

Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Brabantse Delta Algemeen Toelichting op de artikelen

Het algemeen bestuur van waterschap Brabantse Delta, gelet op artikel 108 van de Waterschapswet en hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, besluit vast te stellen de volgende verordening:

de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie van waterschap Brabantse Delta.

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens alsmede het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van het waterschap en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. financiële administratie: het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen 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 afwikkelen van vorderingen en schulden;

alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;

- c. rechtmatigheid: de mate waarin in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, waaronder waterschapsverordeningen alsmede besluiten van algemeen en dagelijks bestuur, wordt gehandeld;
- d. doelmatigheid: de mate waarin bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen worden gerealiseerd;
- e. doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde doelen en effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;
- f. netto-kosten: lasten die aan een bepaald programma, product c.q. kostendrager worden toegerekend en waarvan zijn afgetrokken de baten (met uitzondering van de belasting- en andere algemene opbrengsten) die aan hetzelfde programma, product c.q. kostendrager worden toegerekend;
- g. beleidsvelden; de beleidsvelden die zijn opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde BBP-productenstructuur;
- h. beleidsproducten: de beleidsproducten die zijn opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde BBP-productenstructuur;
- i. beheerproducten: de beheerproducten die zijn opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde BBP-productenstructuur;
- j. programma: een samenhangend geheel van activiteiten waarop het algemeen bestuur het beleid van het waterschap vaststelt;
- k. ontwikkelingsinvesteringen zijn investeringen ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen en uitbreiding van bestaande assets. De functionaliteit is nieuw of wordt aangepast; in de regel vergroot.
- l. instandhoudingsinvesteringen zijn investeringen ten behoeve van het niet-jaarlijks (groter) onderhoud dan wel de vervanging van een (oud) bestaand actief als gevolg van economisch veroudering of slijtage. De vastgestelde functionaliteit van de assets wordt in stand gehouden. In de praktijk komt het voor dat bij instandhoudingsinvesteringen ook een deel ontwikkeling wordt meegenomen. Wanneer minder dan 20% van de investering nodig is voor ontwikkeling wordt een project aangemerkt als instandhoudingsinvestering.
- m. clusterproject; een geheel van soortgelijke of samenhangende activiteiten, die worden uitgevoerd om een doelstelling te realiseren.
- n. Waterschapswet: de Waterschapswet zoals deze luidt na het in werking treden van de Wet modernisering waterschapsbestel van 21 mei 2007 (Staatsblad 2007, 208);
- o. Waterschapsbesluit: 'Besluit van 29 november 2007, houdende regels met betrekking tot de waterschappen' (Staatsblad 2007, 497).

Hoofdstuk 2 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 waterbeheersplan maakt onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus uit en wordt eenmaal in de zes jaar vastgesteld.
3. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus voldoen aan de relevante bepalingen van hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, aan relevante overige wetgeving en aan datgene wat in deze verordening wordt bepaald.

Artikel 3 Programma's

Het algemeen bestuur stelt een programma-indeling vast, welke is opgenomen in de Kadernota of het Bestuursprogramma van het waterschap.

Beleidsbepaling

Artikel 4 Kaders meerjarenbeleid

Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks bevindingen over de beleidsuitvoering in het voorgaande begrotingsjaar en mogelijke kaders voor het beleid in de komende begrotingsjaren aan het algemeen bestuur aan.

Artikel 5 Meerjarenraming

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 drie daaropvolgende jaren.
2. In het onderdeel 'financiering' van de toelichting van de meerjarenraming worden opgenomen:
 - a. een vermogensbehoefteplanning;
 - b. een beschouwing over de rente-ontwikkeling;
 - c. een rentegevoeligheidsanalyse.

Artikel 6 Ontwerpbegroting en geplande investeringen

1. Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks ter vaststelling een ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur aan waarin voorstellen worden gedaan voor het beleid in het volgende begrotingsjaar.
2. Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks een planning op van de investeringen waarvan de start en/of de uitvoering verwacht wordt in het volgende jaar en de daaropvolgende negen jaren. In dit overzicht zijn opgenomen de raming van de investeringsuitgaven en van de aan de investeringen gerelateerde inkomsten. De planning wordt tegelijk met de Kadernota aangeboden aan het algemeen bestuur.
3. Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks overzichten op van de instandhoudings- en ontwikkelingsinvesteringen, waarvan verwacht dat de kredietaanvraag in het eerstvolgende begrotingsjaar wordt ingediend. De overzichten worden tegelijk met de begroting aangeboden aan het algemeen bestuur.

Artikel 7 Vaststelling begroting en investeringskredieten

1. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de netto-kosten die per programma zijn opgenomen alsmede de dekkingsmiddelen die zijn opgenomen in de begroting naar kostendragers.
2. Op basis van het in artikel 6, derde lid bedoelde overzichten van investeringen stelt het algemeen bestuur vast van welke investeringen de uitvoering gemandateerd wordt aan het dagelijks bestuur en worden de betreffende investeringen geautoriseerd.
3. Voor investeringen die in de loop van het begrotingsjaar in uitvoering worden genomen en waarvoor geen autorisatie is verleend 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.
4. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid verstrekken tot het verlenen van voorbereidingskredieten voor investeringen.
 5. Het dagelijks bestuur zorgt er ten aanzien van de raming van de netto-kosten naar programma's voor dat deze netto-kosten, door middel van kostentoekening, eenduidig kunnen worden toegevoerd aan de beleidsproducten en de beheerproducten.

Uitvoering, sturing en beheersing

Artikel 8 Uitvoering begroting

1. Het dagelijks bestuur zorgt voor het per programma verzamelen en vastleggen van gegevens over de maatregelen die getroffen zijn en prestaties die geleverd worden, de doelstellingen en effecten die bereikt worden en de netto-kosten 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 netto-kosten van de programma's en de investeringsuitgaven, zoals geautoriseerd door het algemeen bestuur, niet worden overschreden.

Artikel 9 Ruimte bij begrotingsuitvoering

1. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid verstrekken een overschrijding van geautoriseerde netto-kosten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting.
2. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid verstrekken de netto-kosten van een programma met een bepaald % van de netto-kosten te overschrijden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en indien de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de begroting kan worden gevonden. Een dergelijk feit wordt achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd.
3. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid verstrekken voor een ontwikkelingsinvestering de geraamde uitgaven van een door het algemeen bestuur geautoriseerd krediet met een bepaald% te overschrijden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid. Een dergelijk feit wordt achteraf aan het algemeen bestuur gerapporteerd.
4. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur bevoegdheden verstrekken ten aanzien van het af- en overschrijven van geautoriseerde investeringskredieten.
5. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur de bevoegdheid verstrekken om bij het toekennen van een uitvoeringskrediet voor een door het algemeen bestuur gemandateerde investering te handelen binnen een vooraf vastgelegde bandbreedte.

Rapportage en interne verantwoording

Artikel 10 Actieve informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

1. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur zo spoedig mogelijk indien de realisatie van het beleid in betekende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen.
2. Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van het beleid dat in de begroting is opgenomen en over de uitvoering van investeringen.
3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De rapportages gaan in op afwijkingen van betekende mate, zowel wat betreft de middeleninzet, de maatregelen die getroffen en prestaties die geleverd worden, als de doelstellingen en effecten die bereikt worden.
5. In de rapportages wordt voorts in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen van betekende mate van:
 - de besteding van investeringsuitgaven en realisatie van investeringsinkomsten;
 - de dekkingsmiddelen die zijn opgenomen in de begroting naar kostendragers;
 - de rente-ontwikkeling op de kapitaalmarkt.
6. Indien noodzakelijk doet het dagelijks bestuur in de rapportages voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten en investeringskredieten alsmede bijstellingen van het beleid. Zo-

nodig legt het dagelijks bestuur een voorstel tot begrotingswijziging aan het algemeen bestuur voor.

Artikel 11 Jaarverslaggeving

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 ter vaststelling aanbieden van het jaarverslag en de door de accountant gecontroleerde jaarrekening.
2. Het algemeen bestuur bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.
3. Het dagelijks bestuur zorgt er ten aanzien van de realisatie van de netto-kosten naar programma's voor dat deze netto-kosten, door middel van kostentoerekening, eenduidig kunnen worden toegewezen aan de beleidsproducten en de beheerproducten.

Hoofdstuk 3 Uitgangspunten financieel beleid

Artikel 12 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;
 - d. financiering.
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 Waterschapsbesluit, met andere regelgeving die van toepassing is en met de in het vervolg van deze verordening opgenomen aanvullende eisen.

Artikel 13 Waardering en afschrijving van activa

Het beleid omtrent het waarderen, activeren en afschrijven van activa wordt vastgelegd in de nota Waardering en afschrijving van activa. De nota Waardering en afschrijving van activa wordt ten minste eenmaal per vier jaar geactualiseerd en aan het algemeen bestuur ter vaststelling aangeboden.

Artikel 14 Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen

Het beleid omtrent het weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen wordt vastgelegd in de nota Reserves en voorzieningen. De nota Reserves en voorzieningen wordt ten minste eenmaal per vier jaar geactualiseerd en aan het algemeen bestuur ter vaststelling aangeboden.

Artikel 15 Kostentoerekening en kostprijsberekening

1. De kostentoerekening van de primaire beheerproducten naar de kostendragers wordt vastgelegd in de nota Kostentoerekening, die wordt vastgesteld door het algemeen bestuur.
2. Voor het bepalen van de tarieven van de rechten zoals bedoeld in artikel 115 van de Waterschapswet en die niet zijn opgenomen in de legesverordening waterschap Brabantse Delta is het uitgangspunt dat de tarieven kostendekkend moeten zijn. Bij de kostprijsberekening worden de directe kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door het waterschap verleende dienst en daarnaast een redelijke opslag voor indirecte kosten.
3. Voor de onderbouwing van de prijs van de producten en diensten die het waterschap aan derden kan leveren, waaronder ook begrepen verhuur, verkoop en erfpacht van onroerende zaken die aan derden kunnen worden geleverd, alsmede de kosten van bestuursdwang wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden de directe kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door het waterschap geleverde goed of verleende dienst en daarnaast een redelijke opslag voor indirecte kosten. Uitgangspunt is kostendekkendheid. Voor het geval geen betrouwbare kostenprijsberekening mogelijk is worden marktconforme prijzen in rekening gebracht.
4. De omslagrente voor de toerekening van de kapitaallasten wordt jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening vastgesteld.

5. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, prijzen en kosten van de in dit artikel bedoelde rechten, diensten en zaken.

Artikel 16 Financiering

Het beleid omtrent de financieringsfunctie wordt uitgevoerd volgens de richtlijnen zoals vastgelegd in het Treasurystatuut waterschap Brabantse Delta en vastgesteld door het algemeen bestuur.

Hoofdstuk 4 Paragrafen in begroting en jaarverslag

Artikel 17 Algemeen

1. Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat de paragrafen in begroting en in het jaarverslag voldoen aan de relevante bepalingen van het Waterschapsbesluit en aan de in deze verordening opgenomen aanvullende eisen.
2. In de hieronder genoemde paragrafen van de begroting wordt ingegaan op de wijze waarop in het begrotingsjaar invulling zal worden gegeven aan het desbetreffende onderdeel van het in artikel 12 bedoelde beleid:
 - a. kostentoerekening;
 - b. weerstandsvermogen;
 - c. financiering.
3. Indien het in het tweede lid bedoelde beleid afwijkt van de in het desbetreffende onderdeel van het in artikel 12 bedoelde beleid vastgelegde kaders wordt daarop in de betreffende paragraaf ingegaan, waarbij de reden van afwijking wordt vermeld.
4. De paragrafen van het jaarverslag bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen van de begroting is opgenomen. Indien tijdens de realisatie is afgeweken van de kaders die zijn vastgelegd in het desbetreffende onderdeel van het in artikel 12 bedoelde beleid wordt daarop specifiek ingegaan, waarbij de reden van afwijking wordt vermeld.

Artikel 18 Paragraaf weerstandsvermogen

1. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van het jaarverslag weer de risico's van materieel belang. 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 14.
2. Het dagelijks bestuur geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting 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.

Artikel 19 Paragraaf bedrijfsvoering

1. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting gaat het dagelijks bestuur in op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven.
2. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over nieuwe ontwikkelingen.
3. Het dagelijks bestuur rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en het jaarverslag over de plannen en voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 109a van de Waterschapswet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 20 Paragraaf verbonden partijen

In de begroting en het jaarverslag wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan 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.

Artikel 21 Paragraaf financiering

In de begroting en het jaarverslag doet het dagelijks bestuur in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van:

- 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 -opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie;
- h. de plannen inzake het risicobeheer, inclusief de eventuele inzet van derivaten.

Hoofdstuk 5 Administratie en organisatie

Artikel 22 Administratie

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 inzicht in de bezittingen van het waterschap;
- c. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa, vorderingen, schulden, rechten, verplichtingen, ontvangsten, betalingen, kosten en opbrengsten;
- d. het verschaffen van informatie over baten, lasten, prestaties, maatregelen en effecten aan budgethouders voor zowel de planning, de uitvoering als de verantwoording van de realisatie;
- e. een doelmatig beheer van geldstromen en financiële posities;
- f. een goede interne en externe informatievoorziening over de uitvoering van de financieringsfunctie;
- g. 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;
- h. het afleggen van verantwoording 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;
- i. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 23 Financiële administratie

Het dagelijks bestuur zorgt er voor dat:

- a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoen aan het Waterschapsbesluit 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 24 Organisatie en administratieve organisatie

- 1. Het dagelijks bestuur zorgt voor en legt (in een besluit) vast:
 - 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, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - 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 organisatorische eenheden 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. de regels voor de verlening van decharge over het gevoerde beheer van de organisatorische eenheden;
 - g. de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen die waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de Europese en nationale regels ter zake;
 - h. regels die aangeven welke elementen in ieder geval moeten worden opgenomen in voorstellen voor investeringsbesluiten die aan het algemeen of dagelijks bestuur worden voorgelegd;
 - i. de wijze waarop wordt voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap wordt gemaakt.
2. Het dagelijks bestuur actualiseert de in het eerste lid bedoelde organisatie en regeling zodra hiertoe aanleiding is.
 3. Het dagelijks bestuur zendt de in het eerste lid bedoelde organisatie en regeling ter kennisneming aan het algemeen bestuur.
 4. In het door het algemeen bestuur vastgestelde Treasurystatuut worden de regels vastgelegd ter uitvoering van de financieringsfunctie (artikel 16) samen met regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 25 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van het begrotingsjaar 2018.
2. De Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Brabantse Delta, vastgesteld bij besluit van het algemeen bestuur van 8 oktober 2008, wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de begrotingsjaren tot en met 2017.
3. In afwijking van artikel 6, lid 2 wordt bij de begroting 2018 door het dagelijks bestuur een planning aangeboden van de investeringen waarvan de start en/of uitvoering verwacht wordt in 2018.

Artikel 26 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Brabantse Delta.

Toelichting Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie

1 Inleiding

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

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

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

2 Doel en reikwijdte van de verordening

Het doel van artikel 108 is dat het algemeen bestuur de uitgangspunten vastlegt voor de uitvoering van de 'financiële functie'. De functie omvat onder meer de volgende aspecten:

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

Het voorgaande betekent ook dat de begrippen uit artikel 108 breder dan 'financieel' moeten worden opgevat en dat artikel 108 betrekking heeft op de beleids- en verantwoordingsfunctie. Deze functie is een verzamelbegrip voor alle onderwerpen die te maken hebben met de voorbereiding van meerjarenraming en begroting, de uitvoering en beheersing van het daarin opgenomen beleid en de verantwoording daarover, zowel intern als extern. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het algemeen bestuur een centrale rol vervult. Het algemeen bestuur neemt aan de voorkant beslissingen en controleert lopende en na afloop van de uitvoering voor een bepaald begrotingsjaar op basis van de begroting. Dit maakt dat de beleids- en verantwoordingsfunctie essentieel is voor het functioneren van het waterschap. De beleids- en verantwoordingsfunctie omvat alle directe en indirecte activiteiten en processen ter uitvoering van de onderwerpen die zijn opgenomen in de Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen, een onderdeel van het Waterschapsbesluit. De kernonderwerpen in de bepalingen zijn de meerjarenraming, begroting, jaarverslaggeving, inclusief de daar onderdeel vanuit makende paragrafen, de daarin gepresenteerde financiële positie en in relatie daarmee de balans.

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

Financieel beleid

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

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

Financieel beheer

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

Financiële organisatie

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

3 Gehanteerde uitgangspunten

Deze verordening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

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

3.1 Taakafbakening algemeen bestuur - dagelijks bestuur

De taakverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur luidt 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 indien noodzakelijk het beleid en/of de uitvoering daarvan bijstellen (controlerende functie);
- uiteindelijk kan het algemeen bestuur verantwoording afleggen aan de samenleving (externe verantwoording).

Het onderscheid in de taken kaderstelling, beleidsbepaling, uitvoering & sturing, interne informatieverstrekking & verantwoording, controle en externe verantwoording, die zojuist werden genoemd, is verder uitgewerkt in de beleids- en verantwoordingscyclus zoals deze jaarlijks bij het waterschap wordt doorlopen.

3.2 Geen uitwerking relatie bestuur-organisatie

Deze verordening regelt niet de relatie tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie. De belangrijkste reden is dat de nieuwe Waterschapswet dat ook niet als verplichting voor de verordening stelt. Immers, waar de 'oude Waterschapswet' nog de bepaling bevatte dat in de verordening op grond van artikel 108 de ambtenaren moesten worden aangewezen die een bepaalde rol in het financieel beheer hadden (waarbij aan de secretaris geen rol kon worden toebedeeld), komt een dergelijke bepaling in de huidige wet niet meer voor. De nieuwe wet erkent dat het een verantwoordelijkheid en een bevoegdheid is 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.

3.3 Aansluiting verordening op opzet nieuwe verslaggevingsregels

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

3.4 Bijdrage aan de uniformiteit en vergelijkbaarheid van waterschappen

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

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

4 Opbouw van de verordening

De verordening kent vijf hoofdstukken.

In het eerste hoofdstuk worden enkele kernbegrippen gedefinieerd.

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

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

De meerjarenraming vormt een belangrijke basis voor het opstellen van de begroting, die uiteindelijk door het algemeen bestuur wordt vastgesteld.

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

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

Het algemeen bestuur legt in deze verordening de hoofdlijnen van de rolverdeling vast tussen zichzelf en het dagelijks bestuur en formuleert een aantal eisen waaraan het dagelijks bestuur moet voldoen.

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

In het vierde hoofdstuk komen de paragrafen van de begroting en de jaarverslaggeving aan de orde. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke eisen het algemeen bestuur aan de inhoud van de paragrafen stelt in aanvulling op de eisen uit de BBVW. In deze verordening zijn de paragrafen gekoppeld aan het financieel beleid. Zo geeft de verordening aan dat er zowel een apart beleidsonderdeel als een paragraaf in begroting en jaarverslag over het weerstandsvermogen moet worden opgesteld. De paragrafen dienen als een planning en control-instrument voor de uitvoering van het beleid zoals uiteengezet in het financieel beleid.

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

Artikel 1 Definities

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

Artikel 2 Beleids- en verantwoordingscyclus

De interactie tussen algemeen en dagelijks bestuur rond beleidsvoorbereiding, kaderstelling, controle en verantwoording speelt zich in belangrijke mate af rond de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus die jaarlijks wordt doorlopen. De informatie die het algemeen bestuur tijdens de verschillende onderdelen van de cyclus krijgt, stelt dit orgaan in staat zijn rol goed in te vullen. Daarom is het van groot belang dat het algemeen bestuur zelf kan bepalen welke beleidsdocumenten hij ontvangt en op welke momenten deze worden aangeboden. Het eerste lid geeft het algemeen bestuur deze mogelijkheid. Gebruikelijke onderdelen van de cyclus zijn meerjarenraming, begroting, investeringsvoorstellen, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering, jaarverslag en jaarrekening.

Het waterbeheersplan is een belangrijk beleidsbepalend instrument van het waterschap. Onder de nieuwe Waterwet geeft het waterschap daarmee voor een periode van zes jaar aan welk beleid wordt nagestreefd, wat er aan maatregelen getroffen zal worden om dat beleid te realiseren en welke financiële middelen daarmee gemoeid zijn. Het waterbeheersplan heeft ook een belangrijke externe werking en kent een verplichte inspraakprocedure. De zojuist genoemde aspecten beleidsdoelen, maatregelen

en financiën zijn ook verplichte elementen van de meerjarenraming (en de begroting). Het is daarom niet meer dan logisch dat het waterbeheersplan een integraal onderdeel uitmaakt van de beleidscyclus, hetgeen in het tweede lid wordt vastgelegd. Er is veel voor te zeggen dat in het jaar dat het waterbeheersplan wordt vastgesteld het beheersplan en de meerjarenraming (grotendeels) een identieke inhoud kennen. In latere jaren is de meerjarenraming het meest aangewezen instrument om het waterbeheersplan jaarlijks te evalueren en voortschrijdend bij te stellen.

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

Artikel 3 Programma's

Anders dan in het verleden geeft de regelgeving de waterschappen vrijheid als het gaat om de indeling volgens welke het in de meerjarenraming, begroting en jaarverslag opgenomen beleid aan het algemeen bestuur wordt gepresenteerd. Door deze vrijheid 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. Indien daartoe aanleiding is, kan het algemeen bestuur de indeling wijzigen.

Het algemeen bestuur zal dus een programma-indeling bepalen op basis waarvan het beleid wordt gepresenteerd. De in de regelgeving gehanteerde definitie van programma is: een samenhangend geheel van activiteiten op basis waarvan het algemeen bestuur het beleid van het waterschap vaststelt. Het algemeen bestuur zou als programma-indeling kunnen kiezen voor thema's, beleidsvelden, beleidsproducten, reglementaire taken of een andere, zelf gekozen indeling. De regelgeving biedt de waterschappen ook de mogelijkheid om de huidige indeling te handhaven door de rubricering daarvan 'programma's' te gaan noemen.

Een eis uit het Waterschapsbesluit is dat in het 'programmaplan', dat onderdeel van de begroting is, alle baten en lasten van het waterschap moeten worden opgenomen. Datzelfde geldt voor de program-maverantwoording die een onderdeel van het jaarverslag is.

Artikel 4 Kadere meerjarenbeleid

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

Artikel 5 Meerjarenraming

In de meerjarenraming wordt het beleid van het waterschap voor de komende jaren integraal weergegeven en wordt aangegeven wat de financiële consequenties van dit beleid zijn, inclusief de gevolgen voor de waterschapsbelastingen die worden opgelegd. Het document is vooral van belang voor de kaderstellende en beleidsbepalende functie van het algemeen bestuur. In de besprekingen over of ter voorbereiding van de meerjarenraming geeft het algemeen bestuur het dagelijks bestuur de beleidsmatige en financiële kaders mee die gelden voor de uitwerking van het meerjarenbeleid. Conform de verslaggevingsregels bestaat het document uit twee hoofdonderdelen. Een verandering ten opzichte van de situatie onder de oude Waterschapswet is dat er nu meer eisen aan de inhoud van dit instrument worden gesteld. Dit benadrukt de belangrijke positie van de meerjarenraming in de beleidscyclus en voorts wordt hiermee nog eens duidelijk aangegeven dat de meerjarenraming geen financieel, maar een beleidsinstrument is.

In het eerste hoofdonderdeel worden het beleid en de financiële consequenties daarvan weergegeven op basis van de indeling in programma's die het waterschap hanteert. Per programma dient expliciet te worden weergegeven welke doelstellingen het waterschap nastreeft, wat wordt gedaan om die doelstellingen te halen en wat dat aan middelen inzet met zich meebrengt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende vragen (de 'drie w's'): wat willen we bereiken? wat gaan we er voor doen? wat

gaat het kosten? Voor een goede, integrale beoordeling door het algemeen bestuur is het van groot belang dat de meerjarenraming naar programma's het volledige beleid en alle netto-kosten van het waterschap omvat.

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

Bij de behandeling van de meerjarenraming geeft het algemeen bestuur een gedeeld beeld van het meerjarenbeleid en de financiële consequenties daarvan (inclusief lastenontwikkeling) af. Voor het begrotingsproces is het van groot belang dat er voldoende helderheid is over de beleidsambities en het financiële kader waarbinnen deze ambities moeten worden gerealiseerd. Met de behandeling van de meerjarenraming markeert het algemeen bestuur wat zij van dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie verwacht. Een dergelijke markering past bij de beleidsbepalende rol die de Waterschapswet aan het algemeen bestuur toekent. Dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie mogen van een beleidsbepler een heldere lijn en een expliciete koers verwachten.

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

In het tweede lid van artikel 5 komt de financieringsfunctie van het waterschap voor het eerst 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 artikel 16 van deze verordening is het meer algemene beleidskader van de financieringsfunctie opgenomen. In dit artikel komt een ander instrument voor de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie aan de orde, namelijk de financieringsparagraaf in de meerjarenraming. In de financieringsparagrafen van de meerjarenraming en de begroting worden de (beleids)plannen omtrent financiering voor de meerjarenbeleidsperiode resp. het komende jaar weergegeven. In de financieringsparagraaf van de jaarrekening wordt over de uitvoering van de financieringsplannen gerapporteerd.

Het tweede lid geeft weer uit welke onderdelen de financieringsparagraaf van de meerjarenraming moet bestaan. Deze onderdelen kennen de volgende achtergrond.

Ten behoeve van het opstellen van de meerjarenraming worden alle langetermijnontwikkelingen geanalyseerd. Op basis hiervan wordt het langetermijnbeleid van het waterschap uitgestippeld, in de tijd uitgezet en financieel doorgerekend. Dit zal voor de hieruit voortvloeiende vermogensbehoefte ook moeten gebeuren. Onderdeel a van de paragraaf van de meerjarenraming vormt hiervan de weerslag. 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 van het tweede lid 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 heeft op de exploitatielasten en de tarieven.

Artikel 6 Ontwerpbegroting en geplande investeringen

Het eerste lid is een kapstokbepaling die in het algemeen aangeeft wat de inhoud van de begroting is. Zoals al is aangegeven, bevat de begroting de uitwerking voor het komende jaar van het meerjarenbeleid waartoe het algemeen bestuur in een eerdere stap van de beleids- en verantwoordingscyclus heeft besloten. Het dagelijks bestuur biedt deze uitwerking in de vorm van de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur aan en net zoals dit geldt voor de meerjarenraming geldt ook voor dit ontwerp dat het voor het oordeel van het algemeen bestuur van groot belang is dat al het beleid waartoe het eerder heeft besloten in de ontwerpbegroting is opgenomen.

Net zoals de meerjarenraming moet ook de begroting vooral voor het algemeen bestuur met name inzicht bieden in de doelstellingen van programma's, in de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van enkele beheersmatige aspecten, in de financiële positie en in de te heffen

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

belastingen. De begroting is daartoe in een aantal hoofdonderdelen verdeeld, waarvan een aantal op hun beurt weer nader zijn onderverdeeld.

Ondanks dat in het programmaplan aandacht wordt besteed aan de investeringen die het waterschap van plan is te gaan doen om het beleid uit te voeren, is de begroting vooral gericht op het autoriseren van de netto-kosten en belastingopbrengsten. De opname van investeringsprojecten en –bedragen in een vastgestelde meerjarenraming en/of begroting geeft nog geen autorisatie tot het uitvoeren van de investeringen. Het autoriseren van investeringsprojecten vraagt een aparte besluitvorming van het algemeen bestuur.

Het tweede lid is opgenomen omdat bij waterschap Brabantse Delta gewerkt wordt met het Investeringsplan dat medio het jaar tegelijk met de Kadernota wordt aangeboden aan het algemeen bestuur. Het derde lid is toegevoegd om mogelijk te maken de uitvoering van instandhoudings- en ontwikkelingsinvesteringen te mandateren aan het dagelijks bestuur. De mandatering van de instandhouding en ontwikkelingsinvesteringen voor het eerstvolgende begrotingsjaar vindt plaats in de vergadering van het algemeen bestuur waarin de begroting wordt geagendeerd.

Artikel 7 Vaststelling begroting en investeringskredieten

Het algemeen bestuur autoriseert het dagelijks bestuur met het vaststellen van de begroting om het opgenomen beleid te gaan uitvoeren. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's en de begroting naar kostendragers besloten liggen in materiële zin, oftewel financieel, geaccordeerd.

Conform de lijn uit de verslaggevingsregels hebben de baten en lasten die zijn vermeld in de begroting naar kosten en opbrengstsoorten alleen informatieve waarde voor het algemeen bestuur en worden deze niet apart geautoriseerd. Autorisatie van de netto-kosten van de programma's betekent een impliciete autorisatie van de onderliggende baten en lasten uit de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten. Dit betekent dat er ten behoeve van het algemeen bestuur ook geen systeem van budgetbewaking hoeft te worden ingericht.

In de toelichting op artikel 6 is aangegeven dat in het algemeen bestuur aparte besluitvorming over investeringsvoorstellen plaatsvindt. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het algemeen bestuur ieder investeringsvoorstel apart behandelt. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat het algemeen bestuur voor investeringen met een geringere financiële omvang en/of minder bestuurlijk-beleidsmatig belang zogenaamde verzamelbesluiten neemt.

Bij het waterschap Brabantse Delta worden bij de begroting overzichten verstrekt van de instandhoudings- en ontwikkelingsinvesteringen. Het algemeen bestuur bepaalt van welke investeringen de kredietaanvraag ter goedkeuring aan het algemeen bestuur moet worden voorgelegd. Van de overige investeringen wordt de uitvoering gemandateerd aan het dagelijks bestuur (artikel 6, lid 3).

Over de investeringen waarvan het algemeen bestuur vooraf geen autorisatie heeft verleend, zal in de loop van het jaar besluitvorming moeten plaatsvinden. Om een verantwoorde beslissing te kunnen nemen, zullen in het voorstel hiertoe dat 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 beoogd effect en de consequenties die de investering met zich meebrengt. Bij deze consequenties moeten we niet alleen denken aan de financiële gevolgen, maar ook aan de gevolgen die de investering heeft op zaken zoals de personeelsformatie, de organisatie en de werkwijze van het waterschap. Tot het voorstel behoort ook een gespecificeerde raming van uitgaven en eventuele inkomsten zoals subsidies. Wanneer met de uitvoering van een bepaald investeringsproject meerdere jaren zijn gemoeid, zal een planning naar de jaren van uitvoering worden opgenomen, om een goede voortgangsbewaking en efficiënte financieringsactiviteiten mogelijk te maken. Nadat het algemeen bestuur van een waterschap een investeringsbesluit heeft genomen, kan met de uitvoering van het betreffende project worden begonnen.

Lid 4 is toegevoegd om het dagelijks bestuur de bevoegdheid te geven onder bepaalde voorwaarden voorbereidingskredieten voor investeringen te kunnen verstrekken.

Eén van de uitgangspunten die ten grondslag lag aan deze verordening is het leveren van een bijdrage aan een betere vergelijkbaarheid van de waterschappen in bedrijfsvergelijkingen (zie ook paragraaf 3.4 eerder in deze toelichting). De bedrijfsvergelijkingen van de waterschappen baseren zich op de productestructuur zoals deze in beheer is bij de Unie van Waterschappen en waarin onder andere beleidsproducten en beheerproducten zijn opgenomen. Om een bedrijfsvergelijking op die producten mogelijk te maken, moet een waterschap in staat zijn de kosten eenduidig naar die producten toe te rekenen. Dit vijfde lid legt de verantwoordelijkheid voor dit aspect neer bij het dagelijks bestuur.

Artikel 8 Uitvoering begroting

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

Er mag uiteraard geen overschrijding plaatsvinden van bedragen die het algemeen bestuur via het vaststellen van de begroting beschikbaar heeft gesteld. Het tweede lid geeft 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 netto-kosten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat dit orgaan tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding van budgetoverschrijdingen aan het algemeen bestuur is een groot risico voor het budgetrecht van dat bestuur.

Artikel 9 Ruimte bij begrotingsuitvoering

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

Overschrijdingen van budgetten zijn echter nooit geheel uit te sluiten en het is verstandig door middel van afspraken tussen algemeen en dagelijks bestuur enige flexibiliteit in te bouwen zodat de uitvoering niet bij iedere afwijking hoeft te worden stopgezet totdat het algemeen bestuur een besluit kan nemen. De bedoelde spelregels tussen algemeen en dagelijks bestuur zijn in dit artikel opgenomen. Door dit soort spelregels vooraf vast te leggen, kan discussie achteraf, over bijvoorbeeld de weging van bevindingen uit de accountantscontrole, worden voorkomen.

Met betrekking tot lid 1 en 2 wordt het volgende opgemerkt. Momenteel wordt bij het waterschap jaarlijks bij de vaststelling van de begroting twee machtigingsbesluiten genomen:

- een besluit tot machtiging van het dagelijks bestuur voor af- en overschrijvingen;
- een besluit tot machtiging van het dagelijks bestuur om te beschikken over de post onvoorziene uitgaven.

Deze methodiek kan gehandhaafd worden. Indien in deze verordening bedragen of percentages zouden worden genoemd, moet bij een wijziging steeds de verordening aangepast en ter inzage gelegd worden. Volgens de voorgestelde methodiek is een nieuw besluit van het algemeen bestuur, waarbij het oude besluit wordt ingetrokken, voldoende.

In lid 3 is opgenomen dat de bij een ontwikkelingsinvestering het dagelijks bestuur de bevoegdheid krijgt de uitgaven met een bepaald % te overschrijden. Ook hier geldt dat de grootte van het percentage van de overschrijding in een afzonderlijk besluit wordt vastgelegd. Instandhoudingsinvesteringen worden hierbij uitgesloten. Omdat verondersteld mag worden dat de ramingen van dergelijke investeringen- onderbouwd door ervaringscijfers- nauwkeurig kunnen zijn.

Lid 4 is aan het artikel toegevoegd om de bestaande mandatering te handhaven.

Toelichting lid 5

Vanwege de onzekerheidsmarge bij het opstellen van de mandateringslijsten wordt het dagelijks bestuur toegestaan om bij het verlenen van een uitvoeringskrediet voor een gemandateerde investering te handelen binnen een vooraf vastgelegde bandbreedte. De onzekerheidsmarge wordt per project als een percentage vermeld op de lijsten van de instandhoudings- en ontwikkelingsinvesteringen die ter mandatering aan het algemeen bestuur worden voorgelegd.

De procedure die gevolgd moet worden in geval van overschrijding van de bandbreedte is vastgelegd in het besluit mandatering Verordening- en verantwoordingsfunctie.

Artikel 10 Actieve informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

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

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

Bij het vaststellen van de jaarlijkse beleids- en verantwoordingscyclus, op basis van artikel 2 van deze verordening, heeft het algemeen bestuur zich reeds uitgesproken over het aantal tussenrapportages en de momenten waarop deze worden aangeboden. Met het tweede tot en met het zesde lid van dit artikel geeft het algemeen bestuur de kaders voor de inhoud van de tussenrapportages; waarover wil het algemeen bestuur in elk geval in de tussenrapportages worden geïnformeerd? Het is zaak dat de tussenrapportages overzichtelijk en niet te uitgebreid zijn. Algemeen en dagelijks bestuur zullen steeds moeten afwegen of de kosten die aan de informatievoorziening zijn verbonden wel in verhouding zijn met het nut en de toegevoegde waarde ervan. De praktijk is namelijk dat er al snel een overvloed aan informatie kan worden gevraagd.

Gedurende de uitvoering van investeringsprojecten zal regelmatig over het verloop daarvan aan het algemeen bestuur worden gerapporteerd. Het vierde en vijfde lid zorgen er voor dat deze informatie in de tussentijdse rapportages wordt opgenomen. De bepalingen regelen dat in dit onderdeel van de rapportages in ieder geval aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen de werkelijk bestede investeringsbedragen en het krediet dat voor de investering beschikbaar was gesteld. Indien het investeringskrediet dreigt te worden overschreden, zal een voorstel voor het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet aan het algemeen bestuur moeten worden gedaan.

Artikel 11 Jaarverslaggeving

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

Het jaarverslag bestaat op grond van de nieuwe regelgeving uit:

- de programmaverantwoording;
- de paragrafen.

De jaarrekening kent als onderdelen:

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

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

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

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

Artikel 12 Financieel beleid algemeen

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

- a. op grond van dit artikel 12 krijgt het dagelijks bestuur de opdracht te zorgen voor beleidsvoorstellen ten aanzien van de in het eerste lid genoemde onderwerpen en waarbij het dagelijks bestuur rekening moet houden met datgene wat ter zake in het Waterschapsbesluit en deze verordening (met name de artikelen 13 tot en met 16) wordt bepaald;
- b. via de paragrafen van de begroting doet het dagelijks bestuur voorstellen aan het algemeen bestuur omtrent het meer operationele beleid ten aanzien van de in artikel 17, tweede lid genoemde onderdelen van het 'financieel' beleid (kostentoerekening, waterschapsbelastingen, weerstandsvermogen, financiering, verbonden partijen en bedrijfsvoering).

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

Artikel 13 Waardering en afschrijving van activa

Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de adviesnota Waardering en afschrijving van activa.

Artikel 14 Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen

Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar de adviesnota Reserves en voorzieningen.

Artikel 15 Kostentoerekening en kostprijsberekening

Voor de toelichting lid 1 wordt verwezen naar de adviesnota Kostentoerekening.

De in lid 2 genoemde de tarieven die gelden voor de door het waterschapsbestuur in rekening te brengen rechten als bedoeld in artikel 115 van de Waterschapswet, zijnde rechten ter zake van:

- het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het waterschap of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het waterschap in beheer of in onderhoud zijn;
- het genot van door of vanwege het bestuur van het waterschap verstrekte diensten;
- het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen;

Deze rechten hebben betrekking op de publiekrechtelijk taken van het waterschap.

De tarieven voor het in behandeling nemen van een vergunning of ontheffingen en de tarieven voor het verstrekken van begroting, jaarrekening e.d. zijn opgenomen in de legesverordening. Er is voor gekozen de tarieven die in de legesverordening zijn opgenomen niet kostendekkend te laten zijn, om bijvoorbeeld de drempel voor het aanvragen van een vergunning zo laag mogelijk te laten zijn. De overige tarieven in lid 2 die niet in de legesverordening zijn opgenomen kunnen (maximaal) kostendekkend zijn. De kosten die direct aan een product of dienst kunnen worden toegerekend en de kosten die indirect samenhangen met de vervaardiging van een product of met het verlenen van een dienst worden meegenomen in de kostprijsbepaling.

De in lid 3 genoemde producten en diensten aan derden zijn van privaatrechtelijke aard. Hierbij kan als uitgangspunt genomen worden dat de kosten die het product of de verleende dienst met zich mee brengt volledig bij de derde in rekening gebracht moeten worden. Ook kunnen eventueel marktconforme prijzen in rekening worden gebracht.

Artikel 16 Financiering

Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar het Treasurystatuut.

Artikel 17 Algemeen paragrafen in begroting en jaarverslag

De lijn die in deze verordening is gehanteerd is dat het algemeen bestuur het beleid ten aanzien van verschillende onderwerpen op hoofdlijnen uitzet in het financieel beleid dat zij vaststelt en dat in de paragrafen van de begroting en het jaarverslag op de toepassing en uitvoering van het beleid wordt ingegaan. In meer algemene zin bevatten de paragrafen van de begroting, naast de context van het beleid, de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van beheersmatige aspecten

en de waterschapsbelastingen. In de gelijknamige paragrafen van het jaarverslag wordt aangegeven in welke mate het beleid is gerealiseerd en wat de redenen van eventuele afwijkingen ten opzichte van voorgenomen zijn geweest.

De regelgeving geeft aan dat de begroting in ieder geval de volgende paragrafen bevat:

- ontwikkelingen sinds het vorig begrotingsjaar;
- uitgangspunten en normen;
- incidentele baten en lasten;
- kostentoerekening;
- onttrekkingen aan 'overige bestemmingsreserves' en voorzieningen;
- waterschapsbelastingen;
- weerstandsvermogen;
- financiering;
- verbonden partijen;
- bedrijfsvoering;
- EMU-saldo.

In het jaarverslag moeten in ieder geval de volgende paragrafen zijn opgenomen:

- ontwikkelingen in het begrotingsjaar;
- incidentele baten en lasten;
- onttrekkingen aan 'overige bestemmingsreserves' en voorzieningen;
- waterschapsbelastingen;
- weerstandsvermogen;
- financiering;
- verbonden partijen;
- bedrijfsvoering;
- investeringen;
- EMU-saldo;
- topinkomens.

Aan de paragrafen 'weerstandsvermogen' en 'financiering', die in het tweede lid van artikel 17 worden genoemd, worden in volgende artikelen van deze verordening nadere eisen gesteld.

Artikel 18 Paragraaf weerstandsvermogen

Het eerste lid regelt over welke risico's en hun financiële consequenties het algemeen bestuur in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarverslaggeving wil worden geïnformeerd. Het Waterschapsbesluit verplicht een aantal zaken op te nemen in de paragraaf, namelijk:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit; waarbij een beschouwing moet worden gegeven over de stand aan het begin, de mutaties en de stand aan het eind van het begrotingsjaar van de algemene reserves en de voorzieningen;
- b. een inventarisatie van de risico's;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Artikel 19 Paragraaf bedrijfsvoering

Onder bedrijfsvoering wordt in de regelgeving verstaan het geheel van interne organisatie-onderdelen en processen die ondersteunend zijn ten behoeve 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 cyclus van beleidsvoorbereiding tot en met beleidsverantwoording, controlling, financieel beleid & beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle), informatisering, communicatietechnologie & automatisering, geografische informatievoorziening en facilitaire dienstverlening (waaronder huisvesting). Naast ten behoeve van het goede verloop van de primaire processen zijn de ondersteunende processen, en derhalve de bedrijfsvoering zoals bedoeld in dit besluit, 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 Waterschapsbesluit geeft aan dat het dagelijks bestuur in de paragrafen van de begroting en het jaarverslag moet ingaan 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. Uiteraard kan het algemeen bestuur ook zelf aangegeven welke onderwerpen in de paragraaf moeten komen.

Artikel 20 Paragraaf verbonden partijen

Met name als gevolg van de intensivering van de samenwerking van waterschappen, onderling en met andere partijen, is het aantal deelnemingen en andere partijen waarmee het waterschap een financiële en bestuurlijke relatie heeft de laatste jaren sterk toegenomen. Het gaat om NV's, BV's, gemeenschappelijke regelingen, VOF's, stichtingen, verenigingen en commanditaire vennootschappen. 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 en waarin zij een financieel belang heeft. Met deze achtergrond moet een waterschap op grond van het Waterschapsbesluit in de paragraaf verbonden partijen van begroting en jaarverslag ingaan op:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting (begroting);
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (begroting);
- c. de verantwoording van datgene wat op grond van a en b is gerealiseerd (jaarverslag).

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

Omdat de begroting 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 neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting en het jaarverslag.

Artikel 21 Paragraaf financiering

Als gevolg van de invoering van de Wet financiering decentrale overheden per 1 januari 2001 zijn de waterschappen al enkele jaren verplicht een financieringsparagraaf in de begroting (en de jaarverslaggeving) op te nemen. De paragraaf in de begroting is, in samenhang met hetgeen in artikel 16 van deze verordening is voorgeschreven, een belangrijk instrument voor het transparant maken, en daarmee voor het sturen, beheersen en controleren van de financieringsfunctie door het algemeen bestuur. Artikel 16 geeft de hoofdlijnen van het beleid weer. Deze hoofdlijnen vinden hun weerslag in de financieringsparagraaf in de begroting en in het jaarverslag. Een verplicht onderdeel daarvan is voorgeschreven in het Waterschapsbesluit en luidt: 'de beleidsvoornemens (en beleidsrealisatie) ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsfunctie'.

Artikel 21 regelt over welke feiten inzake de financieringsfunctie het algemeen bestuur in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken wil worden geïnformeerd. Uit de financieringsparagraaf 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 Administratie

De definitie van het begrip 'administratie' die in deze verordening wordt gehanteerd is: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens alsmede het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van het waterschap en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd. Dit betekent dat de administraties dus ook een belangrijke rol hebben in het goed bedienen van het algemeen bestuur. In artikel 22 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 – inherent aan de taakafbakening tussen algemeen en dagelijks bestuur – de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het dagelijks bestuur. Het ligt voor de hand dat het dagelijks bestuur deze zaken wel in een besluit vastlegt voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Eén en ander geldt ook voor de onderwerpen die in de artikelen 23 en 24 aan de orde komen.

Artikel 23 Financiële administratie

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

Artikel 24 Organisatie en administratieve organisatie

De term 'administratieve organisatie' staat voor het stelsel van organisatorische maatregelen dat is gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging. In dit artikel legt het algemeen bestuur de uitgangspunten vast voor de inrichting van de administratieve organisatie, waaraan het dagelijks bestuur door het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. Het algemeen bestuur geeft geen nadere uitvoeringsregels om aan de uitgangspunten te voldoen. Deze uitvoeringsregels zijn aan het dagelijks bestuur. Omdat diverse uitvoeringsregels raken aan het werk van de accountant van het waterschap, adviseert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur om de accountant te horen over het ontwerp van de regels.

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

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

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

Lid 4 heeft betrekking op het treasurystatuut dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Bij waterschap Brabantse Delta wordt het treasurystatuut goedgekeurd door het algemeen bestuur. Volgens de modelverordening zou ook het dagelijks bestuur de treasurystatuut kunnen vaststellen.

Artikel 25

Deze verordening treedt in de plaats van de verordening die werd vastgesteld op 8 oktober 2008. Lid 2 is toegevoegd als overgangsbepaling.

Artikel 26

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

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur op 13 september 2017

De dijkgraaf

drs. C.J.G.M. de Vet

De secretaris-directeur

ir. H.T.C. van Stokkom