

NOTITIE

ONDERWERP

Nadere
toelichting op
keuzes en
wijzigingen in
de
verordeningen

Inleiding

De voorliggende verordeningen zijn geactualiseerd en sluiten daarmee aan op de nieuwe wetgeving. Deze notitie geeft een nadere toelichting op de keuzes die bij de actualisatie zijn gemaakt. Daarbij worden de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de bestaande verordeningen c.q. de modelverordeningen van de Unie van waterschappen inzichtelijk gemaakt. Hierbij is ervoor gekozen om eerst aandacht te besteden aan de belangrijkste wijzigingen en niet de volgorde van de artikelen in de verordening te volgen.

1. Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie waterschap Zuiderzeeland 2025

ZAAKNUMMER

1000882

Verantwoordingsgrens (art 11 lid 2).

De verantwoordingsgrens is de grens waarboven afwijkingen (totaalbedrag voor rechtmatigheidsfouten én onduidelijkheden) moeten worden vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

Medio april 2025 is het Bado (Besluit accountantscontrole decentrale overheden) gewijzigd, waarmee de goedkeuringstolerantie voor de accountantscontrole wordt bepaald op 2%. Ook artikel 4.64 van het Waterschapsbesluit is hierop aangepast. Dit artikel bepaalt dat de verantwoordingsgrens ten hoogste 2% van de totale lasten exclusief toevoeging van de reserves¹ bedraagt. Het Algemeen Bestuur kan een lagere verantwoordingsgrens vaststellen.

Het college ervaart vertrouwen vanuit het Algemeen Bestuur in het college. Het college waardeert het huidige vertrouwen en vindt de voorgestelde maximum verantwoordingsgrens hierbij passen. Daarnaast speelt in de overweging mee dat de hoogte van de verantwoordingsgrens samenhangt met de hoeveelheid controlewerkzaamheden. Hoe lager de verantwoordingsgrens, hoe meer controle inspanningen nodig zijn om met voldoende zekerheid het oordeel te kunnen geven.

Rapportagegrens (art 11 lid 3).

De rapportagegrens is de grens waarboven afwijkingen moeten worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering (voor zover deze afwijkingen geen acceptabele afwijkingen zijn). De rapportagegrens is maximaal gelijk aan de hoogte van de verantwoordingsgrens. De hoogte van de rapportagegrens moet aan de ene kant recht doen aan de informatiebehoefte van het Algemeen Bestuur. Aan de andere kant moet het ook detailverantwoording voorkomen en het sturen op hoofdlijn door het Algemeen Bestuur ondersteunen. Het college is van mening dat bij de huidige situatie van vertrouwen tussen Algemeen Bestuur en college een hoge mate van transparantie hoort. Daarom stelt het college voor om de rapportagegrens lager vast te stellen dan de verantwoordingsgrens. Een rapportagegrens van € 200.000 doet volgens het college recht aan een passende balans.

¹ Op basis van de begroting 2025 van het waterschap betekent een verantwoordingsgrens van 2% dat fouten of onduidelijkheden boven de grens van €2,6 miljoen moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Tot op heden was de rapportagetolerantie van de accountant bepaald op € 50.000. Deze grens is sinds 2008 ongewijzigd en is laag in vergelijking met andere waterschappen.

Autorisatie begroting en investeringskredieten (artikel 6)

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 voor welke taken en activiteiten beschikbaar worden gesteld. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door het Algemeen Bestuur wordt geautoriseerd. Hiervoor is een aantal afspraken in de verordening opgenomen:

- *de baten en lasten per programma (was: netto kosten per programma)*

Autorisatie van de baten en lasten vindt plaats op het niveau van de door het Algemeen Bestuur vastgestelde programma's. De begrote belastingopbrengsten worden vastgesteld op het niveau van taken (de watersysteemtaak en de waterzuiveringstaak). Hiermee worden alle afzonderlijke verplichtingen die in de programma's en de raming van de belastingopbrengsten besloten liggen, geaccordeerd.

De baten en lasten worden afzonderlijk per programma door het Algemeen Bestuur geautoriseerd. Op dat niveau wordt ook de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld. In de huidige verordening werd het saldo van de baten en lasten (de nettokosten) per programma door het Algemeen Bestuur geautoriseerd.

- *het bedrag voor onvoorzien apart laten vaststellen*

Artikel 99 lid 2 van de Waterschapswet bepaalt dat de begroting een bedrag bevat voor onvoorziene uitgaven. Op basis van het Waterschapsbesluit bestaat de post onvoorzien uit één bedrag voor onvoorzien (los van de programma's) of een post onvoorzien per programma. Het voorstel is om de post onvoorzien met ingang van de Begroting 2026 en Meerjarenraming 2027-2030 los van de programma's te begroten. Dat betekent dat het door het college rechtmatig toegewezen kan worden aan een programma waarin zich een onvoorziene aangelegenheid voordoet.

- *de reguliere investeringsuitgaven per programma (was: per investering)*

In de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere en speciale investeringen. Het college heeft met betrekking tot de reguliere investeringsopgave de opdracht om assets op orde te houden conform het vastgestelde kwaliteitsniveau. Over speciale investeringen wil het AB specifieke afspraken met het college maken.

Landelijk wordt verschillend omgegaan met het niveau van autoriseren van de investeringen. In de modelverordening van de Unie van waterschappen wordt zowel voor de exploitatie als de investeringen uitgegaan van autorisatie per programma. Het voorstel is om hierbij aan te sluiten en de investeringsuitgaven van voorgenomen reguliere investeringen uit de investeringsopgave, waarvan de geplande aanvangsdatum in het begrotingsjaar ligt, per programma te autoriseren. Het college van Dijkgraaf en Heemraden kan na vaststelling van de jaarbegroting beschikken over de volledige kredieten die in de jaarbegroting zijn opgenomen.

De begrotingsrechtmatigheid voor reguliere investeringen wordt beoordeeld op programmaniveau over de gehele looptijd van de investeringen. Deze werkwijze past ook bij de adviezen van de AV-werkgroep investeringen uit 2018 (*Eenvoud is het kenmerk van het ware*, AV 24 april 2018). Doel hiervan was om de kaderstellende- en controlerende rol van het Algemeen Bestuur beter te kunnen vervullen en het niet jaarlijks te sturen op detailniveau, maar te sturen op meerjarenplannen.

Voor speciale investeringen blijft gelden dat de kredieten door het Algemeen Bestuur per project worden geautoriseerd. Daarbij maakt het Algemeen Bestuur specifieke afspraken met het college van Dijkgraaf en Heemraden over de verantwoording van de uitgaven.

Acceptabele begrotingsafwijkingen (artikel 8)

Tijdens de beleidsuitvoering is de hoofdregel dat voor budgetover- en onderschrijdingen (beleidsmatig en/of financieel) autorisatie door het Algemeen

Bestuur nodig is en dat begrotingswijzigingen vooraf door het college ter autorisatie aan het Algemeen Bestuur worden voorgelegd. Overschrijding van lasten/investeringsuitgaven zonder autorisatie van het Algemeen Bestuur zijn altijd onrechtmatig.

Budgetover- en onderschrijdingen zijn alleen nooit geheel uit te sluiten. En het is verstandig om door middel van nadere afspraken (acceptabele afwijkingen) tussen Algemeen Bestuur en het college enige flexibiliteit in te bouwen, zodat de uitvoering niet bij iedere afwijking hoeft te worden stopgezet totdat het Algemeen Bestuur een besluit kan nemen.

Acceptabele begrotingsafwijkingen worden meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (deze afwijkingen zijn immers onrechtmatig), maar hoeven niet te worden toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.



De volgende acceptabele begrotingsafwijkingen zijn opgenomen in artikel 8 van de concept verordening:

- a. Het college van Dijkgraaf en Heemraden is bevoegd de geraamde lasten van een programma te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur, indien de middeleninzet past binnen het vastgestelde beleid en indien de hiervoor benodigde financiële ruimte elders binnen de begroting kan worden gevonden. Het totale bedrag van deze wijzigingen tussen programma's bedraagt niet meer dan 1% van de totale lasten van het waterschap exclusief toevoegingen aan reserves. Een dergelijk feit wordt achteraf aan het Algemeen Bestuur gerapporteerd.
- b. Het college van Dijkgraaf en Heemraden is voor de speciale investeringen bevoegd om de voor een investering geraamde netto uitgaven met 5% te overschrijden zonder toestemming vooraf van het Algemeen Bestuur, indien deze mutaties passen binnen de vastgestelde beleidskaders. Een dergelijke overschrijding wordt achteraf aan het Algemeen Bestuur gerapporteerd.
- c. Het college van Dijkgraaf en Heemraden is bevoegd om extra uitgaven te plegen, mits daar direct gerelateerde incidentele opbrengsten tegenover staan, welke betrekking hebben op dezelfde activiteit binnen bestaand beleid.

Deze acceptabele begrotingsafwijkingen sluiten op hoofdlijnen aan bij de afspraken die in de huidige verordening beleids- en verantwoordingsfunctie zijn

gemaakt. De enige aanpassing is dat bij de wijzigingen tussen programma's een relatieve grens ten opzichte van de begrotingsomvang is opgenomen (1% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan de reserves). Dit was op basis van de huidige verordening een vaste grens van € 500.000. De inschatting van het college is dat het Algemeen Bestuur met deze afspraken aan het college van Dijkgraaf en Heemraden passende ruimte geeft bij de begrotingsuitvoering. Daarnaast helpen de afspraken beleidsarme besluiten in het Algemeen Bestuur te beperken.

3 rechtmatigheidscriteria voor de rechtmatigheidsverantwoording (artikel 12, 13 en 14)

De rechtmatigheidsverantwoording omvat 3 rechtmatigheidscriteria. De uitgangspunten voor deze criteria zijn genoemd in artikel 12, 13 en 14 van de verordening. Hieronder zijn de criteria nader beschreven.

- *Begrotingscriterium*

Met het begrotingscriterium wordt bedoeld dat financiële (beheers)handelingen, 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 overschrijden van de begroting op programmaniveau is onrechtmatig, maar hoeft niet in alle gevallen te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording c.q. de paragraaf bedrijfsvoering. Als de overschrijdingen acceptabel zijn of de rapportagegrens niet overschrijden hoeven zij niet te worden toegelicht.

- *Voorwaardencriterium*

Met het voorwaardencriterium wordt bedoeld dat het waterschap zich in haar financieel handelen aan alle wetten en regels moet houden.

Aanbestedingswetgeving is binnen dit criterium voor het waterschap een belangrijk onderdeel. Maar bijvoorbeeld ook voorwaarden bij subsidies en de geldende afspraken voor personeelskosten.

- *Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)*

Misbruik: Dit gebeurt wanneer iemand opzettelijk verkeerde of onvolledige informatie geeft om onterecht overheidssubsidies of -uitkeringen te krijgen, of om minder belasting te betalen. Dit is illegaal omdat het de wet overtreedt.

Oneigenlijk gebruik: Dit gebeurt wanneer iemand de regels volgt, maar op een manier die tegen de bedoeling van de wet ingaat, bijvoorbeeld om onterecht overheidsgeld te krijgen of minder belasting te betalen. Dit is niet illegaal omdat de letter van de wet wordt gevolgd, maar het is wel tegen de bedoeling en strekking van de wet.

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

Tijdigheid melding van begrotingsafwijkingen (art 13 lid 5 en lid 6)

Het tijdig melden van begrotingsafwijkingen gaat over overschrijding van de lasten/investeringsuitgaven en onder- en overschrijding van de baten/investeringsinkomsten. En dus niet over overschrijdingen.

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is het van belang dat overschrijding van de lasten/investeringsuitgaven en onder- en overschrijding van de baten/investeringsinkomsten tijdig worden gemeld. Als ze tijdig zijn gemeld aan het Algemeen Bestuur zijn deze begrotingsafwijkingen niet onrechtmatig. Over wat tijdig is moeten het Algemeen Bestuur en het college van Dijkgraaf en Heemraden afspraken maken.

In de modelverordening wordt aangesloten bij momenten van de Planning & Control cyclus. Concreet betekent dit voor waterschap Zuiderzeeland dat begrotingsafwijkingen die bekend zijn aan het Algemeen Bestuur moeten worden gemeld in de eerstvolgende prognose. De overschrijdingen van de lasten of investeringsuitgaven en over- en overschrijdingen van de baten of investeringsinkomsten worden op programmaniveau in hetzelfde jaar

schriftelijk toegelicht bij de prognose van het jaarresultaat richting het Algemeen Bestuur. Indien dit in hetzelfde jaar niet meer mogelijk is, vindt toelichting plaats in de jaarstukken en wordt dit tevens als tijdig beschouwd.

Financieel beleid (hoofdstuk 4)

Voor wat betreft hoofdstuk IV Uitgangspunten financieel beleid zijn de onderdelen in de verordening geactualiseerd en waar nodig aangevuld.

2. Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie waterschap Zuiderzeeland 2025

- De huidige verordening gaat nog uit van de oude rol die de accountant met betrekking tot de rechtmatigheid heeft. In de nieuwe verordening zijn bestaande bepalingen aangepast en nieuwe bepalingen toegevoegd met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording door het college van Dijkgraaf en Heemraden in plaats van beoordeling van de rechtmatigheid door de accountant.
- Met ingang van het verslaggevingsjaar 2025 is het Bado aangepast. In het Bado zijn de bepalingen voor de accountantscontrole voor gemeenten en provincies opgenomen. Vanaf het verslaggevingsjaar 2025 is wordt deze ook van toepassing voor waterschappen. De nieuwe verordening sluit aan op dit Bado.
- Rapporteringstolerantie voor de accountant is aangepast naar € 200.000 (was: € 50.000); Deze tolerantie is gelijkgesteld aan de rapportagegrens in het kader van de rechtmatigheid.
- De tekst is op onderdelen aangepast vanwege nieuwe inzichten.

3. Verordening accountantscommissie waterschap Zuiderzeeland 2025

- Er is een tweedeling aangebracht tussen taken van de commissie ten aanzien van getrouwheid (accountant) en rechtmatigheid (college)
- De bespreking van de jaarrekening met de accountant betreft de getrouwheid.
- De bespreking van de bevindingen op het gebied van rechtmatigheid met (een vertegenwoordiger namens) het college van Dijkgraaf en Heemraden is toegevoegd.