

## Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland 2023

Het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland besluit,

gelet op artikel 108 van de Waterschapswet en hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit,

vast te stellen:

de Verordening op de uitgangspunten voor het beleid, voor het beheer en voor de inrichting van de beleids- en verantwoordingsfunctie van Waterschap Rivierenland.

### 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. dagelijks bestuur: het college van dijkgraaf en heemraden van waterschap Rivierenland

### Hoofdstuk 2 Beleidsvoorbereiding en verantwoording

#### 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 waterbeheerplan 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 verantwoordings-cyclus 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.

### **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 de vier daaropvolgende jaren.
2. In de meerjarenraming worden de financiële uitgangspunten en beleidsvoornemens met betrekking tot de ontwikkeling van de financiële positie toegelicht.
3. 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 Ontwerp-begroting en geplande investeringen**

1. Het dagelijks bestuur biedt jaarlijks ter vaststelling een ontwerp-begroting aan het algemeen bestuur aan waarin voorstellen worden gedaan voor het beleid in het volgende begrotingsjaar.
2. Het dagelijks bestuur zorgt ervoor dat er bij de begrotingsbehandeling een overzicht is geagendeerd van de investeringen waarvan de start van de uitvoering c.q. het moment van aanschaffing in het begrotingsjaar is gepland. In dit overzicht zijn opgenomen de raming van de investeringsuitgaven en van de aan de investeringen gerelateerde inkomsten.
3. Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks overzichten op van de investeringen, 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, tweede lid bedoelde overzicht van investeringen stelt het algemeen bestuur vast van welke investeringen de beschikbaarstelling aan het dagelijks bestuur wordt gemandateerd. Voor investeringen die in de loop van het begrotingsjaar in uitvoering worden genomen en 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.
3. 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.

### **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, met in achtneming van artikel 9, eerste lid, 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 dagelijks bestuur is bevoegd overschrijding van geautoriseerde netto-kosten te dekken uit het bedrag voor onvoorzien uit de begroting.
2. Het dagelijks bestuur is bevoegd binnen een programma bedragen anders te besteden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid.

3. Het dagelijks bestuur is bevoegd binnen een programma geraamde investeringsbedragen anders te besteden zonder toestemming vooraf van het algemeen bestuur indien deze mutaties passen binnen het vastgestelde beleid.

#### **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 in 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 in betekende mate van:
  - de besteding van investeringsuitgaven en realisatie van investeringsinkomsten;
  - de dekkingsmiddelen die zijn opgenomen in de begroting naar kostendragers;
  - de renteontwikkeling 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 toegevoerd 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**

1. Het beleid ten aanzien van waardering en afschrijving van activa omvat in ieder geval:
  - a. investeringen met verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs lager dan € 50.000,- worden niet geactiveerd;
  - b. de wijze waarop het waterschap omgaat met de verplichtingen uit het Waterschapsbesluit dat de bijdragen van eigen personeel, de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van de activa 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;
  - c. de afbakening tussen investering en onderhoud;
  - d. de afschrijvingsmethode.
2. Uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling worden lineair in 5 jaar afgeschreven voor zover de betreffende uitgaven op grond van artikel 4.63 van het Waterschapsbesluit mogen worden geactiveerd.

3. Uitgaven voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
4. Bijdragen in activa in eigendom van derden worden afgeschreven gedurende het aantal jaren dat de betreffende activa naar verwachting door de derde zullen worden geëxploiteerd en voor zover de betreffende uitgaven op grond van artikel 4.64 van het Waterschapsbesluit mogen worden geactiveerd.
5. De overige activa worden lineair afgeschreven conform het beleid zoals dat vastgelegd is in de nota waarderingsgrondslagen.

#### **Artikel 14 Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen**

1. Het beleid omtrent het weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen omvat in ieder geval:
  - a. een beschrijving van de bestuurlijke kaders voor risicomanagement;
  - b. de weerstandscapaciteit van het waterschap, zijnde de middelen en mogelijkheden van het waterschap om niet begrote kosten te dekken;
  - c. het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, reserves, de weerstands-capaciteit of anderszins;
  - d. de vorming en besteding van reserves;
  - e. de vorming en besteding van voorzieningen;
  - f. de berekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen.
2. Als element van het in het eerste lid onder d bedoelde onderdeel reserves wordt voor de reserves die onderdeel uitmaken van de algemene reserves en de bestemmingsreserves die niet zijn bedoeld voor tariefsegalisatie per reserve ingegaan op de aard, reden en gewenste omvang.
3. Als element van het in het eerste lid onder e bedoelde onderdeel voorzieningen wordt per voorziening ingegaan op de aard, reden en gewenste omvang.

#### **Artikel 15 Kostentoerekening en onderbouwing tarieven**

1. Het beleid omtrent kostentoerekening en onderbouwing van tarieven omvat in ieder geval:
  - a. een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
  - b. de wijze waarop het waterschap invulling geeft aan de eis uit het Waterschapsbesluit dat 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 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;
  - f. de onderbouwing van de prijs van producten en diensten die het waterschap aan derden kan leveren, waaronder ook begrepen verhuur, verkoop en erfpachting van onroerende zaken die aan derden kunnen worden geleverd, alsmede de kosten van bestuursdwang, en waarbij onderscheid wordt gemaakt in directe kosten, indirecte kosten en toegerekende kosten;
  - g. de mate van kostendekkendheid van de onder e en f bedoelde tarieven.
2. Het dagelijks bestuur zorgt ervoor 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**

1. Het dagelijks bestuur zorgt ervoor dat bij de uitoefening van de financieringsfunctie:
  - a. een continue toegang tot de financiële markten is;
  - b. 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;
  - c. de volgende risico's verbonden aan de financieringsfunctie worden beheerst: renterisico's, kredietrisico's, interne liquiditeitsrisico's, koersrisico's en valutarisico's;
  - d. de kosten van de leningen zo veel mogelijk worden beperkt en er een voldoende rendement op de uitzettingen wordt bereikt;
  - e. een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van een financiële balansstructuur die dienstbaar is aan de doelstellingen van het waterschap;

- f. de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities worden beperkt.
2. Het risicobeheer 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 of te verschuiven;
    - c. bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingt het dagelijks bestuur indien mogelijk zekerheden;
    - d. het wettelijk kader van de Wet Fido wordt als uitgangspunt voor het beheersen van renterisico's gehanteerd;
    - e. wat betreft de toekomstige omvang en samenstelling van de portefeuille vlottende opgenomen en verstrekte leningen wordt de kasgeldlimiet van de Wet Fido in acht genomen.
    - f. wat betreft de toekomstige omvang en samenstelling van de portefeuille vaste opgenomen en verstrekte leningen wordt de renterisiconorm van de Wet Fido in acht genomen;
    - g. het algemeen bestuur wordt geïnformeerd indien de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigen te worden 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. Overtollige middelen mogen op grond van de Wet Fido alleen worden uitgezet in 's Rijks-schatkist of in de vorm van leningen bij andere overheden waarmee geen toezichtrelatie bestaat..
    - c. Het is expliciet verboden om gelden te lenen met het enkele doel de middelen tegen een hoger rendement uit te zetten.
    - d. overtollige geldmiddelen worden uitsluitend uitgezet tegen vastrentende waarden, dan wel in producten waarbij de hoofdsom tenminste aan het eind van de looptijd in tact is;
    - e. middelen worden uitsluitend uitgezet in de vorm van de volgende instrumenten:
      - deposito's en rekening-courant;
      - onderhandse leningen;
  - j. derivaten worden uitsluitend gebruikt ter beperking van financiële risico's;
  - k. overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro of de munteenheid van een lidstaat die deelneemt aan de Economische en Monetaire Unie;
  - l. de hoofdsom van een verstrekte lening is niet onderhevig aan indexatie;
  - m. maandelen worden niet gekocht tenzij dit gebeurt in het kader van de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde publieke taken.

## Hoofdstuk 4 Paragrafen in begroting en jaarverslag

### Artikel 17 Algemeen

1. Het dagelijks bestuur zorgt ervoor 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 rente-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 organisatie-onderdelen;
- 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 activa, voorraden, 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 nota waarderingsgrondslagen zoals bedoeld in artikel 13;
  - f. 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;
  - g. de regels voor de verlening van decharge over het gevoerde beheer van de organisatorische eenheden;
  - h. 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;
  - i. regels die aangeven welke elementen in ieder geval moeten worden opgenomen in voorstellen voor investeringsbesluiten die aan het algemeen of dagelijks bestuur worden voorgelegd;
  - j. regels ter uitvoering van het gestelde in artikel 16, die samen met regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening in een financieringsstatuut worden opgenomen;
  - k. 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.

## **Hoofdstuk 6 Slotbepalingen**

### **Artikel 25 Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2023, met dien verstande dat de begroting, de jaarverslaggeving, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen, zoals bedoeld in de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit en deze verordening, die betrekking hebben op het begrotingsjaar 2023 en latere begrotingsjaren voldoen aan de bepalingen van deze verordening.
2. De meerjarenramingen die worden opgesteld in begrotingsjaren met ingang van 2023 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.
3. De 'Verordening beleids en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland, die is vastgesteld bij besluit van 12 februari 2010 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2023, met dien verstande dat zij van kracht blijft ten aanzien van de begrotingsjaren tot en met 2022.
4. Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland 2023".

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur op 25 november 2022

de secretaris directeur,  
ir. Z.C. Vonk

de dijkgraaf,  
prof. dr. J.C. Verdaas

## Toelichting Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Rivierenland 2023

### Algemeen

#### 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 .

#### 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), beleid en verantwoording, interne controle, , kostentoerekening, 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 be-



palingen zijn de meerjarenraming, begroting, jaarverslaggeving, inclusief de daar onderdeel vanuit makende paragrafen, de daarin geïllustreerde 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 verantwoordings-functie. 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 financierings-functie.

#### *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 ervoor 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 verantwoordingsfunctie die van toepassing zijn op het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, waaronder de beleids- en verantwoordingscyclus;
2. de verordening regelt de relatie tussen het algemeen en dagelijks bestuur en niet de relatie tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie;
3. de verordening sluit aan bij de opzet van en geeft een nadere invulling aan de Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW), de verslaggevingsregels.

#### *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 ervoor 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 doelmatigheid 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 de waterschappen wordt doorlopen.

### *3.2 Geen uitwerking relatie bestuur-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. 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 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.

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

## **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 in ingeruimd voor de bekende drie h-vragen:

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

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

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

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

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

## **Toelichting op de artikelen**

### **Artikel 1**

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**

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 waterbeheerplan is een belangrijk beleidsbepalend instrument van het waterschap. Het waterschap geeft 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 waterbeheerplan 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 waterbeheerplan 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 waterbeheerplan wordt vastgesteld de begroting en de meerjarenraming (grotendeels) een identieke inhoud kennen. In latere jaren is de meerjarenraming het meest aangewezen instrument om het waterbeheerplan jaarlijks te evalueren en voortschrijdend bij te stellen.

Ook 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 ervoor 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**

De regelgeving geeft 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. 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**

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**

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

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 middeleninzet met zich meebrengt. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende vragen (de 'drie w's'): wat willen we bereiken? wat gaan we ervoor 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 evenwicht 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 treasury-functie 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 financierings-paragrafen 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 lange termijn ontwikkelingen 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

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 begroting aan het algemeen bestuur aan en net zoals dit geldt voor de meerjarenraming geldt ook voor dit ontwerp dat het voor het oordeel van het algemeen bestuur van groot belang is dat al het beleid waartoe het eerder heeft besloten in de begroting is opgenomen.

Net zoals de meerjarenraming moet ook de begroting vooral voor het algemeen bestuur met name inzicht bieden in de doelstellingen van programma's, in de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van enkele beheersmatige aspecten, in de financiële positie en in de te heffen belastingen. De begroting is daartoe in een aantal hoofdonderdelen verdeeld, waarvan een aantal op hun beurt weer nader zijn onderverdeeld. De verslaggevingsregels geven aan dat de volgende structuur te herkennen moet zijn:

- a. het programmaplan, waarin het beleid en de financiële consequenties daarvan worden weergegeven op basis van de indeling in programma's die het waterschap hanteert. Het ligt voor de hand dat de indeling naar programma's gelijk is aan de indeling die in de meerjarenraming is opgenomen;

- b. de paragrafen die als een toelichting op het programmaplan kunnen worden beschouwd en die gezamenlijk nader inzicht geven in de financiële positie van het waterschap;
- c. de begroting naar programma's, wat in feite niet meer is dan een beknopt overzicht van de programma's die het waterschap hanteert en wat de geraamde netto-kosten van de programma's zijn. De aanwezigheid van dit onderdeel van de begroting vloeit met name voort uit de noodzaak een dergelijk overzicht in de jaarrekening op te nemen. Wanneer deze informatie namelijk niet in de jaarrekening zou worden vermeld, zou het algemeen bestuur geen oordeel van de accountant krijgen over de getrouwheid en rechtmatigheid van de netto-kosten van de programma's. En dat terwijl de programma's de voor het algemeen bestuur belangrijkste invalshoek van het beleid vormen. Gegeven het principe dat de indeling van jaarverslaggeving en begroting zoveel mogelijk overeenkomen, is ook in de begroting een onderdeel 'begroting naar programma's' opgenomen. De informatie in dit overzicht is uiteraard afkomstig uit het onderdeel 'netto-kosten' van het programmaplan;
- d. de begroting naar kostendragers, die vooral van belang is omdat deze het vertrekpunt is voor de belastingheffing. In dit deel van de begroting worden netto-kosten namelijk gespecificeerd naar de taken die in het provinciaal reglement aan het waterschap zijn toegewezen en waarvoor het waterschap belasting heft. Onder de nieuwe Waterschapswet gaat het om maximaal drie kostendragers: watersysteembeheer, zuiveringsbeheer en wegenbeheer. De begroting naar kostendragers geeft allereerst aan welke netto-kosten aan een bepaalde taak worden toegerekend. Vervolgens laat de begroting zien in welke mate rekening wordt gehouden met eventuele bedragen voor onvoorziene kosten, kwijt te schelden of oninbaar te verklaren belastingopbrengsten, algemene opbrengsten (zoals dividenden) en toevoegingen en onttrekkingen aan reserves. Tot slot maakt de begroting duidelijk welke belastingopbrengsten moeten worden verkregen om de kosten van de taakuitoefening te dekken. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de belastingheffing en -invordering;
- e. de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten, waarin de lasten en baten zijn onderscheiden naar de verschillende productiemiddelen die door een waterschap bij de realisatie van het beleid worden ingezet. Het algemeen bestuur wordt informatie op een hoog aggregatieniveau verstrekt, namelijk naar vijf groepen van kostensoorten en zes groepen van opbrengstsoorten. Het dagelijks bestuur of, indien gemandateerd, een persoon of onderdeel van de organisatie, zal de informatie over de kosten- en opbrengstsoorten op een lager niveau vaststellen. Met deze laatste indeling naar kosten- en opbrengstsoorten wordt ook een belangrijk deel van de Europese rapportageverplichtingen die voortvloeien uit de Economische en Monetaire Unie ingevuld.

De begrotingen naar programma's, naar kostendragers, en naar kosten- en opbrengstsoorten vormen de basis voor de controle van de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de jaarrekening door de accountant.

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 specifieke besluitvorming van het algemeen bestuur, danwel een besluit waarin de beschikbaarstelling aan het dagelijks bestuur wordt gemandateerd. Het tweede lid bepaalt dat het dagelijks bestuur ter voorbereiding van deze besluitvorming tegelijk met de begroting een overzicht zal moeten agenderen waarop die investeringen zijn vermeld waarvan de planning is dat zij in het begrotingsjaar zullen starten.

## Artikel 7

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 en autorisatie om binnen de programma's bedragen anders te besteden, mits het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid wordt uitgevoerd. Dit betekent dat er ten behoeve van het algemeen bestuur ook geen systeem van budgetbewaking behoeft te worden ingericht.

In de toelichting op artikel 6 is aangegeven dat in het algemeen bestuur specifieke besluitvorming over investeringsvoorstellen plaats kan vinden. Dit hoeft niet te betekenen dat het algemeen bestuur ieder investeringsvoorstel apart behandelt. Het algemeen bestuur kan immers bepalen voor welke investeringen de beschikbaarstelling van krediet aan het dagelijks bestuur wordt gemandateerd. Door een

dergelijk besluit heeft het dagelijks bestuur de bevoegdheid een krediet beschikbaar te stellen, waarbij het ook mogelijk is om het in de begroting geraamde bedrag te overschrijden, mits daarmee het door het algemeen bestuur vastgestelde beleid wordt uitgevoerd en binnen het programma voldoende financiële ruimte beschikbaar is.

Over de investeringen waarvan het algemeen bestuur bij de begrotingsbehandeling 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.

### **Artikel 8**

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 de bedragen die het algemeen bestuur via het vaststellen van de begroting per programma 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 netto-kosten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat dit orgaan tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding van budgetoverschrijdingen aan het algemeen bestuur is een groot risico voor het budgetrecht van dat bestuur. Dit geldt enerzijds voor de netto-kosten van programma's en de investeringsuitgaven en anderzijds voor (een overschrijding van) de dekkingsmiddelen uit de begroting naar kostendragers en de inkomsten die in investeringskredieten zijn opgenomen.

### **Artikel 9**

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

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

Over- en 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. Om die reden is in dit artikel een post onvoorzien opgenomen, die behoort tot het programma Middelen, maar die ook beschikbaar is voor alle andere programma's.

### **Artikel 10**

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.

### Artikel 11

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

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 (kostentoe rekening, waterschapsbelastingen, weerstandsvermogen, financiering, verbonden partijen en bedrijfsvoering).

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

### Artikel 13

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

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

*Afschrijvingstermijnen*



Vanaf het tweede lid komen in dit artikel enkele afschrijvingstermijnen aan de orde. De verslag-gevingsvoorschriften geven aan dat deze termijnen moeten worden gebaseerd op de verwachte gebruiksduur van de betreffende activa. Alleen voor de verschillende soorten immateriële vaste activa zijn nadere regels omtrent termijnen opgenomen.

Van de overige activa wordt de afschrijvingstermijn vastgelegd in de Nota waarderingsgrondslagen, die ter kennisneming aan het algemeen bestuur wordt gebracht.

#### Artikel 14

Bij zijn taakuitoefening en in de bedrijfsvoering loopt een waterschap risico's van uiteenlopende aard. Tegen deze risico's kan een waterschap beheersmaatregelen treffen om het risico te verkleinen. Een andere mogelijkheid is om, indien mogelijk, het risico te vermijden. Daarnaast kunnen risico's worden overgedragen, bijvoorbeeld door zich te verzekeren. Tenslotte kunnen risico's worden geaccepteerd. Voor zover de verslaggevingsregels dat toestaan kunnen voorzieningen worden gevormd. Het voorgaande laat onverlet dat, als risico's zich voordoen, deze (grote) financiële consequenties kunnen hebben. Het is dus zaak voor een waterschap, dat ze zich bewust is van de risico's die ze loopt. Het uitsluiten van alle risico's is in de praktijk niet mogelijk. De financiële gevolgen van de risico's die zich voordoen, moet het waterschap opvangen met het eigen vermogen (reserves), door belastingverhoging of door ombuigingen binnen de begroting.

Via het begrip 'weerstandvermogen' brengt de regelgeving de hiervoor genoemde aspecten risico's, reserves en voorzieningen bij elkaar. Het weerstandvermogen geeft aan hoe solide de financiële positie van het waterschap is. De definitie van weerstandvermogen is de mate waarin de organisatie in staat is middelen vrij te maken om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. Het weerstandvermogen is een verhoudingsgetal tussen weerstandscapaciteit en rest-risico's:

- De weerstandscapaciteit betreft de middelen en mogelijkheden die het waterschap heeft om niet begrote kosten te dekken en tegenvallers te bekostigen, om de continuïteit van de bedrijfsvoering voldoende te waarborgen.
- Risico's, die relevant zijn in het kader van het weerstandvermogen, zijn die risico's die niet op een andere wijze zijn ondervangen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie van het waterschap

Deze verordening bepaalt dat het waterschap een beleid heeft waarin wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met risico's. Van ieder geïventariseerd risico kunnen de omvang van de gevolgen en de kans dat deze zich zal voordoen, worden ingeschat. Vervolgens kan worden bepaald in hoeverre en op welke wijze de risico's en de gevolgen daarvan kunnen worden beheerst. Een onderdeel van deze beheersing is de dekking van de financiële gevolgen. Mede afhankelijk van het soort risico kan deze dekking plaatsvinden via verzekeringen, voorzieningen, de begrotingspost(en) onvoorzien en de algemene reserves. De kosten van verzekeringen, voorzieningen en onvoorzien zijn opgenomen in de begroting. Voor het opvangen van de bovenliggende risico's kan het waterschap derhalve maatregelen treffen. Het waterschap kan er ook voor kiezen geen of slechts een beperkte financiële dekking achter de hand te hebben. Ter dekking van deze risico's komt de weerstandscapaciteit in beeld, zijnde de mogelijkheden om niet-begrote kosten te dekken, waaronder de kosten van het zich manifesteren van een risico. Met het voorgaande is het eerste deel van het eerste lid van dit artikel toegelicht.

Zojuist is ook 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.

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

Wat betreft de reserves, oftewel het eigen vermogen is een belangrijk beleidsmatig aspect wat de omvang moet zijn; hoe groot moet het vermogen zijn om risico's op te vangen?; gaan we een investering financieren door belastingverhoging of door het interen op het eigen vermogen? Dit zijn financieel-beleidsmatige vragen die thuishoren bij het algemeen bestuur.

In het beleid van het waterschap wordt voor iedere reserve onderbouwd wat de minimale en maximale omvang is. Aan de tariefegaliseringsreserves kunnen bijvoorbeeld meerjarencijfers over kosten- en tarievenontwikkeling ten grondslag liggen. Daarmee wordt gemotiveerd welke omvang de egaliseringsreserves zouden moeten hebben om ongewenste schommelingen in de tarievenontwikkeling tegen te gaan. Ook hier geldt dat algemene normen en regelgeving ontbreken en dat de waterschapsbesturen het eigen beleid moeten bepalen.

Ook wat betreft de overige bestemmingsreserves, die voor diverse bestemmingen met betrekking tot investeringen en exploitatie kunnen worden gevormd, wordt beleid gevormd dat aangeeft tot welke omvang de reserves mogen worden gevormd. Daarbij wordt ook ingegaan op de gewenste looptijd van de betreffende reserve, met andere woorden voor hoe lang de reserve nodig is.

Het voorgaande geeft aan dat alle reserves door het algemeen bestuur bepaalde doelstellingen en grenzen wat betreft de omvang en looptijd moeten kennen. Zowel de aanwezigheid als de omvang van de reserves vloeien voort uit expliciet waterschapsbeleid en de bestemming is steeds expliciet bepaald. Als het waterschap van mening is dat een bepaalde reserve een andere bestemming moet krijgen, zal het algemeen bestuur een specifiek besluit moeten nemen. In deze zin zijn de reserves voor het algemeen bestuur dus, in tegenstelling tot de voorzieningen, vrij besteedbaar.

In het beleid wordt bij voorkeur ook aangegeven 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. Indien 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'.

In het beleid wordt ook van iedere voorziening afzonderlijk aangegeven waarom deze wordt gevormd en op welke grondslagen de gewenste omvang is gebaseerd. Daarbij wordt ook ingegaan op de gewenste looptijd van de betreffende voorziening, met andere woorden voor hoe lang de voorziening nodig is. Bij het opstellen van de jaarrekening wordt de omvang van verschillende voorzieningen beoordeeld. Tijdens deze evaluatie moet worden vastgesteld of de omvang van de diverse voorzieningen nog steeds in overeenstemming is met achterliggend kostenbedrag, verplichting, verlies of risico.

Wanneer een voorziening ontoereikend blijkt te zijn, worden daaraan bedragen toegevoegd. Wanneer een voorziening als te omvangrijk wordt beoordeeld, vallen bedragen vrij. Deze vrijvallende bedragen worden in de exploitatierekening verantwoord en kunnen eventueel via de bestemming van het resultaat aan de reserves worden toegevoegd.

Een laatste aspect van het beleid ten aanzien reserves en voorzieningen is de berekening en eventuele toevoeging van rente van deze vermogensbestanddelen. De verslaggevingsvoorschriften gaan als volgt met dit onderwerp om.

De regels zijn erop gebaseerd dat er over reserves en voorzieningen rente wordt berekend. De reden hiervoor is dat deze vermogensbestanddelen dienen als financieringsbron. De beschikbaarheid van reserves en voorzieningen vermindert de behoefte aan rentedragend vreemd vermogen waardoor de rentebetalingen worden verlaagd. Dit werkt door in het resultaat van de exploitatie. Bij de kostprijsberekening van een waterschapstaak mag de financieringswijze geen rol spelen. Daarom rekenen waterschappen aan elke taak en ieder product de kosten toe die samenhangen met het beslag op het gehele vermogen. Het onderscheid tussen eigen en extern aangetrokken vermogen speelt hierbij geen rol. Het gevolg van dit alles is dat ook rente wordt berekend over de reserves en de voorzieningen. In de kostensfeer is dus sprake van rentelasten (kostensoort 'interne rentelasten'). De rentevergoeding over deze vermogensdelen blijft uiteraard binnen de eigen organisatie. Tegenover de rentelasten staan dus even grote renteopbrengsten, bespaarde rente (opbrengstsoort 'interne rentebaten'). Een waterschap heeft de vrijheid om de rentebaten in de exploitatierekening te laten (en aan te wenden) dan wel toe te voegen aan de reserves en/of voorzieningen. Het verdient aanbeveling dat de waterschappen een beleidslijn ontwikkelen hoe zij met rentetoevoeging aan reserves en voorzieningen omgaan. Een voor de hand liggend onderdeel van deze beleidslijn is dat de omvang van eventuele rentetoevoegingen gebaseerd wordt op de gewenste omvang van de betreffende reserves en voorzieningen.

Er vindt geen rentetoevoeging aan reserves plaats anders dan als onderdeel van de bestemming van het exploitatieresultaat.

Wat betreft eventuele rentetoevoegingen aan voorzieningen geldt het volgende. De omvang van een voorziening moet naar beste schatting zijn afgestemd op de achterliggende verplichting of risico. Toevoegingen moeten gebaseerd zijn op de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening. Voorzieningen kunnen tegen contante waarde en tegen nominale waarde worden gewaardeerd. Een voorziening is tegen contante waarde gewaardeerd als bij de bepaling van de hoogte van de jaarlijkse toevoeging aan de voorziening wordt uitgegaan van een lagere omvang dan de omvang die de voorziening over enige tijd moet hebben. Deze lagere omvang is gelijk aan de te zijner tijd noodzakelijke omvang verminderd met de toevoegingen die in de loop der tijd – tot het moment van verschuldigd zijn – aan de voorziening wordt toegevoegd. Bij waardering van de voorziening tegen contante waarde moet rente worden toegevoegd om deze op peil te houden. Bij waardering tegen nominale waarde wordt geen rente toegevoegd. De rentetoevoeging aan voorzieningen gebeurt in de exploitatie (kostensoort 'toevoegingen aan voorzieningen'); de rentetoevoeging aan reserves buiten de exploitatie, als onderdeel van de resultaatsbestemming.

## Artikel 15

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 nodige betrokkenheid van het algemeen bestuur vereist. Dit uit zich in deze verordening als volgt:

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

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

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

Tarieven en kostprijzen kunnen op verschillende manieren worden berekend. Een belangrijk aspect daarvan zijn de kosten die direct aan een product kunnen worden toegerekend en de kosten die indirect samenhangen met het verlenen van een dienst of de vervaardiging van een product en die worden meegenomen in de kostprijsbepaling. Enkele onderwerpen die een plaats in het hier bedoelde beleid kunnen krijgen zijn:

- welke personeelskosten worden wel en welke niet meegenomen?;
- welk rentepercentage voor de toerekening van kapitaallasten? (bijvoorbeeld de omslagrente voor de rentetoerekening van de kapitaallasten wordt bepaald door het rentetotaal van de uitstaande leningen en de bij begroting vastgestelde gecalculeerde rente over het eigen vermogen en voorzieningen);
- ook toerekening van de berekende rente over de reserves en de voorzieningen aan in gebruik zijnde kapitaalgoederen?

In dit kader is ook van belang dat 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. Hierbij geldt wel als kanttekening dat als meer producten en diensten waarvoor leges wordt geheven in één legesverordening worden opgenomen, het mogelijk is dat een bepaald product hoger wordt geprijsd dan de geraamde kostprijs zolang het totaal van de geraamde opbrengst de totale kosten van de in de verordening genoemde producten en diensten niet overschrijdt.

## Artikel 16

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. Eén van de gevolgen van de op 1 januari 2001 in werking getreden 'Wet Financiering decentrale overheden' (Wet Fido) was dat het waterschap het beleidskader met betrekking tot de financieringsfunctie in een financieringsstatuut moest opnemen en dat dit statuut door het algemeen bestuur moest worden vastgesteld. Het in werking treden van de Wet modernisering waterschapsbestel heeft tot gevolg dat het 'financieringsstatuut van het algemeen bestuur' niet langer een zelfstandige verordening is, maar dat de belangrijkste bepalingen onderdeel gaan uitmaken van deze verordening die krachtens artikel 108 van de Waterschapswet moet worden vastgesteld. Een ander gevolg van de 'wet modernisering' is dat de financieringsfunctie minder gedetailleerd behoeft te worden vastgelegd in de verordening van het algemeen bestuur. 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'.

De Wet Fido legt de nadruk op de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie. Daarom is bij de uitwerking van de functie in deze verordening de centrale positie van het algemeen bestuur als uitgangspunt gehanteerd. Dit orgaan stelt het financieringsbeleid(skader) vast, sanctioneert de uitvoering en ziet toe op een goed verloop daarvan. Dit beleid(skader) is in dit artikel opgenomen. Deze bepalingen zijn niet de enige formele dragers van het financieringsbeleid van het waterschap. Andere instrumenten voor de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie zijn de financieringsparagrafen in de meerjarenraming, de begroting en het jaarverslag.

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

Het eerste lid gaat over de doelstellingen van de financieringsfunctie. De hoofddoelstelling is het leveren van een zo goed mogelijke bijdrage aan de uitvoering van de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. Dit geeft aan dat de financieringsfunctie een ondersteunende rol heeft ten opzichte van de taken waarvoor het waterschap is opgericht. Artikel 2, eerste lid van de Wet Fido verwoordt deze ondersteunende rol als volgt:

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

De bepaling geeft ook aan dat een waterschap alleen financieringsactiviteiten mag verrichten met betrekking tot zaken die tot de publieke taak worden gerekend. De toelichting op dit onderdeel van de wet geeft aan dat er bewust voor is gekozen om het begrip publieke taak niet nader te definiëren en dat het aan de besturen van de individuele overheden zelf wordt overgelaten om, op basis van de wettelijke taakomschrijving, vorm te geven aan de afbakening van het begrip publieke taak. In het geval van waterschappen is dit het algemeen bestuur. Daarbij moet het bestuur wel rekening houden met het tweede lid van artikel 2 van de Wet Fido, waarin aan het begrip publieke taak een negatieve invulling wordt gegeven. Daar wordt namelijk bepaald dat bankachtige activiteiten – zoals het aantrekken en uitzetten van middelen met als doel het genereren van inkomsten – in elk geval niet tot de publieke taak worden gerekend en daarom uitdrukkelijk verboden zijn. Onderdeel a van het eerste lid geeft aan dat het begrip publieke taak zo wordt ingevuld dat hiertoe de ta(a)k(en) die in het provinciaal reglement aan het waterschap zijn (is) opgedragen behoren (behoort).

In het eerste lid zijn de algemene doelstellingen voor de financieringsfunctie opgenomen. Het dagelijks bestuur zal deze in het financieringsstatuut moeten vertalen naar het meer operationele niveau van de financieringsdeelfuncties 'risicobeheer', 'kasbeheer', 'waterschapsfinanciering' en 'relatiebeheer'.

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

- a. ten opzichte van de reglementaire taken heeft de financieringsfunctie een ondergeschikte rol. Financiering volgt en is dus dienstbaar aan de publieke taken. Het is een servicecentrum;
- b. de activiteiten die in het kader van de financieringsfunctie worden ondernomen worden risicomijgend (maar daardoor nog niet passief) uitgevoerd;
- c. de uitvoering van de financieringsfunctie voegt geen risico's toe aan de financiële risico's die nu eenmaal verbonden zijn aan het uitvoeren van de reglementaire taken;
- d. de financieringsfunctie is er op gericht toekomstige risico's te verminderen of te verschuiven;
- e. het wettelijk kader van de Wet Fido wordt als basis voor de beheersing van renterisico's gehanteerd.

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

De kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn wettelijk geregeld in de Wet Fido. Overschrijding is niet toegestaan. Gedeputeerde staten van de provincie moeten in hun hoedanigheid van toezichthouder ingrijpen, maar kunnen onder bijzondere omstandigheden een tijdelijke overschrijding tolereren. Bij overschrijding kan een waterschap worden geconfronteerd met preventief toezicht op het sluiten van kortlopende (kasgeldlimiet) of langlopende (renterisiconorm) leningen. Het algemeen bestuur moet daarom wanneer overschrijding dreigt zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden.

De wettelijke verplichtingen bepalen dat het algemeen bestuur in deze verordening ook moet aangeven binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen van de treasury-functie moeten worden gerealiseerd. Dit gebeurt in het derde lid. Een richtlijn is een bindend voorschrift c.q. een aanwijzing voor een handelwijze. Een limiet is een type richtlijn die een uiterste grens aangeeft voor een bepaalde handeling, verantwoordelijkheid en/of bevoegdheid.

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

In de onderdelen b, c en d van het derde lid zijn inhoudelijke eisen opgenomen die aan uitzettingen worden gesteld.

#### **Artikel 17**

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;
- kostentoe rekening;
- 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**

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

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.

Het derde lid bepaalt dat in de paragrafen van de begroting en jaarverslag specifiek aandacht wordt geschonken aan de plannen en voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zal in een separate verordening nader worden uitgewerkt.

## Artikel 20

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 worden vanzelfsprekend niet herkenbaar opgenomen in de begroting en het jaarverslag.

## Artikel 21

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden zijn de waterschappen 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 financieringspara-graaf 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 22

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**

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 waarderinggrondslagen, ba-lansindeling 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**

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, f en g worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover. De in het onderdeel e bedoelde Nota waarderinggrondslagen van (overige) activa wordt in principe gebaseerd op de economische levensduur van deze activa.

Onderdeel h 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 h 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 rechtmatigheids-toets.

Onderdeel j draagt het dagelijks bestuur op een financieringsstatuut (treasury-statuut) 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. Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer, het interne liquiditeitsbeheer en het valutarisicobeheer (indien van toepassing).

### **Artikel 25**

Deze verordening treedt in de plaats van de Verordening van de organisatie van het financieel beheer van waterschap Rivierenland. Deze nieuwe verordening is met ingang van het begrotingsjaar 2023 van toepassing. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarrekening van 2022.

### **Artikel 26**

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