 en de kosten verbonden aan het afsluiten van overige geldleningen direct ten laste van de exploitatie worden gebracht.

Artikel 18 Risicomanagement, weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen

1. Het beleid omtrent risicomanagement en weerstandsvermogen omvat in ieder geval:
 - a. een inventarisatie van de risico's die het waterschap loopt;

-
- b. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit van het waterschap, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover het waterschap beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - c. het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, reserves, de weerstandscapaciteit of anderszins.
 2. Het beleid omtrent reserves en voorzieningen omvat in ieder geval:
 - a. het doel, de vorming en besteding van reserves;
 - b. het doel, de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de berekening en verwerking van rente over de reserves.
 3. De reserves en voorzieningen worden jaarlijks bij zowel de begroting als de jaarrekening getoetst en de onderliggende bestedingsplannen worden hierbij indien nodig geactualiseerd.

Artikel 19 Kostentoerekening en onderbouwing tarieven en prijzen

1. Het beleid omtrent kostentoerekening en onderbouwing van tarieven en prijzen omvat in ieder geval:
 - a. een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
 - b. de wijze waarop de kostentoerekening plaatsvindt op basis van objectieve, bedrijfseconomische criteria;
 - c. de kwantitatieve grondslagen die onderdeel vormen van de kostentoerekeningssystematiek;
 - d. de methodiek voor de berekening van de rentelasten van vaste activa;
 - e. de onderbouwing van de tarieven die gelden voor de door het waterschapsbestuur in rekening te brengen rechten als bedoeld in artikel 115 van de wet;
 - f. de mate van kostendeckendheid van de onder onderdeel e bedoelde tarieven.
 - g. de onderbouwing van de prijs van producten en diensten die het waterschap aan derden kan leveren en waarmee het waterschap in concurrentie treedt met marktpartijen;
2. Ten aanzien van het eerste lid, onderdeel g geldt aanvullend dat:
 - a. voor de levering van producten en diensten door het waterschap ten minste de directe kostprijs en wanneer er sprake is van toegevoegde waarde de geraamde integrale kostprijs, in rekening wordt gebracht;
 - b. bij het verstrekken van leningen of garanties door het waterschap ten minste de directe kostprijs en wanneer er sprake is van toegevoegde waarde de geraamde integrale kostprijs, in rekening wordt gebracht;
 - c. bij het verstrekken van kapitaal door het waterschap ten minste de directe kostprijs en wanneer er sprake is van toegevoegde waarde de geraamde integrale kostprijs, in rekening wordt gebracht;

Artikel 20 Financieringsfunctie

1. Het beleid omtrent de financieringsfunctie zorgt er voor dat bij de uitoefening hiervan:
 - a. goede ondersteuning plaatsvindt van de taken die in het reglement aan het waterschap zijn opgedragen alsmede hieraan gerelateerde activiteiten;
 - b. er een continue toegang tot de financiële markten is;
 - c. voldoende financiële middelen worden aangetrokken en overtollige gelden worden uitgezet om de programma's binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde kaders van de meerjarenraming en de begroting te kunnen uitvoeren;
 - d. de volgende risico's verbonden aan de financieringsfunctie worden beheerst: renterisico's, kredietrisico's, liquiditeitsrisico's, koersrisico's, debiteurenrisico's en valutarisico's;
 - e. de kosten van de leningen zo veel mogelijk worden beperkt en er voldoende rendement op de uitzettingen wordt bereikt;
 - f. een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van een financiële balansstructuur die dienstbaar is aan de doelstellingen van het waterschap;
 - g. de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities worden beperkt.
2. Het risicobeheer van de financieringsfunctie van het waterschap wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

-
- a. ten opzichte van de taken die in het reglement aan het waterschap zijn opgedragen heeft de financieringsfunctie een ondersteunende rol. Financiering volgt en is dienstbaar aan deze taken;
 - b. de uitvoering van de financieringsfunctie voegt geen financiële risico's toe aan degene die zijn verbonden aan de uitvoering van de taken die in het reglement aan het waterschap zijn opgedragen, maar is er op gericht toekomstige risico's te verminderen;
 - c. bij het verstrekken van leningen, garanties en van risicodragend kapitaal (uit hoofde van de publieke taak) bedingt het dagelijks bestuur indien mogelijk zekerheden;
 - d. bij het beheersen van renterisico's vormen de kasgeldlimiet en de renterisiconorm uit de Wet fido de ondergrens van datgene waaraan wordt voldaan;
 - e. het algemeen bestuur wordt geïnformeerd als de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigen te worden of zijn overschreden.
3. Het dagelijks bestuur neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen en limieten in acht:
- a. in besluiten over uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties wordt het openbaar belang van dergelijke uitzettingen gemotiveerd;
 - b. het uitzetten van overtollige geldmiddelen onder het drempelbedrag in het kader van schatkistbankieren, gebeurt uitsluitend bij financiële instellingen die voldoen aan één van de volgende criteria, waarbij geldt dat deze criteria niet van toepassing zijn op uitzettingen tegen waardepapieren waarvoor een solvabiliteitsratio van 0 procent geldt:
 - zij zijn gevestigd in een lidstaat die ten minste beschikt over een AA-rating afgegeven door ten minste twee ratingbureaus; en
 - zij kunnen voor henzelf of voor de door hen uitgegeven waardepapieren aantonen dat ze ten minste over een A-rating beschikken, afgegeven door ten minste twee ratingbureaus.
 - c. overtollige geldmiddelen onder het drempelbedrag in het kader van schatkistbankieren, worden uitsluitend uitgezet bij een instelling die voldoet aan het hiervoor onder b gestelde, tegen vastrentende waarden, dan wel in producten waarbij de hoofdsom ten minste aan het eind van de looptijd intact is;
 - d. bij het gebruik van derivaten wordt voldaan aan de bepalingen van artikel 4 van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden;
 - e. geldleningen kunnen slechts worden aangegaan of verstrekt en de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing kan slechts worden gegarandeerd, als de wederzijdse betalingsverplichtingen zijn uitgedrukt in euro of in één van de nationale munteenheden van de lidstaten van de Europese Unie die deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie;
 - f. geldleningen kunnen slechts worden aangegaan of verstrekt en de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing kunnen slechts worden gegarandeerd, als de hoofdsom niet onderhevig is aan enige vorm van indexatie;
 - g. aandelen worden niet gekocht tenzij dit gebeurt in het kader van de uitvoering van de in het eerste lid onderdeel a, bedoelde publieke taken.

Hoofdstuk V Paragrafen in begroting en jaarstukken

Artikel 21 Paragraaf uiteenzetting van de financiële positie

1. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie van de beleidsbegroting en van het jaarverslag de risico's van materieel belang en hun financiële consequenties weer. Het dagelijks bestuur brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's die worden genoemd in het beleid bedoeld in artikel 18.
2. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie van de beleidsbegroting en van het jaarverslag aan wat de weerstandscapaciteit is en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

-
3. In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het dagelijks bestuur in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.14 van het besluit in ieder geval op:
 - a. algemene interne en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de financieringsfunctie;
 - b. de relatie met de meerjarenraming;
 - c. de ontwikkeling van de rente (rentevisie);
 - d. de liquiditeitsprognose en de financieringsbehoefte;
 - e. de kasgeldlimiet;
 - f. de renterisiconorm;
 - g. de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
 - h. de plannen inzake het risicobeheer, inclusief de eventuele inzet van derivaten.

Artikel 22 Paragraaf assetmanagement

In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het dagelijks bestuur in de paragraaf assetmanagement de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.15 van het besluit op.

Artikel 23 Paragraaf bedrijfsvoering

1. In de paragraaf bedrijfsvoering in de beleidsbegroting en het jaarverslag gaat het dagelijks bestuur in op tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven.
2. In de beleidsbegroting en het jaarverslag besteedt het dagelijks bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering aandacht aan de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.16, onderdelen a en b van het besluit
3. In de beleidsbegroting en het jaarverslag besteedt het dagelijks bestuur in de paragraaf bedrijfsvoering gelet op artikel 4.16, onderdelen c en d van het besluit aandacht aan:
 - a. alle rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 12, derde lid overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
 - b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet fido en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
 - c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen;
 - d. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt.
4. Het dagelijks bestuur rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van de beleidsbegroting en het jaarverslag over de plannen en voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 109a van de wet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 24 Paragraaf openbaarheid

In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het dagelijks bestuur in de paragraaf openbaarheid de verplichte onderdelen op grond van 4.17a van het besluit op.

Artikel 25 Paragraaf verbonden partijen

In de beleidsbegroting en het jaarverslag gaat het dagelijks bestuur in de paragraaf verbonden partijen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.17 van het besluit in ieder geval in op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van relaties met bestaande verbonden partijen, wijzigingen bij of ten aanzien van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Hoofdstuk VI Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 26 (Financiële) administratie

1. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de administratie zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in het waterschap als geheel en in zijn organisatieonderdelen;
 - b. het geven van een actueel en volledig inzicht in de bezittingen van het waterschap, waaronder ook worden begrepen de niet-geactiveerde objecten met cultuurhistorische waarde (waaronder panden, bedrijfsgebouwen, bedrijfsmiddelen en kunstvoorwerpen) alsmede overige investeringen die niet zijn geactiveerd;
 - c. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de (vaste) activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
 - d. het verstrekken van informatie over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten van het beleid;
 - e. het verstrekken van informatie over baten, lasten, prestaties, maatregelen en effecten aan budgethouders voor zowel de planning, de uitvoering als de verantwoording van de realisatie;
 - f. een doelmatig beheer van geldstromen en financiële posities;
 - g. een goede interne en externe informatievoorziening over de uitvoering van de financieringsfunctie;
 - h. het inzicht krijgen in en bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - i. het afleggen van verantwoording door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - j. 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.
2. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat:
 - a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoen aan het besluit en andere relevante wet- en regelgeving;
 - b. de financiële administratie tijdig alle door het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur genomen besluiten waaraan financiële gevolgen verbonden zijn alsmede alle overige gegevens en stukken verstrekt krijgt die ten behoeve van een juiste verzorging van de financiële administratie, de verslaggeving en het beheer van de vermogenswaarden nodig is;
 - c. de vereiste informatie tijdig verstrekt wordt aan het rijk, de provincie(s), de Europese Unie en het Centraal Bureau voor de Statistiek, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan het waterschap.

Artikel 27 (Administratieve) organisatie

Het dagelijks bestuur draagt in ieder geval zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie van het waterschap en een eenduidig toewijzing van de taken van het waterschap aan organisatorische eenheden;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden;
- c. de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt;
- d. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- e. de te maken afspraken met de verantwoordelijken voor de organisatorische eenheden van het waterschap over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen;

-
- g. regels die aangeven welke elementen in ieder geval moeten worden opgenomen in voorstellen voor investeringsbesluiten die aan het algemeen of dagelijks bestuur worden voorgelegd;
 - h. regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
 - i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van regelingen en eigendommen van het waterschap, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan;
 - j. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen, instellingen, particulieren en/of overige belanghebbenden.

Hoofdstuk VII Slotbepalingen

Artikel 28 Intrekking, inwerkingtreding, tijdstip van ingang, actualisatie en citeertitel

1. De verordening op de uitgangspunten voor het beleid, voor het beheer en voor de inrichting van de beleids- en verantwoordingsfunctie van Waterschap Aa en Maas, vastgesteld bij besluit van 3 oktober 2009 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2025 met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaande aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt.
2. Deze verordening treedt met terugwerkende kracht in werking met ingang van 1 januari 2025.
3. De verordening wordt tenminste eenmaal in de vier jaar in samenspraak met de auditcommissie beoordeeld op de noodzakelijkheid tot actualisatie.
4. Deze verordening kan worden aangehaald als "Financiële verordening 2025".

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur op 4 april 2025

de secretaris,

de dijkgraaf,

Peter Verlaan

Mario Jacobs

Toelichting verordening financieel beleid, beheer en organisatie

Algemeen

1. Inleiding

Artikel 108 van de Waterschapswet bepaalt dat het algemeen bestuur een verordening vaststelt die betrekking heeft op 'het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie' van het waterschap. Deze verordening is een uitwerking van de bepalingen die in dat artikel zijn opgenomen. Deze verordening vult daarnaast de ruimte nader in die ieder waterschap heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, het beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

Deze verordening is een geactualiseerde versie van de verordening die is vastgesteld in 2009. Hierna wordt een aantal ontwikkelingen geschetst die aanleiding zijn voor deze herziening.

Nieuwe verslaggevingsregels

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Unie van Waterschappen (Unie) in 2022 een advies uitgebracht over nieuwe verslaggevingsregels voor de waterschappen. Met het advies is de vraag van het ministerie beantwoord wat de knelpunten zijn voor de waterschappen als de vergelijkbare verslaggevingsregels voor gemeenten en provincies voor hen van toepassing zouden worden. Het advies bevat onder andere een voorstel voor een volledige set van nieuwe bepalingen van de verslaggevingsregels voor waterschappen.

Het ministerie van IenW heeft op basis van het door de Unie uitgebrachte advies Hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, 'De beleidsvoorbereiding en de verantwoording' aangepast. De (nieuwe) verslaggevingsregels voor waterschappen die in dit hoofdstuk 4 zijn opgenomen zijn op 5 december 2023 in het Staatsblad gepubliceerd (Staatsblad 2023, 424).

Rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur

Met het van kracht worden van de Wet versterking decentrale rekenkamers is het dagelijks bestuur van een waterschap verplicht verantwoording aan het algemeen bestuur af te leggen over de financiële rechtmatigheid van zijn handelen. Daarnaast zijn waterschappen op grond van deze wet verplicht tot het instellen van een volledig onafhankelijke, extern samengestelde rekenkamer maar dit gedeelte van de wet heeft geen invloed op deze verordening.

Vanaf het verslaggevingsjaar 2025 legt het dagelijks bestuur verantwoording af aan het algemeen bestuur over de financiële rechtmatigheid van zijn handelen. Met deze rechtmatigheidsverantwoording wordt het gesprek over de financiële rechtmatigheid tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur gestimuleerd met als doel de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur op dit vlak te versterken. Naar verwachting zal de rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls geven aan de interne processen en beheersing bij het waterschap, zodat het dagelijks bestuur kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Omdat het dagelijks bestuur ook beheersmaatregelen moet formuleren om onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen, zal naar verwachting ook meer vooruitgekeken worden naar het oplossen van onrechtmatigheden.

Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarrekening, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur). De accountant geeft vanaf het verslaggevingsjaar 2025 dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

2. Artikel 108 Waterschapswet

In artikel 108 van de Waterschapswet is bepaald dat het algemeen bestuur een verordening vaststelt 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, eerste lid;
 - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

De begrippen 'financieel beleid', 'financieel beheer' en 'financiële organisatie' (tezamen de financiële functie) zijn centrale begrippen in dit artikel en in deze verordening en worden hierna toegelicht.

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.

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 moeten er voor 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 managementcontrolesystemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur en tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.

Samenhang financieel beleid, beheer en organisatie

De begrippen uit artikel 108 moeten breder dan 'financieel' worden opgevat en hebben betrekking 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 de uitvoering lopende en na afloop van een bepaald begrotingsjaar.

De beleids- en verantwoordingsfunctie omvat alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, 'De beleidsvoorbereiding en de verantwoording'.

3. Uitgangspunten van de verordening

Deze verordening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

De verordening werkt de taakverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur uit

De taakverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur luidt bij vrijwel alle waterschappen op hoofdlijnen als volgt:

- door middel van deze verordening en de verordeningen op basis van de artikelen 109 en 109a van de Waterschapswet geeft het algemeen bestuur het dagelijks bestuur een aantal kaders mee waarbinnen beleidsvoorstellen moeten worden gedaan en de wijze waarop het beleid moet worden uitgevoerd (kaderstelling);
- het algemeen bestuur spreekt zich bij de behandeling van de meerjarenraming uit over het meerjarig beleid van het waterschap en de financiële consequenties daarvan (beleidsbepaling);
- op basis van een voorstel van het dagelijks bestuur stelt het algemeen bestuur via de begroting het beleid van het waterschap voor het komend jaar vast (beleidsbepaling) en de (financiële) middelen beschikbaar die maximaal bij de beleidsuitvoering mogen worden ingezet (kaderstelling);
- over het vastgestelde beleid en de benodigde middelen kan transparant naar de samenleving worden gecommuniceerd (externe verantwoording);
- het is vervolgens aan het dagelijks bestuur om het beleid uit te voeren, waarbij de beschikbaar gestelde middelen mogen worden ingezet. Het dagelijks bestuur moet er voor zorgen dat deze middelen inzet rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is: door middel van een goede uitvoering en interne organisatie moet er voor worden gezorgd dat de beleidsdoelen daadwerkelijk worden bereikt (doeltreffendheidsvraag), dat dit met zo min mogelijk middelen inzet gebeurt (doelmatigheidsvraag) en dat de middelen worden ingezet zoals is toegestaan (rechtmatigheidsvraag) (uitvoering en sturing);
- lopende het begrotingsjaar informeert het dagelijks bestuur het algemeen bestuur over de beleidsuitvoering en na afloop van het begrotingsjaar legt het dagelijks bestuur hierover verantwoording af. Hierbij wordt aangegeven of de gestelde doelen en prestaties worden c.q. zijn gehaald en welke middelen inzet gerealiseerd zal worden c.q. gerealiseerd is en hoe het met de doelmatig- en rechtmatigheid is gesteld (interne informatieverstrekking en verantwoording);
- op basis van deze rapportages kan het algemeen bestuur een oordeel geven en wanneer noodzakelijk het beleid en/of de uitvoering daarvan bijstellen (controleerende functie);
- uiteindelijk kan het algemeen bestuur verantwoording afleggen aan de samenleving (externe verantwoording).

De verordening regelt de relatie tussen het algemeen en dagelijks bestuur en niet de relatie tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie

In deze verordening komen de taken van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur beide aan de orde, maar de verordening regelt niet de relatie tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie. Dit is een verantwoordelijkheid en een bevoegdheid van het orgaan dat met de uitvoering is belast, het dagelijks bestuur dus, om een in de gegeven situatie best passende organisatie in te richten. Binnen de kaders die deze verordening aangeeft, zal het dagelijks bestuur de (administratieve) organisatie goed moeten inrichten en moeten zorgen dat daarbinnen een adequate functiescheiding wordt aangebracht.

De verordening sluit aan bij de opzet van en geeft een nadere invulling aan hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, 'De beleidsvoorbereiding en de verantwoording'

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 verslaggevingsregels in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit. De kernonderwerpen van de verslaggevingsregels zijn de meerjarenraming, de begroting en de jaarstukken, inclusief de daar onderdeel van uitmakende paragrafen, de daarin gepresenteerde financiële positie en de balans. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het algemeen bestuur een centrale rol vervult.

De verordening levert een bijdrage aan de uniformiteit tussen en daarmee de vergelijkbaarheid van de waterschappen

Waterschappen hechten aan bedrijfsvergelijkingen om zichzelf te verbeteren, transparant te zijn en verantwoording af te leggen. Ook de stakeholders vinden bedrijfsvergelijkingen van waterschappen steeds belangrijker.

Deze verordening biedt de mogelijkheid om meer uniformiteit en vergelijkbaarheid van de waterschappen te realiseren.

Interpretatie verslaggevingsregels door Commissie Beleidsvoorbereiding en -verantwoording

Op grond van artikel 4.77 van het Waterschapsbesluit is de commissie Beleidsvoorbereiding en -verantwoording (BBV) verantwoordelijk voor de (eenduidige) interpretatie van de verslaggevingsregels voor gemeenten, provincie en waterschappen. Deze verordening sluit aan op de aanbevelingen en adviezen van deze commissie.

4. Opbouw van de verordening

De verordening bestaat uit vijf hoofdstukken.

In het eerste hoofdstuk wordt een aantal begrippen gedefinieerd.

Het tweede hoofdstuk gaat over de beleids- en verantwoordingscyclus. Het algemeen bestuur stelt de kaders voor de uitvoering van het beleid. Hij doet dat vooral door het behandelen van de kadernota, meerjarenraming en het daarin opgenomen beleid ten aanzien van de programma's die het waterschap hanteert.

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 gaat over de rechtmatigheidsverantwoording. Met ingang van het verslaggevingsjaar 2025 legt het dagelijks bestuur op grond van de Wet versterking decentrale rekenkamers in het jaarverslag verantwoording af aan het algemeen bestuur over de financiële rechtmatigheid van zijn handelen.

Het vierde 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, onderbouwing van tarieven en prijzen en financiering aan de orde. De artikelen in dit hoofdstuk voldoen aan de bepaling in artikel 108, tweede lid van de Waterschapswet dat de verordening in ieder geval regels stelt voor de waardering van activa, de kostprijsberekeningen en de financieringsfunctie.

In het vijfde hoofdstuk komen de paragrafen van de begroting en de jaarstukken 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 hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit. De paragrafen dienen als een planning en control-instrument voor de uitvoering van het beleid zoals uiteengezet in het financieel beleid.

Het zesde hoofdstuk bevat de uitgangspunten voor de financiële organisatie en het financiële beheer 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.

Overeenkomstig het principe 'sturen op hoofdlijnen', gaat het dan vooral om eisen waaraan het dagelijks bestuur moet voldoen en niet om de meer gedetailleerde uitvoeringsregels zelf.

In het zevende hoofdstuk zijn de slotbepalingen opgenomen.

Toelichting op de artikelen

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 eventueel een kadernota, de meerjarenraming/voorjaarsnota, 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 14, vijfde lid).

Het algemeen bestuur kan bij aanvang van de bestuursperiode een nota beleids- en verantwoordingscyclus vaststellen met daarin opgenomen welke onderdelen deze cyclus bevat en wat de frequentie en eventueel de datum van verschijnen is.

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 Vaststellen programma-indeling en paragrafen

Eerste lid

De waterschappen kunnen zelf bepalen volgens welke indeling het in de meerjarenraming, begroting en jaarstukken opgenomen beleid aan het algemeen bestuur wordt gepresenteerd. Hierdoor kan de inrichting van deze beleidsdocumenten worden toegesneden op de eigen situatie van het waterschap en wensen van het algemeen bestuur. 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. Het algemeen bestuur zou als programma-indeling bijvoorbeeld kunnen kiezen voor thema's, beleidsvelden, beleidsproducten, of reglementaire taken.

Tweede lid

Het Waterschapsbesluit schrijft een aantal verplichte paragrafen voor de begroting (artikel 4.13) en de jaarstukken (artikel 4.28) voor. In deze paragrafen wordt ingegaan op de toepassing en uitvoering van het beleid dat ten aanzien van verschillende onderwerpen op hoofdlijnen is vastgesteld. Daarnaast kan het algemeen bestuur bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode aangeven, of hij nog meer paragrafen wenst.

Artikel 4 Kaders meerjarenbeleid (Kadernota)

Een mogelijke eerste stap in de beleids- en verantwoordingscyclus is om de kaders voor het meerjarenbeleid te bepalen. De Kadernota is geen in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit verplicht voorgeschreven onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus.

Artikel 5 Meerjarenraming

De meerjarenraming vloeit voort uit artikel 4.6 van het Waterschapsbesluit

Eerste lid

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.

Tweede lid

Dit lid geeft weer uit welke onderdelen de uiteenzetting van de financiële positie moet bestaan bovenop hetgeen is bepaald in artikel 4.6, onderdeel d en artikel 4.7, eerste lid, onderdeel b van het Waterschapsbesluit. Deze onderdelen kennen de volgende achtergrond:

- ten behoeve van het opstellen van de meerjarenraming worden alle lange termijn ontwikkelingen geanalyseerd. Op basis hiervan wordt het lange termijn beleid van het waterschap uitgestippeld, in de tijd uitgezet en financieel doorerekend. Dit zal voor de hieruit voortvloeiende financieringsbehoefte ook moeten gebeuren. Onderdeel a vormt hiervan de weerslag.

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

-
- om de rentekosten als onderdeel van de exploitatielasten te kunnen ramen, moet het waterschap inschatten op welke wijze de rente zich in de toekomst zal ontwikkelen. Op grond van onderdeel b wordt een beschouwing over dit aspect in de meerjarenraming opgenomen.
 - omdat rente een belangrijke kostenpost van het waterschap kan vormen, wordt in de meerjarenraming eveneens uiteengezet welke invloed veranderingen van rentepercentages en rentekosten hebben op de exploitatielasten en de tarieven.

Artikel 6 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 (zie Inleiding) 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.

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.

Derde lid

Dit lid vloeit voort uit artikel 4.10, eerste lid, onderdeel d van het Waterschapsbesluit en bepaalt dat in de begroting een post onvoorzien wordt opgenomen. De omvang daarvan wordt in de begroting zelf opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld een elk jaar nader te bepalen bedrag zijn of een percentage van de totale lasten.

Artikel 7 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 zoals vastgesteld op grond van artikel 3 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 8 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. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding van budgetoverschrijdingen aan het algemeen bestuur is een groot risico voor het budgetrecht van dat bestuur.

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 bestuur ter autorisatie aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Budgetover- en onderschrijdingen 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 worden voorkomen.

Eerste lid

De in dit lid opgenomen bepaling, die de mogelijkheid biedt om over de begrotingspost 'onvoorzien' te beschikken, is alleen noodzakelijk voor die waterschappen die er voor kiezen om in hun begroting een

centrale post 'onvoorzien' op te nemen en niet voor de waterschappen die per programma een bedrag voor onvoorzien opnemen.

Tweede en derde lid

Deze leden bieden de mogelijkheid om lasten en baten van programma's en uitgaven en inkomsten van investeringen te overschrijden *zonder toestemming vooraf* van het algemeen bestuur. Dat betekent dat er *achteraf* nog altijd vaststelling door het algemeen bestuur moet plaatsvinden zoals toegelicht bij artikel 4.8 van het Waterschapsbesluit.

Artikel 10 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 tussentijdse rapportage om, aan het algemeen bestuur te melden.

Tweede tot en met achtste 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 rapportage. Waarover wil het algemeen bestuur in elk geval in de tussentijdse rapportage worden geïnformeerd?

Met het tweede en derde 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 14, vierde lid.

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

Artikel 11 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.

Facultatief kan een bepaling worden opgenomen over de voorwaarden waaronder budgetten die in het verslaggevingsjaar niet volledig zijn besteed, kunnen worden overgeheveld naar het volgende jaar. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de beleidsinhoudelijke noodzaak om de middelen te behouden voor uitvoering in het nieuwe jaar of de uitvoering past in het nieuwe jaar in de werkplanning en het jaarplan.

Artikel 12 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 12 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.

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.

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 of bijvoorbeeld met een beleidsnota rechtmatigheid.

Artikel 13 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 14 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;
- 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 15 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.

Aanbevolen wordt overkoepelend beleid op te stellen voor Misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit beleid bevat naast de filosofie, algemene uitgangspunten en risicoanalyse ook maatregelen ter voorkoming en afdoening.

Artikel 16 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 17 tot en met 20) wordt bepaald. De beleidsvoorstellen leiden uiteindelijk tot het door het algemeen bestuur vastgestelde financieel beleid van het waterschap.

Artikel 17 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.

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. Ieder waterschap zal met in acht name van het voorgaande een eigen beleidslijn moeten ontwikkelen.

Niet afschrijven op gronden en terreinen (b)

Omdat grond in het algemeen zijn waarde behoudt, wordt daarop in de regel niet afgeschreven tenzij ze een onlosmakelijk deel uitmaken van het object.

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.

In het financieel beleid zijn de afschrijvingsmethode en -termijnen van diverse soorten materiële vaste activa die een waterschap kan gebruiken opgenomen als onderdeel van het beleid voor waardering en afschrijving van activa. De afschrijvingsmethode van deze activa is lineair. De afschrijvingstermijnen kan een waterschap zelf toevoegen, afgestemd op de eigen specifieke situatie, waarbij als basis de verwachte gebruiksduur van de betreffende activa moet worden gehanteerd.

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.

Tweede lid

In dit lid zijn nadere regels opgenomen voor het activeren en afschrijven van kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen. Uitgaven voor leningen met beperkte omvang worden ineens ten laste van het resultaat gebracht. Voor leningen met een grotere omvang geldt een afschrijvingstermijn die gelijk is aan de looptijd van de betreffende lening. Dit laatste komt overeen met wat in artikel 4.70, vierde lid van het Waterschapsbesluit is bepaald. Bij het grensbedrag waar beneden uitgaven voor het afsluiten van geldleningen niet worden geactiveerd zou kunnen worden aangesloten bij het grensbedrag dat voor materiële vaste activa wordt gehanteerd.

In dit artikel van de verordening zijn richtlijnen opgenomen omtrent waarderen en afschrijven van activa. In een beleidsnota waardering en afschrijving van activa legt een waterschap meer kaders en richtlijnen vast dan in deze verordening.

Artikel 18 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.

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.

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.

Een waterschap kan er voor kiezen in de verordening vast te leggen dat er met een bepaalde frequentie (bijvoorbeeld vier jaar) een nota reserves en voorzieningen door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. Op deze manier wordt de nota in ieder geval eens in iedere bestuursperiode geactualiseerd.

Artikel 19 Kostentoerekening 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 kostentoerekeningssystematiek 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 kostentoerekening grote invloed kan hebben op de kosten per kostendrager en daarmee op de hoogte van de waterschapslasten, is kostentoerekening 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.

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 kostentoerekening (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. Een uitzondering hierop wordt gemaakt wanneer Aa en Maas alleen als "postbus" fungeert, wat wil zeggen dat uitsluitend een factuur wordt doorgestuurd zonder dat er aanvullende handelingen worden verricht. In dat geval wordt alleen de directe kostprijs doorbelast. Op het moment dat er wel aanvullende handelingen worden verricht (waarde wordt toegevoegd) dient dit ook gecompenseerd te worden. Op dat moment wordt de geraamde integrale kostprijs (uren, overhead) doorbelast.

Artikel 20 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. In de paragraaf financiële positie van de meerjarenraming en de begroting worden de (beleids)plannen omtrent financiering voor de meerjarenperiode resp. het komende jaar weergegeven. In de paragraaf financiële positie van de jaarstukken wordt over de uitvoering van de financieringsplannen gerapporteerd.

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 'financieringsstatuut 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.

Paragrafen in begroting en jaarstukken

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 hij 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 beleid zijn geweest.

Artikel 4.13, tweede en derde lid van het Waterschapsbesluit schrijven voor dat de beleidsbegroting in ieder geval de volgende paragrafen bevat:

- uiteenzetting van de financiële positie;
- assetmanagement;
- bedrijfsvoering;
- openbaarheid;
- verbonden partijen (wanneer dit bij een waterschap aan de orde is).

In het jaarverslag moeten dezelfde paragrafen als in de beleidsbegroting worden opgenomen. Aan de hiervoor genoemde paragrafen worden in de artikelen 21 tot en met 25 van deze verordening nadere eisen gesteld.

Artikel 21 Paragraaf uiteenzetting van de financiële positie

Dit artikel vloeit voort uit artikel 4.14 van het Waterschapsbesluit. De paragraaf uiteenzetting van de financiële positie is in samenhang met artikel 20 van deze verordening een belangrijk instrument voor het transparant maken, en daarmee voor het sturen, beheersen en controleren van de financieringsfunctie door het algemeen bestuur. Artikel 20 van deze verordening geeft de hoofdlijnen van het beleid weer. Deze hoofdlijnen vinden hun weerslag in met name het onderdeel financiering van de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie.

Eerste lid

Dit lid regelt over welke risico's en hun financiële consequenties het algemeen bestuur wil worden geïnformeerd.

Tweede lid

Dit lid regelt dat het dagelijks bestuur de weerstandscapaciteit in beeld brengt en aangeeft in hoeverre schade en verliezen als gevolg van risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. Voor een toelichting op de weerstandscapaciteit wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 18.

Derde lid

Dit lid regelt over welke feiten inzake de financieringsfunctie het algemeen bestuur in elk geval in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie bij de begroting en jaarstukken wil worden geïnformeerd. Uit de uiteenzetting van de financiële positie moet blijken dat de uitvoering van de financieringsfunctie uitsluitend de publieke taak dient, dat het beheer prudent is en dat aan kasgeldlimiet en renterisiconorm wordt voldaan.

Artikel 22 Paragraaf assetmanagement

Gezien het belang van het goed onderhouden van kapitaalgoederen (assets) en de steeds grotere aandacht voor assetmanagement bij de waterschappen, is in artikel 4.13, eerste lid, onderdeel b van het Waterschapsbesluit een verplichte paragraaf assetmanagement voorgeschreven in de beleidsbegroting en het jaarverslag.

Deze paragraaf bevat op grond van artikel 4.15 van het Waterschapsbesluit het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van deze financiële consequenties in de begroting. Hierbij wordt ten minste onderscheid gemaakt in de meest omvangrijke onderdelen van de waterschapstaken:

- waterkeringen en bijbehorende kunstwerken;
- watergangen, waterkwantiteitskunstwerken en gemalen;
- zuiveringstechnische werken;
- wegen, vaarwegen, havens en bijbehorende kunstwerken.

Met assetmanagement is een substantieel deel van de begroting gemoeid. In de paragraaf assetmanagement kan worden ingegaan op de uitvoering van het beleid voor de assets, het beoogde onderhoudsniveau, de planning voor het onderhoud en de kosten van onderhoud. De financiële consequenties van het beleidskader voor onderhoud en de vertaling ervan in de begroting moeten expliciet worden aangegeven. Het is geen verplichting om in deze paragraaf in te gaan op het onderhoud aan gebouwen en andere objecten die niet direct aan de taakuitoefening bijdragen.

Artikel 23 Paragraaf bedrijfsvoering

Dit artikel vloeit voort uit artikel 4.13, tweede lid, onderdeel c van het Waterschapsbesluit.

Onder bedrijfsvoering wordt in de verstaan het geheel van interne organisatie-onderdelen en processen die ondersteunend zijn ten behoeve van het goede verloop van de primaire processen van de waterschappen. Hieronder vallen zaken zoals de algemene aansturing van de organisatie, personeel & organisatie, kwaliteits-, arbo- & milieuzorg, ondersteuning van de beleids- en verantwoordingscyclus, controlling, financieel beleid & beheer, informatisering, communicatietechnologie & automatisering, geografische informatievoorziening en facilitaire dienstverlening (waaronder huisvesting). Daarnaast zijn de ondersteunende processen en derhalve de bedrijfsvoering essentieel ten behoeve van de waarborging van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering.

Het domein van de bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur en beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door dit orgaan. Het dagelijks bestuur gaat in deze paragraaf van de beleidsbegroting en het jaarverslag in op de stand van zaken, beleidsvoornemens en beleidsrealisatie ten aanzien van de bedrijfsvoering, waarbij wordt ingespeeld op de informatiebehoefte van het algemeen bestuur. Op deze wijze worden aspecten van de bedrijfsvoering niet alleen transparant voor het algemeen bestuur, maar ook voor geïnteresseerden buiten de organisatie. Daarnaast kan het algemeen bestuur ook zelf aangeven welke onderwerpen zij in de paragraaf terug wil zien komen.

Derde lid

In verband met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur met ingang van het verslaggevingsjaar 2025, krijgt de paragraaf bedrijfsvoering een grotere rol. Het dagelijks bestuur geeft in deze paragraaf bij de jaarstukken namelijk een toelichting op alle rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden voor zover deze de rapportagegrens ieder afzonderlijk overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Het algemeen bestuur kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering, die afwijkt van de verantwoordingsgrens (de verantwoordingsgrens en rapportagegrens worden vastgelegd in artikel 12 van deze verordening). Het kan ook voorkomen dat de rapportagegrens zo wordt gesteld dat een afwijking niet in de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen, maar wel de rapportagegrens voor de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering overschrijdt. De rapportagegrens kan ook bestaan uit kwalitatieve criteria (bijvoorbeeld afwijkingen die geregeld voorkomen).

Verder kunnen in deze verordening ook afspraken tussen het algemeen en dagelijks bestuur worden gemaakt over de wijze waarop met niet financiële onrechtmatigheden en geconstateerde fraude door eigen medewerkers wordt omgegaan.

Artikel 24 Paragraaf openbaarheid

De paragraaf openbaarheid is voorgeschreven op grond van artikel 4.13, tweede lid, onderdeel d van het Waterschapsbesluit. Deze paragraaf is toegevoegd op grond van de Wet open overheid (Woo). Op basis van artikel 3.5 van de Woo besteedt een waterschap in de jaarlijkse begroting aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. De informatie die hier wordt verstrekt, geeft op hoofdlijnen het beleid rond openbaarheid en de uitvoering hiervan weer. Deze verantwoording ziet zowel op de actieve als op de passieve openbaarmaking. In de praktijk kan worden volstaan met een korte toelichting op de hierboven genoemde punten. Als verdere invulling van deze verplichting gewenst is, kan het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding daarin een rol spelen door het uitvaardigen van richtsnoeren.

Artikel 25 Paragraaf verbonden partijen

Waterschappen werken, onderling en met andere partijen samen. Dit heeft tot gevolg dat waterschappen partij zijn in een aantal deelnemingen en dat er partijen zijn waarmee het waterschap een financiële en bestuurlijke relatie heeft. Mede omdat er altijd een zeker (financieel) risico aan deze relaties verbonden is, is het van belang dat er voldoende inzicht wordt geboden in deze zogenaamde verbonden partijen, oftewel die organisaties waarmee het waterschap een bestuurlijke relatie heeft én waarin hij een financieel belang heeft. Met deze achtergrond moet een waterschap op grond van artikel 4.17 van het Waterschapsbesluit een paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarstukken opnemen.

Dit artikel regelt over welke feiten aangaande verbonden partijen het algemeen bestuur in elk geval in deze paragraaf geïnformeerd wil worden. Hier kan het algemeen bestuur invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over deze partijen.

Omdat de beleidsbegroting en het jaarverslag openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van het waterschap schaden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voornemen om een financieel belang af te stoten, hetgeen in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van het waterschap aantast. Deze gegevens worden vanzelfsprekend niet herkenbaar opgenomen in de beleidsbegroting en het jaarverslag.

Artikel 26 (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 toezichhouders, het CBS, het Rijk, de Europese Unie etc. In de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen worden nadere eisen gesteld aan deze verantwoordingsinformatie.

Artikel 27 (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. Voor de uitwerking van dit onderdeel kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een inkoopreglement.

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.

Om aan dit artikel invulling te geven ligt het voor de hand dat het dagelijks bestuur een organisatiebesluit en een financieringsstatuut vaststelt.

Artikel 28 Intrekking, inwerkingtreding, tijdstip van ingang en citeertitel

Eerste lid

Dit lid regelt het intrekken van de oude verordening. Daarnaast regelt dit lid tot en met welk jaar de oude verordening van toepassing is.

Vierde lid

In dit lid wordt een naam aan de verordening gegeven waarmee in stukken naar deze verordening kan worden verwezen.

Overige

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.