

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Vallei en Veluwe 2025

Het algemeen bestuur van het waterschap Vallei en Veluwe

Op voordracht van het college van dijkgraaf en heemraden van 21 januari 2025;

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

Besluit:

Vast te stellen de volgende Verordening financieel beleid, beheer en organisatie van waterschap Vallei en Veluwe 2025.

Hoofdstuk I Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens en het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van het waterschap en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. administratieve organisatie: stelsel van organisatorische maatregelen dat is gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging;
- c. autorisatie: toestemming van het algemeen bestuur aan het college van dijkgraaf en heemraden om in een bepaald jaar voor een bepaald doel uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan tot een bepaald bedrag;
- d. begrotingscriterium: criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en las-ten en investeringskredieten in de door het algemeen bestuur geautoriseerde begroting waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
- e. beleidsproducten: de beleidsproducten die zijn opgenomen in de door de Unie van Waterschappen vastgestelde BBP-productenstructuur;
- f. besluit: Waterschapsbesluit;
- g. doelmatigheid: mate waarin bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen worden gerealiseerd;
- h. doeltreffendheid: mate waarin de doelen en effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald;
- i. financiële administratie: onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch verzamelen, verwerken en vastleggen van de financiële gegevens van de organisatie van het waterschap, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - de financiële positie;
 - het financieel beheer;
 - de uitvoering van de begroting;
 - de uitvoering van investeringsprojecten;
 - het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
- j. financiële rechtmatigheid: rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met relevante wettelijke voorschriften, waaronder mede begrepen de waterschapsverordeningen;
- k. misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium: criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en eigendommen van het waterschap door derden bij financiële beheershandelingen;
- l. niet reguliere investeringen: investeringen die door het algemeen bestuur als zodanig zijn benoemd vanwege een hoger risicoprofiel, een grote maatschappelijke impact, grote imago risico's en belangrijke bestuurlijke ambities.
- m. rechtmatigheidsverantwoording: verantwoording van het college van dijkgraaf en heemraden waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;

- n. reguliere investeringen: vervangingsinvesteringen (investeringen om de bedrijfsmiddelen op doelmatige wijze op orde te houden) en algemene investeringen (investeringen in machines, vervoermiddelen, apparaten, werktuigen, hard- en software, inventaris en inrichting in bedrijfsgebouwen en woonruimten e.d.);
- o. voorwaarden criterium: criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen/voorwaarden die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen afkomstig uit diverse wet- en regelgeving;
- o. wet: Waterschapswet.

Hoofdstuk II Beleidsvoorbereiding en -verantwoording

Kaderstelling

Artikel 2 Beleids- en verantwoordingscyclus

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

Artikel 3 Vaststellen programma-indeling

Het algemeen bestuur stelt een programma-indeling vast.

Beleidsbepaling

Artikel 4 Kaders meerjarenbeleid

Het college van dijkgraaf en heemraden biedt jaarlijks een nota met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de meerjarenraming en begroting in de komende begrotingsjaren aan het algemeen bestuur aan. De kaders geven richting aan het college van dijkgraaf en heemraden voor het opstellen van de meerjarenraming en begroting.

Artikel 5 Meerjarenraming

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

Artikel 6 Begroting

1. Het college van dijkgraaf en heemraden biedt jaarlijks een ontwerpbegroting met toelichting inclusief meerjarenraming aan het algemeen bestuur aan waarin voorstellen worden gedaan voor het beleid in het volgende begrotingsjaar en ten minste de vier daaropvolgende jaren.
2. In het overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf EUR 250.000 afzonderlijk gespecificeerd.
3. Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt er voor dat er bij de begrotingsbehandeling een overzicht is geagendeerd van de reguliere en niet-reguliere investeringen waarvoor investeringsuitgaven en/of -inkomsten geraamd staan voor het begrotingsjaar en de periode van de meerjarenraming.

Artikel 7 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en lasten per programma alsmede de dekkingsmiddelen waaronder de belastingopbrengsten.
2. Het algemeen bestuur autoriseert met het vaststellen van de (meerjaren)begroting de voorgenomen reguliere investeringen per programma voor de planperiode.
3. Voor de niet reguliere investeringsuitgaven uit het overzicht bedoeld in artikel 6 lid 3 legt het college van dijkgraaf en heemraden voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan het algemeen bestuur voor.

Uitvoering, sturing en beheersing

Artikel 8 Uitvoering begroting

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

Artikel 9 Ruimte bij begrotingsuitvoering

Het mandaat van het college van dijkgraaf en heemraden bij de begrotingsuitvoering is vastgelegd in artikel 9 van de organisatieverordening.

Rapportage en verantwoording

Artikel 10 Informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

1. Het college van dijkgraaf en heemraden informeert het algemeen bestuur tijdig als de realisatie van het beleid in betekenende mate afwijkt van hetgeen in de begroting is opgenomen.
2. Het college van dijkgraaf en heemraden informeert het algemeen bestuur als hij verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsuitgaven dreigen te overschrijden, de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden of de investeringsinkomsten van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsinkomsten dreigen te onderschrijden.
3. Het college van dijkgraaf en heemraden informeert het algemeen bestuur als hij verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te onderschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsuitgaven dreigen te onderschrijden, de baten van een programma de geautoriseerde baten dreigen te overschrijden of de investeringsinkomsten van een investeringskrediet de geautoriseerde investeringsinkomsten dreigen te overschrijden.
4. Het college van dijkgraaf en heemraden informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages.
5. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
6. De tussentijdse rapportages gaan in op afwijkingen van betekenende mate, zowel wat betreft de doelstellingen en effecten die bereikt worden, als de middeleninzet, de maatregelen die getroffen en de prestaties die geleverd worden.
7. In de tussentijdse rapportages worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van programma(onderdelen) en de uitgaven en inkomsten van investeringskredieten in de begroting groter dan EUR 250.000 toegelicht.
8. In de tussentijdse rapportages doet het college van dijkgraaf en heemraden als dat noodzakelijk is voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten en (meerjarige) investeringskredieten en voor bijstellingen van het beleid. Waar nodig legt het college van dijkgraaf en heemraden een voorstel tot begrotingswijziging voor.

Artikel 11 Jaarstukken

1. Het college van dijkgraaf en heemraden legt na afloop van ieder begrotingsjaar verantwoording af aan het algemeen bestuur over de uitvoering van de programma's door middel van het aanbieden van het jaarverslag en de door de accountant gecontroleerde jaarrekening.
2. Het algemeen bestuur bepaalt aan de hand van de uitvoering in het afgelopen jaar van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.
3. In het overzicht van de gerealiseerde incidentele baten en lasten per programma worden posten vanaf EUR 250.000 afzonderlijk gespecificeerd.

Hoofdstuk III Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 12 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Het college van dijkgraaf en heemraden legt na afloop van ieder begrotingsjaar verantwoording af aan het algemeen bestuur over de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en -onduidelijkheden

- in de jaarrekening door middel van een rechtmatigheidsverantwoording met in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting daarop.
2. Voor zover het totaalbedrag aan rechtmatigheidsfouten en/of het totaalbedrag aan onduidelijkheden in het kader van de financiële rechtmatigheid hoger is dan de verantwoordingsgrens van 2% van de totale las-ten van het waterschap exclusief toevoegingen aan reserves, neemt het college van dijkgraaf en heemraden deze op in de rechtmatigheidsverantwoording.
 3. In de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag worden de geconstateerde afzonderlijke rechtmatigheidsfouten en/of -onduidelijkheden groter dan EUR 250.000 nader toegelicht.

Artikel 13 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium als bedoeld in artikel 1 wordt verder uitgewerkt in het controleprotocol.
2. Het college van dijkgraaf en heemraden biedt het algemeen bestuur jaarlijks een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 14 Begrotingscriterium

1. De begrotingsrechtmatigheid als bedoeld in artikel 1 wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door het algemeen bestuur is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 7.
2. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal beschikbaar gestelde investeringskrediet met inachtneming van lid 1. Een overschrijding van de jaarschijf, passend binnen het totaal beschikbaar gestelde investeringskrediet, wordt bij niet-reguliere investeringen daarmee als rechtmatig beschouwd.
3. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de (bijgestelde) begroting als onrechtmatig wordt beschouwd.
4. Onderschrijdingen van de lasten of investeringsuitgaven en over- en onderschrijdingen van de baten of investeringsinkomsten worden niet als begrotingsonrechtmatigheid aangemerkt wanneer deze onder- en overschrijdingen tijdig aan het algemeen bestuur zijn gemeld.
5. Onder tijdig wordt verstaan bij de momenten in de door het algemeen bestuur vastgestelde beleids- en verantwoordingscyclus als bedoeld in artikel 2.
6. Afwijkingen van de begroting worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. er is sprake van een overschrijding van lasten of investeringsuitgaven waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - b. overschrijdingen van lasten of investeringsuitgaven binnen bestaande beleid die zijn veroorzaakt door een feit/gebeurtenis op het moment dat geen begrotingswijziging meer door het algemeen bestuur kan worden vastgesteld;
 - c. overschrijdingen van lasten of investeringsuitgaven die vallen binnen het mandaat van het college van dijkgraaf en heemraden conform de bepalingen van artikel 9.
7. Begrotingsonrechtmatigheden als verwoord in lid 6, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor rechtmatigheidsfouten en/of -onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 15 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap.

Hoofdstuk IV Financieel beleid

Artikel 16 Financieel beleid algemeen

1. Het college van dijkgraaf en heemraden 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 en risicomanagement.
2. Het algemeen bestuur legt in deze verordening het beleid vast ten aanzien van de volgende onderwerpen:
 - a. reserves en voorzieningen;
 - b. kostentoerekening en onderbouwing tarieven en prijzen;
 - c. financieringsfunctie.
3. Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt er voor dat de in het eerste en tweede lid bedoelde voorstellen en beleid in overeenstemming zijn met de relevante bepalingen van hoofdstuk 4 van het besluit, met andere regelgeving die van toepassing is en met de in deze verordening opgenomen aanvullende eisen.

Artikel 17 Waardering en afschrijving van activa

1. Het beleid ten aanzien van waardering en afschrijving van activa wordt afzonderlijk ter besluitvorming voorgelegd aan het algemeen bestuur en omvat in ieder geval:
 - a. de drempelbedragen waaronder investeringen niet worden geactiveerd;
 - b. de wijze waarop het waterschap omgaat met de bijdragen van eigen personeel, de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend en de mogelijkheid dat een redelijk deel van de kosten van ondersteunende diensten van het waterschap in de vervaardigingsprijs van vaste activa worden opgenomen;
 - c. de afbakening tussen investering en exploitatie;
 - d. de afschrijvingsmethode en de afschrijvingstermijnen;
 - e. het moment van starten met afschrijven;
 - f. de restwaarde.

Artikel 18 Risicomanagement, weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen

1. Het beleid omtrent risicomanagement en weerstandsvermogen wordt afzonderlijk ter besluitvorming voorgelegd aan het algemeen bestuur en omvat in ieder geval:
 - a. een inventarisatie van de risico's die het waterschap loopt;
 - b. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit van het waterschap, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover het waterschap beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - c. het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, reserves, de weerstandscapaciteit of anderszins.
2. Het beleid omtrent de algemene reserves betreft:
 - a. per taak wordt een algemene reserve aangehouden ter grootte van de benodigde weerstandscapaciteit;
 - b. in de jaarrekening wordt het saldo van incidentele baten en lasten conform artikel 11 lid 3 toegevoegd of onttrokken aan de algemene reserves totdat het maximum van de benodigde weerstandscapaciteit is bereikt;
 - c. het vorige sublid wordt niet toegepast indien de eindstand van de bestemmingsreserves tariefsegalisatie per taak per 31 december van jaar t daardoor lager uitkomt dan de begrote beginstand per 1 januari t+1;
 - d. er wordt geen rente toegerekend aan de algemene reserves.
3. Het beleid omtrent de bestemmingsreserves tariefsegalisatie betreft:
 - a. per taak wordt een bestemmingsreserve tariefsegalisatie aangehouden die wordt aangewend voor egalisatie van de toekomstige belastingtariefstijgingen;
 - b. aan de hoogte van deze bestemmingsreserves liggen meerjarencijfers van kosten- en tarievenontwikkeling ten grondslag. In de meerjarenraming is deze bestemmingsreserve zo laag mogelijk aan het einde van de planperiode (bij evenwicht tussen kosten en opbrengsten);
 - c. de toevoeging of onttrekking aan deze bestemmingsreserves is de sluitpost van de resultaatbestemming;
 - d. er wordt geen rente toegerekend aan de bestemmingsreserves.
4. Het beleid omtrent de overige bestemmingsreserves betreft:
 - a. voor specifieke doeleinden kan het algemeen bestuur een overige bestemmingsreserve instellen. Besluitvorming over vorming, doel en besteding vindt separaat plaats door het algemeen bestuur;
 - b. er wordt geen rente toegerekend aan de overige bestemmingsreserves.
5. Voor specifieke kostenposten, verplichtingen, verliezen of risico's waarvan de omvang op voorhand redelijkerwijs moet zijn in te schatten, moet op basis van het Waterschapsbesluit verplicht een voorziening worden ingesteld. Het waterschap hanteert geen aanvullend beleid voor voorzieningen.
6. De reserves en voorzieningen worden jaarlijks bij zowel de begroting als de jaarrekening getoetst en de onderliggende bestedingsplannen worden hierbij geactualiseerd.

Artikel 19 Kostentoerekening en onderbouwing tarieven en prijzen

1. De kosten en baten worden toegerekend aan de beleidsproducten op basis van objectieve, bedrijfseconomische criteria:
 - a. de kosten en baten die direct aan een product kunnen worden toegerekend, worden op dit product verantwoord;

- b. de kosten en baten die niet direct aan een product kunnen worden toegerekend, worden eerst verantwoord op (hulp)kostenplaatsen en op basis van bedrijfseconomische criteria verdeeld;
 - c. de door de medewerkers bestede uren worden aan de producten toegerekend;
 - d. het uurtarief is gebaseerd op de personeelslasten en overheadkosten (toegerekende huisvesting en facilitaire zaken, communicatie, informatisering en automatisering, organisatie en personeel, juridische zaken) en is bepaald door het totaal van de kosten te relateren aan de begrote productieve uren;
 - e. de kosten en baten van bedrijfsvoering worden aan de verschillende producten toegerekend op basis van verdeelsleutels volgens bedrijfseconomische criteria;
 - f. het saldo van baten en lasten wordt per beleidsproduct bij elkaar opgeteld en verdeeld over de taken van het waterschap.
2. Indien rechten als bedoeld in artikel 115 van de wet door het algemeen bestuur in rekening worden gebracht dan mogen deze de geraamde kostprijs niet te boven gaan.
3. De volgende grondslagen worden gehanteerd voor de berekening van de door het waterschap in rekening te brengen prijzen van producten en diensten die het waterschap aan derden kan leveren en waarmee het waterschap in concurrentie treedt met marktpartijen:
 - a. voor de levering van producten en diensten, waaronder ook begrepen verhuur, verkoop en erfpachting van onroerende zaken die aan derden kunnen worden geleverd, alsmede de kosten van bestuursdwang, wordt door het waterschap ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht dan wel een marktconforme prijs;
 - b. bij het verstrekken van leningen of garanties wordt door het waterschap ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht dan wel een marktconforme prijs.
4. Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt er voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, prijzen en kosten van de in dit artikel bedoelde rechten, producten en diensten.

Artikel 20 Financieringsfunctie

1. Bij de uitvoering van de financieringsfunctie worden de volgende uitgangspunten, richtlijnen en limieten in acht genomen:
 - a. bij de uitvoering van alle treasuryactiviteiten dienen de regels en bepalingen van de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido), de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) en de Regeling verplicht schatkistbankieren in acht te worden genomen;
 - b. de uitoefening van de financieringsfunctie zorgt ervoor dat voldoende financiële middelen worden aangetrokken om de programma's binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde kaders van de meerjarenraming en de begroting te kunnen uitvoeren;
 - c. 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;
 - d. in besluiten over verstrekkingen van garanties wordt het openbaar belang gemotiveerd.
2. Het renterisico verbonden aan de financieringsfunctie wordt beheerst doordat:
 - a. de kasgeldlimiet niet wordt overschreden conform de Wet Fido. Incidenteel zijn tijdelijke overschrijdingen toegestaan, die in het belang van het waterschap zijn. Het algemeen bestuur wordt geïnformeerd indien de kasgeldlimiet dreigt te worden overschreden;
 - b. de renterisiconorm niet wordt overschreden conform de Wet Fido;
 - c. nieuwe leningen worden afgestemd op de bestaande financiële positie en de liquiditeitsprognose;
 - d. de rentetypische looptijd en het renteniveau van nieuwe leningen zo veel mogelijk worden afgestemd op de actuele rentestand en de rentevisie.
3. Het kredietrisico verbonden aan de financieringsfunctie wordt beheerst doordat:
 - a. (tijdelijke) overschotten in liquide middelen uitsluitend worden uitgezet bij de schatkist;
 - b. het gebruik van derivaten zoals bedoeld in artikel 4 van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden, niet is toegestaan;
 - c. bij het verstrekken van garanties (uit hoofde van de publieke taak) het college van dijkgraaf en heemraden indien mogelijk zekerheden bedingt.
4. Het liquiditeitsrisico verbonden aan de financieringsfunctie wordt beheerst door de treasuryactiviteiten te baseren op de vermogensbehoefte conform de vastgestelde begroting en meerjarenraming en een actuele korte termijn liquiditeitsprognose (looptijd tot één jaar).
5. Het valutarisico verbonden aan de financieringsfunctie wordt beheerst doordat:

- a. geldleningen slechts aangegaan kunnen worden en de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing kan slechts worden gegarandeerd, indien de wederzijdse betalingsverplichtingen zijn uitgedrukt in euro;
 - b. geldleningen slechts aangegaan kunnen worden en de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing kunnen slechts worden gegarandeerd, indien de hoofdsom niet onderhevig is aan enige vorm van indexatie.
6. Naast de voorgaande bepalingen gelden bij het aantrekken van financieringen met een looptijd van langer dan een jaar de volgende uitgangspunten:
- a. financieringsmiddelen worden uitsluitend aangetrokken voor de uitoefening van de publieke taak;
 - b. financiering kan enkel aangetrokken worden binnen het bij de begroting door het algemeen bestuur verstrekte mandaat;
 - c. toegestane instrumenten bij het aantrekken van financieringen zijn onderhandse leningen;
 - d. offertes worden opgevraagd bij minimaal twee instellingen alvorens een financiering wordt aangetrokken. Daarbij wordt altijd de huisbankier benaderd en een tussenpersoon die geregistreerd is bij de Autoriteit Financiële Markten en daarvan een vergunning als makelaar heeft ontvangen;
 - e. de offertes en de opdrachtbevestigingen worden door het waterschap schriftelijk vastgelegd. Bij gelijke prijs wordt gekozen voor de huisbankier van het waterschap.
8. Bij het aantrekken van financieringen met een looptijd van korter dan een jaar gelden de volgende uitgangspunten:
- a. indien er een liquiditeitsbehoefte ontstaat kan het waterschap kortlopende middelen aantrekken, conform artikel 20 lid 2 sub a;
 - b. toegestane instrumenten bij het aantrekken van kortlopende middelen zijn daggeld, kasgeldleningen en kredietlimiet op rekening courant;
 - c. het aantrekken van kortlopende middelen vindt plaats bij de huisbankier.

Hoofdstuk V Paragrafen in begroting en jaarstukken

Artikel 21 Paragraaf uiteenzetting van de financiële positie

1. Het college van dijkgraaf en heemraden geeft in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie van de beleidsbegroting en van het jaarverslag de risico's van materieel belang weer. Het college van dijkgraaf en heemraden brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's die worden genoemd in het beleid bedoeld in artikel 18.
2. Het college van dijkgraaf en heemraden geeft in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie van de beleidsbegroting en van het jaarverslag aan wat de weerstandscapaciteit is en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.
3. In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het college van dijkgraaf en heemraden in de paragraaf uiteenzetting van de financiële positie naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.14 van het besluit in ieder geval op:
 - a. algemene interne en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de financieringsfunctie;
 - b. de relatie met de meerjarenraming;
 - c. de ontwikkeling van de rente (rentevisie);
 - d. de liquiditeitsprognose en de financieringsbehoefte;
 - e. de kasgeldlimiet;
 - f. de renterisiconorm;
 - g. de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

Artikel 22 Paragraaf assetmanagement

In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het college van dijkgraaf en heemraden in de paragraaf assetmanagement de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.15 van het besluit op.

Artikel 23 Paragraaf bedrijfsvoering

1. In de paragraaf bedrijfsvoering in de beleidsbegroting en het jaarverslag gaat het college van dijkgraaf en heemraden in op tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven.
2. In de beleidsbegroting en het jaarverslag besteedt het college van dijkgraaf en heemraden in de paragraaf bedrijfsvoering naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 4.16, onderdelen a en b van het besluit in ieder geval aandacht aan de ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten.

3. In de beleidsbegroting en het jaarverslag besteedt het college van dijkgraaf en heemraden in de paragraaf bedrijfsvoering gelet op artikel 4.16, onderdelen c en d van het besluit aandacht aan:
 - a. alle rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 12, derde lid overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
 - b. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet Fido en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
 - c. rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan, als deze voorkomen.
4. Het college van dijkgraaf en heemraden rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van de beleidsbegroting en het jaarverslag over de plannen en voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 109a van de wet.

Artikel 24 Paragraaf openbaarheid

In de beleidsbegroting en het jaarverslag neemt het college van dijkgraaf en heemraden in de paragraaf openbaarheid de verplichte onderdelen op grond van artikel 3.5 van de Wet open overheid (Woo) op.

Artikel 25 Paragraaf verbonden partijen

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

Hoofdstuk VI Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 26 (Financiële) administratie

1. Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt ervoor dat de administratie zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
 - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in het waterschap als geheel en in zijn organisatieonderdelen;
 - b. het geven van een actueel en volledig inzicht in de bezittingen van het waterschap, waaronder ook worden begrepen de niet-geactiveerde objecten met cultuurhistorische waarde (waaronder panden, bedrijfsgebouwen, bedrijfsmiddelen en kunstvoorwerpen) alsmede overige investeringen die niet zijn geactiveerd;
 - c. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de (vaste) activa, voorraden, vorderingen, schulden en contracten;
 - d. het verstrekken van informatie over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten van het beleid;
 - e. het verstrekken van informatie over baten, lasten, prestaties, maatregelen en effecten aan budgethouders voor zowel de planning, de uitvoering als de verantwoording van de realisatie;
 - f. een doelmatig beheer van geldstromen en financiële posities;
 - g. een goede interne en externe informatievoorziening over de uitvoering van de financieringsfunctie;
 - h. het inzicht krijgen in en bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - i. het afleggen van verantwoording door het college van dijkgraaf en heemraden aan het algemeen bestuur over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
 - j. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.
2. Het college van dijkgraaf en heemraden zorgt ervoor dat:
 - a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoen aan het besluit en andere relevante wet- en regelgeving;
 - b. de financiële administratie tijdig alle door het algemeen bestuur en het college van dijkgraaf en heemraden genomen besluiten waaraan financiële gevolgen verbonden zijn alsmede

- alle overige gegevens en stukken verstrekt krijgt die ten behoeve van een juiste verzorging van de financiële administratie, de verslaggeving en het beheer van de vermogenswaarden nodig is;
- c. de vereiste informatie tijdig verstrekt wordt aan het rijk, de provincie(s), de Europese Unie en het Centraal Bureau voor de Statistiek, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan het waterschap.

Artikel 27 (Administratieve) organisatie

Het college van dijkgraaf en heemraden draagt in ieder geval zorg voor:

- a. een eenduidige indeling van de organisatie van het waterschap en een eenduidig toewijzing van de taken van het waterschap aan organisatorische eenheden;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt;
- d. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- e. de te maken afspraken met de verantwoordelijken voor de organisatorische eenheden van het waterschap over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen die mede waarborgen dat wordt gehandeld overeenkomstig de Europese en nationale aanbestedingsregels;
- g. regels die aangeven welke elementen in ieder geval moeten worden opgenomen in voorstellen voor investeringsbesluiten die aan het algemeen of college van dijkgraaf en heemraden worden voorgelegd;
- h. regels voor taken en bevoegdheden;
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van regelingen en eigendommen van het waterschap, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan;
- j. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen.

Hoofdstuk VII Slotbepalingen

Artikel 28 Intrekking, inwerkingtreding, tijdstip van ingang en citeertitel

1. De verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie Waterschap Vallei en Veluwe 2020, vastgesteld bij besluit van 4 maart 2020 wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2025 met dien verstande dat deze van kracht blijft ten aanzien van de begrotingsjaren tot en met 2024.
2. Deze verordening treedt inwerking de dag na bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2025.
3. Deze verordening kan worden aangehaald als Verordening financieel beleid, beheer en organisatie Waterschap Vallei en Veluwe 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van 3 maart 2025.

drs. ing. K. A. Blokland
secretaris

mr. S.H.M. Ornstein MCPm
dijkgraaf

Toelichting verordening financieel beleid, beheer en organisatie

Algemeen

1. Artikel 108 Waterschapswet

In artikel 108 van de Waterschapswet is bepaald dat het algemeen bestuur een verordening vaststelt die betrekking heeft op 'het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie' van het waterschap.

De begrippen 'financieel beleid', 'financieel beheer' en 'financiële organisatie' (tezamen de financiële functie) worden hierna toegelicht.

Financieel beleid

Het begrip 'financieel beleid' omvat de uitgangspunten voor de beleids- en verantwoordingsfunctie. In de eerste plaats zijn dat de algemene uitgangspunten en doelen voor uitoefening, organisatie en werking van de functie en de daarbij behorende informatievoorziening. Ten tweede gaat het om activiteiten die nauw samenhangen met de cyclus van beleidsvoorbereiding en verantwoording. Het gaat daarbij vooral om de programmatische aspecten (welke effecten / doelstellingen worden beoogd en welke prestaties moeten college van dijkgraaf en heemraden daarvoor geleverd worden?) en daarnaast om de financiële aspecten. In de derde plaats gaat het specifiek om uitgangspunten die de budgettaire ruimte beïnvloeden.

Financieel beheer

Het 'financieel beheer' omvat de activiteiten die moeten bewerkstelligen dat de uitvoering van het in de begroting opgenomen, vastgestelde beleid volgens de gestelde plannen en doelen en binnen de gestelde kaders plaatsvinden en dat de financiële positie daarmee in overeenstemming is. De betreffende activiteiten moeten ervoor 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 college van dijkgraaf en heemraden 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 management-controlsystemen binnen de ambtelijke organisatie, tussen de ambtelijke organisatie en het college van dijkgraaf en heemraden en tussen het college van dijkgraaf en heemraden en het algemeen bestuur.

Samenhang financieel beleid, beheer en organisatie

De begrippen uit artikel 108 moeten breder dan 'financieel' worden opgevat en hebben betrekking op de beleids- en verantwoordingsfunctie. Deze functie is een verzamelbegrip voor alle onderwerpen die te maken hebben met de voorbereiding van meerjarenraming en begroting, de uitvoering en beheersing van het daarin opgenomen beleid en de verantwoording daarover, zowel intern als extern. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het algemeen bestuur een centrale rol vervult. Het algemeen bestuur neemt aan de voorkant beslissingen en controleert de uitvoering lopende en na afloop van een bepaald begrotingsjaar.

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

2. Doel en opzet van de verordening

Deze verordening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. de verordening werkt de taakverdeling tussen algemeen en college van dijkgraaf en heemraden uit;
2. de verordening regelt de relatie tussen het algemeen en college van dijkgraaf en heemraden en niet de relatie tussen college van dijkgraaf en heemraden en ambtelijke organisatie;
3. de verordening sluit aan bij de opzet van en geeft een nadere invulling aan hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit, 'De beleidsvoorbereiding en de verantwoording';
4. de verordening levert een bijdrage aan de uniformiteit tussen en daarmee de vergelijkbaarheid van de waterschappen.

Ad. 1: Taakafbakening algemeen bestuur - college van dijkgraaf en heemraden

De taakverdeling tussen het algemeen en het college van dijkgraaf en heemraden luidt bij vrijwel alle waterschappen op hoofdlijnen als volgt:

- door middel van deze verordening en de verordeningen op basis van de artikelen 109 en 109a van de Waterschapswet geeft het algemeen bestuur het college van dijkgraaf en heemraden 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 college van dijkgraaf en heemraden 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 college van dijkgraaf en heemraden om het beleid uit te voeren, waarbij de beschikbaar gestelde middelen mogen worden ingezet. Het college van dijkgraaf en heemraden moet ervoor zorgen dat deze middeleninzet rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is: door middel van een goede uitvoering en interne organisatie moet ervoor worden gezorgd dat de beleidsdoelen daadwerkelijk worden bereikt (doeltreffendheidsvraag), dat dit met zo min mogelijk middeleninzet gebeurt (doelmatigheidsvraag) en dat de middelen worden ingezet zoals is toegestaan (rechtmatigheidsvraag) (uitvoering en sturing);
 - lopende het begrotingsjaar informeert het college van dijkgraaf en heemraden het algemeen bestuur over de beleidsuitvoering en na afloop van het begrotingsjaar legt het college van dijkgraaf en heemraden hierover verantwoording af. Hierbij wordt aangegeven of de gestelde doelen en prestaties worden c.q. zijn gehaald en welke middeleninzet gerealiseerd zal worden c.q. gerealiseerd is en hoe het met de doelmatig- en rechtmatigheid is gesteld (interne informatieverstrekking en verantwoording);
 - op basis van deze rapportages kan het algemeen bestuur een oordeel geven en wanneer noodzakelijk het beleid en/of de uitvoering daarvan bijstellen (controlerende functie);
 - uiteindelijk kan het algemeen bestuur verantwoording afleggen aan de samenleving (externe verantwoording).

Ad. 2: Geen uitwerking relatie bestuur-organisatie

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

Ad. 3: Aansluiting verordening op de 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 verslaggevingsregels in hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit. De kernonderwerpen van de verslaggevingsregels zijn de meerjarenraming, de begroting en de jaarstukken, inclusief de daar onderdeel van uitmakende paragrafen, de daarin gepresenteerde financiële positie en de balans. Het zijn onderwerpen waarbij vooral het algemeen bestuur een centrale rol vervult.

Ad. 4: Bijdrage aan de uniformiteit en vergelijkbaarheid van waterschappen

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

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

Op grond van artikel 4.77 van het Waterschapsbesluit is de commissie Beleidsvoorbereiding en -verantwoording (BBV) verantwoordelijk voor de (eenduidige) interpretatie van de verslaggevingsregels voor gemeenten, provincie en waterschappen. Aanbevelingen en adviezen van deze commissie zijn verwerkt in deze verordening.

Bij onduidelijkheden over de interpretatie van deze verordening moet het algemeen bestuur aangeven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van het algemeen bestuur moet vervolgens vastgelegd worden in een bestuursbesluit, waarna dit besluit kan worden verwerkt in deze verordening.

Toelichting op de artikelen

Artikel 1 Begripsbepalingen

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

Artikel 2 Beleids- en verantwoordingscyclus

Eerste lid

De interactie tussen algemeen en college van dijkgraaf en heemraden rond beleidsvoorbereiding, kaderstelling, controle en verantwoording speelt zich in belangrijke mate af rond de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus die jaarlijks wordt doorlopen. De informatie die het algemeen bestuur tijdens de verschillende onderdelen van de cyclus krijgt, stelt dit orgaan in staat zijn rol goed in te vullen. Daarom is het belangrijk dat het algemeen bestuur zelf kan bepalen welke beleidsdocumenten hij ontvangt en op welke momenten deze worden aangeboden. Daartoe stelt het algemeen bestuur jaarlijks een vergaderschema vast voor de bestuursvergaderingen. Gebruikelijke onderdelen van de cyclus zijn de perspectiefnota, meerjarenraming, begroting, investeringsvoorstellen, tussentijdse rapportages over de beleidsuitvoering en jaarstukken. De onderdelen meerjarenraming, begroting en jaarstukken zijn verplicht op grond van het Waterschapsbesluit.

Waterschappen kunnen voor bepaalde onderdelen van de cyclus zelf bepalen of de onderdelen apart worden aangeboden of in combinatie zoals bijvoorbeeld de begroting tezamen met de meerjarenraming.

Het vastleggen van de onderdelen van de beleids- en verantwoordingscyclus kan van belang zijn bij het beoordelen van de mate van rechtmatigheid van financiële handelingen door het college van dijkgraaf en heemraden met het oog op het tijdig melden van begrotingsonrechtmatigheden. (zie artikel 14, vijfde lid).

Tweede lid

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

Artikel 3 Vaststellen programma-indeling en paragrafen

De waterschappen kunnen zelf bepalen volgens welke indeling het in de meerjarenraming, begroting en jaarstukken opgenomen beleid aan het algemeen bestuur wordt gepresenteerd. Hierdoor kan de inrichting van deze beleidsdocumenten worden toegesneden op de eigen situatie van het waterschap en wensen van het algemeen bestuur. Het waterschap kan zelf het aantal en de inhoud van de programma's bepalen. Omdat er een bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stelt het algemeen bestuur de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele bestuursperiode. Het algemeen bestuur zou als programma-indeling bijvoorbeeld kunnen kiezen voor thema's, beleidsvelden, beleidsproducten, of reglementaire taken.

Artikel 4 Kaders meerjarenbeleid

Een logische eerste stap in de beleids- en verantwoordingscyclus is om voorstellen te doen voor de kaders voor het meerjarenbeleid. Met deze kaders kunnen ook voorstellen worden gedaan voor de komende meerjarenraming op basis van de bevindingen van de beleidsuitvoering in de voorafgaande periode. Indien geen bijzonderheden blijken uit de analyse van de voortgang van doelrealisatie en verwachte ontwikkelingen, kan ook worden volstaan met handhaven van de kaders in de laatst vastgestelde meerjarenraming.

Omdat de kaders uitgangspunt zijn voor de komende begroting, is het van belang dat een moment van aanbieden wordt gekozen die de ruimte biedt om de begroting op te stellen volgens het vastgestelde beleid en de financiële kaders. In de praktijk wordt deze kadernota vaak ruim voor het zomerreces vastgesteld.

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

Artikel 5 Meerjarenraming

De meerjarenraming vloeit voort uit artikel 4.6 van het Waterschapsbesluit en is geïntegreerd in de begroting.

Eerste lid

In de meerjarenraming wordt het beleid van het waterschap voor de komende jaren integraal weergegeven en wordt aangegeven wat de financiële consequenties van dit beleid zijn, inclusief de gevolgen voor de waterschapsbelastingen. Het (verplichte) onderdeel van de beleids- en verantwoordingscyclus is vooral van belang voor de kaderstellende en beleidsbepalende functie van het algemeen bestuur.

Met de behandeling van de meerjarenraming markeert het algemeen bestuur wat hij van college van dijkgraaf en heemraden en ambtelijke organisatie verwacht. De meerjarenraming is daardoor primair een beleidsinstrument en geen financieel instrument.

De meerjarenraming moet ook in verband worden gezien met artikel 99 van de Waterschapswet dat bepaalt dat de begroting alleen niet in evenwicht¹ mag zijn als aannemelijk kan worden gemaakt dat dit evenwicht in de eerstkomende jaren tot stand zal zijn gebracht. Op het einde van de planperiode zijn kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht. De meerjarenraming is het instrument waarmee het evenwicht in meerjarenperspectief kan worden aangetoond.

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

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

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

Tweede lid

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

- ten behoeve van het opstellen van de meerjarenraming worden alle lange termijn ontwikkelingen geanalyseerd. Op basis hiervan wordt het lange termijnbeleid van het waterschap uitgestippeld, in de tijd uitgezet en financieel doorgerekend. Dit zal voor de hieruit voortvloeiende financieringsbehoefte ook moeten gebeuren. Onderdeel a 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 wordt een beschouwing over dit aspect in de meerjarenraming opgenomen.
- omdat rente een belangrijke kostenpost van het waterschap kan vormen, wordt in de meerjarenraming eveneens uiteengezet welke invloed veranderingen van rentepercentages en rentekosten hebben op de exploitatielasten en de tarieven.

Artikel 6 Begroting

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

De begroting met daarin geïntegreerd de meerjarenraming moet het algemeen bestuur inzicht bieden in de uitgangspunten van het beleid, in de doelstellingen van programma's, in de te heffen waterschapsbelastingen en in de financiële positie.

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

Eerste lid

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

Tweede lid

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

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

Artikel 7 Autorisatie begroting en investeringskredieten

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

Eerste lid

Het algemeen bestuur autoriseert het college van dijkgraaf en heemraden met het vaststellen van de begroting om het opgenomen beleid te gaan uitvoeren. Autorisatie vindt plaats op het niveau van programma's zoals vastgesteld op grond van artikel 3 en op het niveau van belastingopbrengsten en

overige dekkingsmiddelen. Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's en de raming van de belastingopbrengsten besloten liggen, geaccordeerd. Autorisatie van lasten en baten van de programma's betekent een impliciete autorisatie van de onderliggende lasten en baten uit de begroting naar kosten- en opbrengstsoorten.

Tweede lid

Het college van dijkgraaf en heemraden kan na vaststelling van het overzicht artikel 6 lid 3 kredieten (uitvoering en voorbereiding) verstrekken voor deze investeringen.

Derde lid

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

Artikel 8 Uitvoering begroting

Eerste lid

Lopende de uitvoering van het in de begroting opgenomen beleid zullen dagelijks en algemeen bestuur per programma willen nagaan of met deze uitvoering de beoogde doelstellingen en te bereiken effecten alsmede middeleninzet, maatregelen en prestaties gerealiseerd worden. Wanneer deze beleidsaspecten worden geregistreerd, kan dit worden nagegaan en kan ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsuitvoering in beeld worden gebracht.

Tweede en derde lid

Er mag geen overschrijding c.q. onderschrijding plaatsvinden van bedragen die het algemeen bestuur via het vaststellen van de begroting beschikbaar heeft gesteld. Het tweede en derde lid geven het college van dijkgraaf en heemraden de opdracht hiervoor te zorgen. Het college van dijkgraaf en heemraden zal zorgen dat er een systeem van budgetbeheer en –bewaking is dat waarborgt dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het algemeen bestuur, zodat dit orgaan tijdig een besluit kan nemen

Artikel 9 Ruimte bij begrotingsuitvoering

Tijdens de beleidsuitvoering is de hoofdregel dat budget onder- en -overschrijdingen (beleidsmatig en/of financieel) autorisatie door het algemeen bestuur behoeven en dat begrotingswijzigingen vooraf door het college van dijkgraaf en heemraden ter autorisatie aan het algemeen bestuur worden voorgelegd. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag.

Budget over- en onderschrijdingen zijn echter nooit geheel uit te sluiten en het is verstandig door middel van afspraken tussen algemeen en college van dijkgraaf en heemraden enige flexibiliteit in te bouwen zodat de uitvoering niet bij iedere afwijking behoeft te worden stopgezet totdat het algemeen bestuur een besluit kan nemen.

De nadere uitwerking hiervan is opgenomen in artikel 9 van de organisatieverordening.

Artikel 10 Informatieplicht, tussentijdse rapportage en begrotingswijzigingen

In dit artikel geeft het algemeen bestuur aan welke informatie het college van dijkgraaf en heemraden moet verstrekken zodat het algemeen bestuur de uitvoering van de begroting kan volgen en kan besluiten of bijsturing nodig is. De stand van zaken van en prognose voor het lopende begrotingsjaar kunnen daarnaast, samen met de jaarverslaggeving van het afgelopen jaar, mede een belangrijke basis zijn voor het inzicht voor en het opstellen van de komende begroting.

Eerste lid

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

Tweede tot en met zevende lid

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

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

Artikel 11 Jaarstukken

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

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

Tweede lid

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

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

Derde lid

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

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

Artikel 12 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 12 vloeit voort uit artikel 4.64, eerste lid van het Waterschapsbesluit.

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

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

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

Tweede lid

In dit lid stelt het algemeen bestuur de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college van dijkgraaf en heemraden over rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden rapporteert aan het algemeen bestuur. Deze grens is bepaald in artikel 4.64, vierde lid van het Waterschapsbesluit en moet liggen tussen 0 en 3% van de totale lasten van het waterschap, exclusief de toevoegingen aan reserves. Voor zowel rechtmatigheidsfouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Derde lid

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

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

Artikel 13 Voorwaardencriterium

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

Tweede lid

Dit lid geeft aan dat jaarlijks een normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door het algemeen bestuur moet worden vastgesteld. Het college van dijkgraaf en heemraden biedt daartoe aan het algemeen bestuur jaarlijks uiterlijk op 31 december van het jaar waarop de rechtmatigheidsverantwoording betrekking heeft, een normenkader aan.

Artikel 14 Begrotingscriterium

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

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

Derde lid

De baten en lasten én investeringsuitgaven en -inkomsten moeten zich bewegen binnen de door het algemeen bestuur goedgekeurde en vastgestelde (bijgestelde) budgetten. Dit lid regelt dat als er een afwijking (van het afzonderlijke saldo van baten en lasten en/of van het afzonderlijke saldo van investeringsuitgaven en -inkomsten) plaatsvindt er in principe sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid.

Vijfde lid

In dit lid wordt vastgelegd wat onder tijdig moet worden verstaan. Wat tijdig concreet betekent, wordt bepaald door de 'spelregels' tussen het algemeen bestuur en het college van dijkgraaf en heemraden over het informeren over afwijkingen en wanneer nodig het vaststellen van begrotingswijzigingen bij onderschrijdingen van las-ten of investeringsuitgaven en/of lagere of hogere baten of investeringsinkomsten dan begroot. Uitgangspunt is dat het bekend zijn van deze afwijkingen wordt gemeld in de eerstvolgende rapportage als benoemd in artikel 2 met als laatste mogelijkheid de jaarstukken.

Zesde lid

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

In de rechtmatigheidsverantwoording kan wel worden aangegeven voor welk bedrag aan afwijkingen van de begroting op basis van vooraf gemaakte interne afspraken, de conclusie is dat deze afwijkingen acceptabel zijn. Deze interne afspraken worden in dit lid van de verordening opgenomen.

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

Artikel 15 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik is onrechtmatig omdat wet- en regelgeving niet is nageleefd.

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

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

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

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

Artikel 16 Financieel beleid algemeen

Eerste en tweede lid

In deze leden krijgt het college van dijkgraaf en heemraden de opdracht te zorgen voor beleidsvoorstellen ten aanzien van de onderwerpen genoemd in onder andere artikel 108, tweede lid van de Waterschapswet waarbij het college van dijkgraaf en heemraden rekening houdt met datgene wat hierover in het Waterschapsbesluit en deze verordening (met name de artikelen 17 tot en met 20) wordt bepaald. De beleidsvoorstellen leiden uiteindelijk tot het door het algemeen bestuur vastgestelde financieel beleid van het waterschap. Dit financieel beleid kan worden vastgelegd in afzonderlijke beleidsnota's, dan wel in deze verordening worden vastgelegd.

Artikel 17 Waardering en afschrijving van activa

De verordening moet volgens artikel 108, tweede lid, onderdeel a van de Waterschapswet in elk geval bevatten: 'regels voor waardering en afschrijving van activa'. De hoofdregel uit de verslaggevingsregels is dat uitgaven voor zaken die langer dan een jaar ten dienste van het waterschap staan, worden geactiveerd. Dit heeft tot gevolg dat de betreffende uitgaven niet in hun totaliteit als kosten in de exploitatierekening worden verantwoord, maar als vaste activa op de balans worden gebracht. Alleen de afschrijvings- en rentelasten die met de uitgaven samenhangen, worden gedurende de gebruiksduur jaarlijks ten laste van de exploitatie gebracht. De verslaggevingsregels zijn zeer algemeen en vragen een nadere uitwerking per waterschap, waarbij eigen keuzes gemaakt kunnen worden. De hoofdlijnen van deze eigen keuzes zijn in dit artikel opgenomen.

In een afzonderlijke beleidsnota waardering en afschrijving van activa legt het waterschap de kaders en richtlijnen vast.

Artikel 18 Risicomanagement, weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen

Eerste lid

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

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

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

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

Via het begrip 'weerstandsvermogen' worden de hiervoor genoemde aspecten risico's, reserves en voorzieningen bij elkaar gebracht. Het weerstandsvermogen bestaat namelijk uit de relatie tussen:

- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover het waterschap beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Tweede t/m vijfde lid

Dit lid vloeit voort uit artikel 4.14, eerste lid, onderdelen c t/m e van het Waterschapsbesluit.

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

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

De beleidslijn van het waterschap is in deze verordening opgenomen.

Zesde lid

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

Bij het opstellen van de jaarrekening en van de begroting moet ook worden vastgesteld of de omvang van de diverse voorzieningen nog steeds in overeenstemming is met achterliggend kostenbedrag, verplichting, verlies of risico. Wanneer een voorziening ontoereikend blijkt te zijn, worden daaraan bedragen toegevoegd. Wanneer een voorziening als te omvangrijk wordt beoordeeld, vallen bedragen vrij. Deze vrijvallende bedragen worden in de exploitatierekening verantwoord en kunnen eventueel via de bestemming van het resultaat aan de reserves worden toegevoegd.

Artikel 19 Kostentoerekening en onderbouwing tarieven en prijzen

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

Eerste lid

Bij waterschappen worden nagenoeg alle kosten door belastingplichtigen opgebracht. Dit schept niet alleen bijzondere verplichtingen in de sfeer van transparantie en verantwoording afleggen, maar vereist ook een consistente en zo volledig mogelijke toepassing van bedrijfseconomische principes in het systeem waarmee de gemaakte kosten uiteindelijk aan de kostendragers worden toegerekend. Omdat de wijze van kostentoerekening grote invloed kan hebben op de kosten per kostendrager en daarmee op de hoogte van de waterschapslasten, is kostentoerekening een onderwerp dat ook de betrokkenheid van het algemeen bestuur vereist.

Bij de kostentoerekening wordt in hoofdlijnen de landelijke bbp-systematiek gehanteerd, waarbij de verdeling naar de twee taken is gebaseerd op de nieuwe financieringsstructuur, zoals uitgebracht door de Unie van Waterschappen. De hoofdlijnen worden in dit lid weergegeven.

De kosten en baten van bedrijfsvoering worden aan de verschillende producten toegerekend op basis van verdeelsleutels volgens bedrijfseconomische criteria (bijvoorbeeld huisvestingskosten op basis van m2 per afdeling, informatisering en automatisering op basis van fte's per afdeling, laboratoriumkosten op basis van ILOW-punten, de financiële taak op basis van directe kosten);

Tweede lid

Dit lid heeft betrekking op de invulling van de eis uit artikel 108, tweede lid, onderdeel b van de Waterschapswet dat in deze verordening de basis moet liggen voor de grondslagen die worden gehanteerd voor de bepaling van de tarieven voor rechten, zoals leges. Daarbij worden de tarieven bedoeld die gelden voor de door het waterschapsbestuur in rekening te brengen rechten als bedoeld in artikel 115 van de Waterschapswet. In dit artikel worden rechten aangemerkt als waterschapsbelastingen. Het waterschap kent momenteel geen rechten in deze zin. Vergoedingen voor bijv. vis- en jachtrechten worden o.b.v. privaatrechtelijke overeenkomst in rekening gebracht.

Derde lid

Naast het in rekening brengen van tarieven voor rechten, zoals leges kan een waterschap ook producten en diensten aan derden leveren waarmee het waterschap in concurrentie treedt met marktpartijen. Ook hier is de wijze van kostentoerekening van belang voor de onderbouwing van de (kost)prijzen voor deze producten en diensten.

Het is van belang dat als een waterschap producten en diensten levert aan overheidsbedrijven of derden hij deze activiteiten niet mag bevoordelen wanneer het activiteiten zijn waarmee het waterschap in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Feitelijk houdt het in dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van producten en diensten en het verstrekken van leningen en garanties in rekening moet worden gebracht. In die gevallen waarbij een integrale kostprijs niet of moeilijk te bepalen is, kan ook een marktconforme prijs in rekening worden gebracht. Deze marktconforme prijs dient gebaseerd te zijn op externe taxaties of andere (schriftelijke) onderbouwing van derden.

Het verstrekken van kapitaal door het waterschap is een bevoegdheid van het algemeen bestuur. Daarom worden in deze verordening geen kaders hiervoor opgenomen.

Artikel 20 Financieringsfunctie

Dit artikel vloeit voort uit artikel 108, tweede lid, onderdeel c van de Waterschapswet. Dit artikel stelt dat omtrent financiering in elk geval in deze verordening moeten worden opgenomen: de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

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

In dit artikel worden geen kaders opgenomen voor de aankoop van aandelen, het verstrekken van kapitaal, het aangaan van financiële participaties e.d., omdat dit een bevoegdheid is die niet is gemandateerd aan het college van dijkgraaf en heemraden.

Dit artikel heeft ook een relatie met een ander instrument voor de bestuurlijke aansturing van de financieringsfunctie namelijk de paragraaf financiële positie in de meerjarenraming, begroting en jaarstukken. In de paragraaf financiële positie van de meerjarenraming en de begroting worden de (beleids)plannen omtrent financiering voor de meerjarenperiode resp. het komende jaar weergegeven. In de paragraaf financiële positie van de jaarstukken wordt over de uitvoering van de financieringsplannen gerapporteerd.

In het eerste lid is de bepaling uit artikel 108 van de Waterschapswet opgenomen dat het algemeen bestuur in deze verordening ook moet aangeven binnen welke richtlijnen en limieten de doelstellingen van de financieringsfunctie moeten worden gerealiseerd. Een richtlijn is een bindend voorschrift c.q. een aanwijzing voor een handelwijze. Een limiet is een type richtlijn die een uiterste grens aangeeft voor een bepaalde handeling, verantwoordelijkheid en/of bevoegdheid.

Daarnaast gaat dit lid over de hoofddoelstelling van de financieringsfunctie: het leveren van een zo goed mogelijke bijdrage aan de uitvoering van uitsluitend de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. Dit geeft aan dat de financieringsfunctie een ondersteunende rol heeft ten opzichte van de taken waarvoor het waterschap is opgericht.

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

In het derde lid is opgenomen dat uitzettingen alleen in de schatkist worden gedaan. In algemene zin geldt voor uitzettingen van het waterschap dat het sinds 15 december 2013 verplicht geworden schatkistbankieren grote invloed heeft. Sinds dat moment is het waterschap verplicht om middelen die tijdelijk overtollig zijn in de schatkist onder te brengen. Alleen als deze middelen minder dan 2,0% van het begrotingstotaal bedragen (het zogenoemde drempelbedrag), kan het waterschap deze buiten de schatkist uitzetten.

Paragrafen in begroting en jaarstukken

De lijn die in deze verordening is gehanteerd, is dat het algemeen bestuur het beleid ten aanzien van verschillende onderwerpen uiteenzet in het financieel beleid dat hij vaststelt en dat in de paragrafen van de begroting en het jaarverslag op de toepassing en uitvoering van het beleid wordt ingegaan. In meer algemene zin bevatten de paragrafen van de begroting, naast de context van het beleid, de beleidsuitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van beheersmatige aspecten en de waterschapsbelastingen. In de gelijknamige paragrafen van het jaarverslag wordt aangegeven in welke mate het beleid is gerealiseerd en wat de redenen van eventuele afwijkingen ten opzichte van voorgenomen beleid zijn geweest.

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

- uiteenzetting van de financiële positie;
- assetmanagement;
- bedrijfsvoering;

- openbaarheid;
- verbonden partijen (wanneer dit bij een waterschap aan de orde is).

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

Artikel 21 Paragraaf uiteenzetting van de financiële positie

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

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Derde lid

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

Artikel 23 Paragraaf bedrijfsvoering

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

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

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

Tweede lid

Met dit lid geeft het algemeen bestuur aan ten aanzien van welke onderwerpen van de bedrijfsvoering hij in ieder geval over stand van zaken, beleidsvoornemens en beleidsrealisatie wil worden geïnformeerd.

Derde lid

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

Het algemeen bestuur kan ervoor kiezen om een rapportagegrens vast te leggen voor het toelichten van rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering, die afwijkt van de

verantwoordingsgrens (de verantwoordingsgrens en rapportagegrens worden vastgelegd in artikel 12 van deze verordening). Het kan ook voorkomen dat de rapportagegrens zo wordt gesteld dat een afwijking niet in de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen, maar wel de rapportagegrens voor de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering overschrijdt.

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

Artikel 24 Paragraaf openbaarheid

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

Als verdere invulling van deze verplichting gewenst is, kan het Adviescollege openbaarheid en informatiehuis-houding daarin een rol spelen door het uitvaardigen van richtsnoeren.

Artikel 25 Paragraaf verbonden partijen

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

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

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

Artikel 26 (Financiële) administratie

De definitie van het begrip 'administratie' die in deze verordening wordt gehanteerd is: het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens en het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van het waterschap en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd. Dit betekent dat de administraties dus ook een belangrijke rol hebben in het goed bedienen van het algemeen bestuur. In dit artikel worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van het waterschap. In hoofdlijnen draagt het algemeen bestuur op welk soort informatie moet kunnen worden gegenereerd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college van dijkgraaf en heemraden.

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

Artikel 27 (Administratieve) organisatie

De term 'administratieve organisatie' staat voor het stelsel van organisatorische maatregelen dat is gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging. In dit artikel legt het algemeen bestuur de uitgangspunten vast voor de inrichting van de administratieve organisatie, waaraan het college van dijkgraaf en heemraden 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 college van dijkgraaf en heemraden.

Onderdeel f gaat over de inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken. Dit zijn belangrijke en kwetsbare activiteiten die een groot budgettair effect kunnen hebben. De regelgeving van de Europese Unie en de nationale wetgever moeten daarbij nageleefd te worden. Voor de uitwerking van dit onderdeel kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een inkoopreglement.

In geval van fraude zoals opgenomen in onderdeel i gaat het om fraudeleus handelen vanuit de onderscheiden geledingen van het waterschap (medewerkers, management, college van dijkgraaf en heemraden, algemeen bestuur). Dit in tegenstelling tot misbruik van regelingen en eigendommen van het waterschap waarbij sprake is van frauduleus handelen door derden. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen van het waterschap is nader toegelicht bij artikel 15.

De bevoegdheden van de treasurycommissie zijn vastgelegd in het besluit ondermandaat.

Artikel 28 Intrekking, inwerkingtreding, tijdstip van ingang en citeertitel

Het eerste lid regelt het intrekken van de oude verordening. Daarnaast regelt dit lid tot en met welk jaar de oude verordening van toepassing is. De oude verordening heeft betrekking op begrotingsjaren tot en met 2024 (en daarmee ook tot en met de jaarrekening over 2024). De nieuwe verordening geldt vanaf begrotingsjaar 2025 en daarmee ook vanaf de jaarrekening over 2025.

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