

VOORSTELLEN UNIE VAN WATERSCHAPPEN M.B.T. NIEUWE VERSLAGGEVINGSREGELS WATERSCHAPPEN

REACTIE VAN DE COMMISSIE BBV

INLEIDING

De commissie BBV heeft op 20 december 2021 met belangstelling kennis genomen van het conceptadvies dat de Unie van Waterschappen (Unie) op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gaat uitbrengen over de regels voor de verslaggeving van de waterschappen (Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen; het 'BBVW').

De Unie heeft een document 'Voorstellen Unie van Waterschappen Nieuwe verslaggevingsregels waterschappen' opgesteld en heeft daar een presentatie over gegeven. In de voorliggende notitie is de reactie van de commissie op het conceptadvies verwoord. De commissie adviseert de Unie om deze reactie van de commissie BBV te betrekken bij het afronden van het conceptadvies aan de minister van IenW.

De Unie heeft onderzoek gedaan ter beantwoording van de adviesaanvraag van het ministerie van IenW. Kort samengevat gaat het onderzoek om de volgende vraag: wat zijn de knelpunten voor de waterschappen als de vergelijkbare regels voor gemeenten en provincies (het BBV) voor hen van toepassing zouden worden. Ter beantwoording van deze vraag is een uitgebreide verschillenanalyse BBV-BBVW uitgevoerd. Dit mondt uit in een drietal categorieën van conceptvoorstellen, te weten:

1. Voorstellen voor een nieuw BBVW
Dit betreft een voorstel voor de volledige set van nieuwe bepalingen van de verslaggevingsregels voor waterschappen, waarbij de voorgestelde veranderingen t.o.v. het BBV inzichtelijk zijn gemaakt en worden gemotiveerd.
2. Voorstellen ter verbetering van het BBV
Dit betreft de suggesties van de waterschappen ter verbetering van het BBV. Elke suggestie is toegelicht en gemotiveerd.
3. Voorstellen verschillen met het BBV
Dit betreft voorstellen van de waterschappen om het BBVW niet gelijk te schakelen met het BBV. Elk voorstel is van een motivatie voorzien.

Op basis van deze voorstellen is het conceptadvies van de Unie aan het ministerie van IenW geschreven.

VRAGEN AAN DE COMMISSIE BBV

De commissie BBV is verzocht om op basis van de beschikbare vakkennis bij de leden van de commissie een oordeel te geven of de voorgelegde conceptvoorstellen inderdaad tot de beoogde verbetering van de verslaggevingsregels van waterschappen, gemeenten en provincies leiden.

Daarnaast heeft de Unie een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot punten van discussie die uit de ambtelijke consultatie bij de waterschappen zijn voortgevloeid.

BEVINDINGEN VAN DE COMMISSIE

Inleiding

De commissie BBV heeft haar bevindingen gebaseerd op het document 'Voorstellen Unie van Waterschappen Nieuwe verslaggevingsregels waterschappen', Consultatie Commissie BBV 20 december 2021, Versie 20211215 en een presentatie van de Unie op 20 december 2021.

De bevindingen van de commissie BBV zijn hierna in dit document als volgt opgebouwd:

- Onderwerp en omschrijving van het bespreekpunt met verwijzing naar de paragraaf en het paginanummer in het document 'Voorstellen Unie van Waterschappen Nieuwe verslaggevingsregels waterschappen', Consultatie Commissie BBV 20 december 2021, Versie 20211215;
- Overwegingen van de commissie BBV;
- Advies van de commissie BBV.

Algemeen

De commissie BBV spreekt allereerst haar complimenten uit over de degelijkheid van het uitgevoerde onderzoek en de kwaliteit van de conceptvoorstellen die ter consultatie zijn voorgelegd. Er is veel en nauwkeurig werk verzet.

De commissie BBV neemt er kennis van dat het ministerie van IenW tevens een verzoek heeft gedaan met betrekking tot de regels voor de accountantscontrole. Deze regels zijn in deze consultatie niet meegenomen omdat de waterschappen daarvoor een ander traject volgen.

De commissie BBV merkt op dat de eigenheid van waterschappen in het document als motivatie wordt genoemd voor afwijkingen in de voorstellen van de waterschappen in vergelijking met de regelgeving van gemeenten en provincies, maar dat veelal andere argumenten worden gehanteerd om regelgeving vanuit het BBV niet over te nemen in het BBVW. Deze laatstbedoelde, andere argumentatie vindt de commissie niet altijd even sterk.

Vervolgens merkt de commissie BBV op dat het advies van de Unie voortborduurde op de huidige situatie van aparte regelgeving voor de waterschappen onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW en aparte regelgeving voor de gemeenten en provincies onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor dit moment begrijpt de commissie deze keuze omdat daarmee een snellere harmonisatie van regelgeving kan worden bereikt in vergelijking met een traject waarin ook een ingrijpende verandering van de structuur van de regelgeving moet worden doorgevoerd en mogelijk ook ministeriële verantwoordelijkheden moeten veranderen. Voor de langere termijn is de commissie BBV van mening dat gekomen zou moeten worden tot één stelsel van regelgeving voor zowel provincies, gemeenten als waterschappen. De commissie BBV ziet dit als een richting waar in de toekomst naartoe bewogen zou moeten worden. Hiermee kan een volgende stap worden gezet naar één uniform stelsel van verslaggevingsvoorschriften voor provincies, gemeenten en waterschappen.

Voorstellen voor een nieuw BBVW

1. Onderwerp: Veranderingen overgenomen uit het BBV (paragraaf 3.2.1, pagina 16)

In het voorstel voor een nieuw BBVW is een groot aantal onderwerpen uit het BBV overgenomen, namelijk:

- de weergave van bruto baten en lasten in plaats van netto-lasten in diverse onderdelen van de verslaggeving;
- het onderscheid in de begroting naar een beleidsbegroting en een financiële begroting;
- opname van financiële kengetallen;
- opname van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (wel met als voorstel van de waterschappen om deze om te dopen tot de paragraaf asset management);
- uitbreiding van de informatie die in de paragraaf verbonden partijen moet worden opgenomen;
- opname van het overzicht van geraamde investeringen in de financiële begroting;
- opname van een geprognosticeerde balans in meerjarenraming en begroting (in meerjarig perspectief);
- verankering in diverse artikelen van het begrip rentetypische looptijd;
- opname van de VPB-bepalingen;
- gelijkenschakeling van bepalingen op het gebied van de verwerking van niet uit de balans blijvende verplichtingen, kortlopende vorderingen, vaste schulden, borg- en garantstellingen en waardering van activa bij financial lease in de jaarrekening;
- vervallen van verplichte bijlagen als onderdeel van begroting en jaarverslaggeving;
- gelijkenschakeling van lv3 verplichtingen.

Tijdens de ambtelijke consultatie bleek dat de waterschappen op enkele punten nog niet op één lijn zaten. Het gaat om de volgende punten:

- Immateriële vaste activa, met name de financiële consequenties daarvan
- Materiële vaste activa, met name de financiële consequenties daarvan
- Indeling naar kosten- en opbrengstsoorten in begroting en jaarrekening
- Vergelijkende cijfers bij invoering nieuwe regelgeving
- Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

De Unie heeft de commissie BBV verzocht ook op deze punten een reactie te geven. Deze reactie is verderop in deze notitie opgenomen.

Overweging: Wijzigingen die uit het BBV zijn overgenomen in de voorstellen voor een nieuw BBVW worden in het document erg kort toegelicht t.o.v. andere wijzigingen.

Er is door de Unie ook een document opgesteld waarin een vergelijking is gemaakt tussen de huidige verslaggevingsregels voor waterschappen (BBVW) en de voorgestelde nieuwe verslaggevingsregels (N-BBVW). In dat document wordt uitgebreid gemotiveerd wat de reden is voor de aanpassing van de regelgeving zodat voor de waterschappen de verschillen duidelijk zijn.

Advies: De commissie BBV adviseert om in het advies aan het ministerie van IenW een motivatie op te nemen waarom een groot aantal bepalingen uit het BBV in de nieuwe verslaggevingsregels voor waterschappen worden overgenomen. Deze motivatie maakt het ook voor de waterschappen

duidelijk waarom bepalingen uit het BBV worden overgenomen en wat de verschillen zijn met de huidige regelgeving.

Bespreekpunten van de waterschappen

Hiervoor is al vermeld dat de waterschappen t.a.v. enkele voorstellen om veranderingen vanuit het BBV over te nemen in het BBVW in december 2021 nog niet op één lijn zaten. De Unie heeft over verschillende van deze punten nader overleg gevoerd met de waterschappen om een oplossingsrichting te vinden. Hierna volgt een opsomming van deze punten.

2. Onderwerp: Immateriële vaste activa (IVA) (paragraaf 3.2.2, pagina 17)

Op grond van het huidige BBVW kunnen meer uitgaven als immateriële vaste activa worden geactiveerd dan volgens het BBV. Door het volgen van de bepalingen in het BBV kunnen de kosten van algemeen onderzoek en ontwikkeling niet langer geactiveerd worden en worden de categorieën 'geactiveerde bijdragen aan het Rijk', 'geactiveerde bijdragen aan openbare lichamen' en 'overige immateriële vaste activa' geschrapt.

Overweging: De commissie BBV hecht er belang aan dat de waterschappen op dit punt een stap zetten richting het BBV. Gezien de discussie hierover tussen de waterschappen is het wel redelijk een overgangstermijn te hanteren voor invoering van deze wijziging zodat de waterschappen voldoende tijd hebben om de financiële impact van de gewijzigde verslaggevingsregels te verwerken in hun meerjarenramingen en belastingtarieven. De commissie BBV vindt een overgangsperiode binnen de termijn van de eerste meerjarenraming die op grond van de nieuwe voorschriften wordt opgesteld hiervoor een redelijke periode.

Advies: De commissie BBV adviseert positief t.a.v. een overgangsperiode voor invoering van de nieuwe regelgeving. Deze periode zou overeen kunnen komen met de looptijd van de eerste meerjarenraming die op grond van de nieuwe voorschriften wordt opgesteld.

3. Onderwerp: Materiële vaste activa (MVA) (paragraaf 3.2.2, pagina 7)

In het nieuwe BBVW wordt voorgesteld om het activeren van groot onderhoud overeenkomstig het BBV uit te sluiten. Voor waterschappen betekent dit dat uitgaven voor groot onderhoud, zoals voor bepaalde baggerwerkzaamheden, in de exploitatie dienen te worden verwerkt als er geen sprake is van kwaliteitsverbetering of levensduurverlenging. Sparen voor gepland groot onderhoud kan via een voorziening of een bestemmingsreserve.

Overweging: Ook op dit punt hecht de commissie BBV er belang aan dat de waterschappen een stap zetten richting het BBV. Gezien de discussie hierover tussen de waterschappen is het ook hier redelijk een overgangstermijn te hanteren voor invoering van deze wijziging zodat waterschappen voldoende tijd hebben om de financiële impact van de gewijzigde verslaggevingsregels te verwerken in hun meerjarenramingen en belastingtarieven. De commissie BBV vindt een overgangsperiode binnen de termijn van de eerste meerjarenraming die op grond van de nieuwe voorschriften wordt opgesteld hiervoor een redelijke periode.

Onder de voorgestelde nieuwe verslaggevingsregels is het, na een eventuele overgangsperiode, niet meer mogelijk om (groot) onderhoud te activeren. Om dit op te vangen, kunnen waterschappen een onderhoudsvoorziening of bestemmingsreserve vormen. De commissie BBV spreekt haar voorkeur uit voor het vormen van een voorziening boven een bestemmingsreserve. Aangezien het om gepland onderhoud gaat, is het van belang dat de middelen die hiervoor nodig zijn structureel (verdisconteerd in de belastingtarieven) worden verkregen hetgeen bij het vormen van een voorziening het geval is. Een reserve kan ook worden gevormd wanneer in enig jaar sprake is van een voordelig rekeningresultaat. Structurele onderhoudskosten worden dan gefinancierd door incidentele meevallers. Dit laatste acht de commissie geen gewenste situatie.

Advies: De commissie BBV adviseert positief t.a.v. een overgangsperiode voor invoering van de nieuwe regelgeving. Deze periode zou overeen kunnen komen met de looptijd van de eerste meerjarenraming die op grond van de nieuwe voorschriften wordt opgesteld).

De commissie BBV adviseert het vormen van een voorziening voor (groot) onderhoud boven het vormen van een bestemmingsreserve en stelt voor deze strekking in de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging op te nemen. Bij het formuleren van deze toelichting zou gebruik gemaakt kunnen worden van een handreiking die het vakberaad provinciaal toezicht heeft opgesteld.

4. **Onderwerp: Indeling naar kosten- en opbrengstsoorten in begroting en jaarrekening (paragraaf 3.2.2, pagina 18)**

Op grond van het huidige BBVW moeten de waterschappen een 'Begroting naar kosten- en opbrengstsoorten' in hun begroting en een 'Exploitatierekening naar kosten- en opbrengstsoorten' in hun jaarverslaggeving opnemen. In het BBV zijn deze onderdelen niet als verplichting opgenomen en vandaar dat voor het nieuwe BBVW wordt voorgesteld om de verplichting tot het opnemen van een indeling naar kosten- en opbrengstsoorten in begroting en jaarrekening te schrappen. Wel blijft deze informatie nog gehandhaafd in de Uitvoeringsinformatie die door het dagelijks bestuur wordt vastgesteld.

Overweging: Hoewel voor o.a. gemeenten een indeling naar kosten- en opbrengstsoorten niet verplicht is, vragen gemeenteraadsleden naar een dergelijk overzicht o.a. omdat ze dat vanuit het bedrijfsleven gewend zijn. De commissie herkent dus de behoefte aan deze informatie.

Advies: De commissie BBV adviseert om een indeling naar kosten- en opbrengstsoorten niet als een verplichting in de nieuwe verslaggevingsregels voor waterschappen op te nemen. Waterschappen behouden, ook onder de nieuwe verslaggevingsregels, de mogelijkheid om een overzicht met een indeling naar kosten- en opbrengstsoorten in de jaarstukken op te nemen. De commissie ziet dit als een overgang van verplichting naar mogelijkheid.

5. **Onderwerp: Vergelijkende cijfers bij invoering nieuwe regelgeving (paragraaf 3.2.2, pagina 18)**

De wijzigingen die in het voorstel voor een nieuw BBVW zijn opgenomen, hebben invloed op de gepresenteerde cijfers in begroting en jaarrekening. De publicatie van vergelijkende cijfers bij een verandering van regelgeving is complex en betekent een extra administratieve last voor de waterschappen.

Overweging: Het heeft de voorkeur om bij invoering van de nieuwe regelgeving vergelijkende cijfers van het voorgaande jaar te presenteren voor zowel de begrotings- als de jaarrekeningstukken.

Vergelijkende cijfers kunnen niet weggelaten worden.

Om pragmatische redenen zou kunnen worden volstaan met het omzetten naar vergelijkende cijfers voor de begroting omdat dat eenvoudiger is dan het omzetten van de jaarrekening die gebaseerd is op concrete boekingen. De balans bij de jaarrekening zou wel omgezet moeten worden in vergelijkende cijfers.

Advies: De commissie BBV adviseert de volgende oplossing:

- Voor de begroting op een pragmatische wijze vergelijkende cijfers opstellen;
- Voor de balans in de jaarrekening vergelijkende cijfers opstellen;
- Voor de overige onderdelen van de jaarrekening geen vergelijkende cijfers opstellen omdat dit een ingewikkelde exercitie is.

De commissie BBV adviseert verder om de wijze waarop met vergelijkende cijfers wordt omgegaan, onderdeel te laten zijn van de gewijzigde verslaggevingsregels zodat dit bij invoering van de nieuwe regelgeving ook voor elke accountant duidelijk is.

6. **Onderwerp: Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (paragraaf 3.2.2, pagina 19)**

Gemeenten en provincies moeten in hun begrotingen en jaarverslagen een paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' opnemen. Het huidige BBVW kent voor de waterschappen een dergelijke paragraaf niet.

Het voorstel is om een dergelijke paragraaf op te nemen in de verslaggevingsregels voor de waterschappen omdat waterschappen in het kader van hun taken een omvangrijke infrastructuur in beheer hebben en goed onderhoud daaraan is essentieel voor een goede taakuitoefening. In de betreffende paragraaf kan daar aandacht aan worden besteed. Wel stellen de waterschappen voor deze paragraaf breder in te steken en betrekking te laten hebben op het volledige assetmanagement van hun infrastructuur.

Overweging: De commissie BBV erkent dat assetmanagement bij waterschappen essentieel is vanwege hun kapitaalintensieve karakter. Het onderscheid in 'onderhoud kapitaalgoederen' en 'assetmanagement' vervaagt. Daarnaast heeft assetmanagement een nauwe relatie met de financiële positie van een waterschap.

Advies: De commissie BBV onderschrijft dat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een bredere scope zou moeten hebben dan nu het onderhoud van kapitaalgoederen. Deze scope zou gezien de ontwikkelingen verbreed moeten worden naar assetmanagement. Wel verzoekt de commissie de waterschappen om na te denken over een goede Nederlandse term in plaats van het begrip 'asset management'. De commissie BBV neemt de suggestie mee om te onderzoeken of een dergelijke verbrede paragraaf ook iets kan zijn voor het BBV.

Niet uit BBV overgenomen punten

7. Onderwerp: BBV-bepalingen die niet van toepassing zijn op waterschappen (paragraaf 3.4.2, pagina 47)

Er zijn bepalingen uit het BBV die in het huidige voorstel van de waterschappen voor het N-BBVW geen plaats hebben gekregen omdat bepalingen uit het BBV over onderwerpen gaan die niet van toepassing zijn voor waterschappen. Het betreft de volgende BBV-artikelen:

Betreft artikel BBV	Onderwerp	Opmerking
BBV 8 lid 5b	Algemene uitkeringen	Waterschappen ontvangen geen algemene uitkeringen
BBV 9 lid 2g	Grondbeleid	Waterschappen kennen 'grondbeleid' niet als taak.
BBV 12 lid 1 sub b/d/e	Paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen', indeling in kapitaalgoederen	In het voorstel voor de waterschappen is een eigen indeling van kapitaalgoederen opgenomen die past bij hun wettelijke taken.
BBV 16	Grondbeleid	Waterschappen kennen geen 'grondbeleid' dat vergelijkbaar is met dat van een gemeente.
BBV 24 lid 3c	Overzicht verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen	Waterschappen kennen de 'specifieke uitkering' niet als financieringsbron.
BBV 36 lid b sub 2	Leningen aan woningcorporaties	Woningcorporaties zijn geen specifieke doelgroep van waterschappen.
BBV 52c	Bouwgronden in exploitatie	Waterschappen kennen 'bouwgronden in exploitatie' niet als categorie
BBV 58	Specifieke uitkeringen	Waterschappen kennen de 'specifieke uitkering' niet als financieringsbron.
BBV 63 lid 6	Waardering actuele waarde van activa van Nazorgfondsen cf. Wet milieubeheer art. 15.47	Waterschappen kennen deze specifieke activa-categorie niet.

Overweging: De commissie BBV kan zich op dit moment in deze oplossing vinden. De commissie merkt op dat als er in de toekomst sprake is van één stelsel van regelgeving voor gemeenten, provincies én waterschappen, het mogelijk is om in deze regelgeving bepalingen op te nemen die in mindere mate of niet van toepassing zijn voor de waterschappen. Iets dergelijks is bij provincies en gemeenten in het huidige BBV ook het geval. Er zijn BBV-bepalingen die niet voor alle provincies en/of gemeenten van toepassing zijn.

Advies: De commissie BBV is van mening dat uiteindelijk gekomen zou moeten worden tot één stelsel van regelgeving voor zowel provincies en gemeenten als waterschappen. Het kan dan zijn dat bepaalde regels voor bepaalde overheden niet van toepassing zijn. De commissie BBV ziet dit als een richting waar in de toekomst naartoe bewogen kan worden.

8. Voorstel: Indeling naar taakvelden (paragraaf 3.4.3.1, pagina 49)

Het BBVW kent een gestandaardiseerde indeling naar beleidsvelden, beleidsproducten en beheerproducten. Het BBV kent een bepaling m.b.t. de indeling naar taakvelden. Vanuit de

waterschappen is meer interesse en aandacht voor programma's, programmaonderdelen en waterschapsbelastingen dan voor taakvelden.

Overweging: De commissie BBV herkent de gestandaardiseerde indeling naar beleidsvelden, beleidsproducten en beheerproducten zoals de waterschappen die kennen. Ook ziet de commissie BBV de meerwaarde van deze indeling in wanneer het gaat om bedrijfsvergelijkingen en kengetallen. De commissie is wel van mening (en ziet ook mogelijkheden) dat op termijn kan worden toegegroeid naar één stelsel van taakvelden voor alle overheden op een zodanige wijze dat het voldoende mogelijkheden biedt voor elke overheid om er op een eigen manier, passend bij de specifieke aard van deze overheid, invulling aan te geven.

Advies: De commissie BBV adviseert om de indeling naar beleidsvelden, beleidsproducten en beheerproducten voor waterschappen te houden zoals het nu is. De commissie BBV is van mening dat de situatie voor de waterschappen op termijn inpasbaar gemaakt kan worden in de regelgeving voor provincies en gemeenten.

9. **Voorstel: Kosten van overhead (paragraaf 3.4.3.2, pagina 51)**

In het BBV is een bepaling opgenomen die voorziet in een apart onderdeel van het programmaplan waarin de kosten van overhead worden verantwoord. Daarmee wordt het inzicht in deze kosten vergroot en er hoeft geen verdeelsleutel meer toegepast te worden om de overheadkosten toe te rekenen aan beleidsprogramma's. Voor waterschappen volstaat de huidige methodiek van kostentoerekening van de kosten van overhead naar de wettelijke taken, omdat op basis van deze laatste specifieke belastingen worden opgelegd en waar informatie over wordt gegeven.

Overweging: De commissie BBV is van mening dat ook waterschappen de kosten van overhead apart in beeld moeten brengen, zodat de waterschapsbegrotingen en -jaarverslaggevingsstukken vergelijkbaarder worden met die van gemeenten en provincies. Het willen behouden van vrijheid vindt de commissie BBV geen goed argument. De commissie BBV ziet geen andere redenen waarom de waterschappen op dit punt zouden moeten afwijken.

Advies: De commissie BBV adviseert om, in afwijking van het voorstel van de waterschappen, om in de nieuwe verslaggevingsregels op te nemen dat de waterschappen de kosten van overhead apart verantwoorden in de begroting en jaarrekening. Met deze bepaling komen de verslaggevingsvoorschriften voor waterschappen, en daarmee hun beleidsdocumenten, meer in lijn met die voor provincies en gemeenten. Inzicht in de kosten van overhead zou gericht moeten zijn op intern inzicht en niet op onderlinge vergelijking tussen waterschappen.

De commissie BBV merkt op dat er ten behoeve van het BBV en ook het N-BBVW een (nieuwe) discussie plaats moet vinden over wat onder de term 'overhead' wordt verstaan.

10. **Onderwerp: Beleidsindicatoren (paragraaf 3.4.3.4, pagina 53)**

In het BBV zijn de beleidsindicatoren toegevoegd aan de verslaggevingsvoorschriften om een sterkere verbinding tot stand te brengen tussen prestaties van een gemeente of provincie en de financiële middelen die aan een bepaald onderwerp worden besteed. In het kader van de

transparantie en ten behoeve van bedrijfsvergelijking leveren waterschappen met de gemeentelijke/provinciale beleidsindicatoren vergelijkbare (niet-financiële) informatie aan t.b.v. de benchmark-tool “Waterschapsspiegel”.

Overweging: De commissie BBV is van mening (en ziet ook mogelijkheden) dat op termijn kan worden toegegroeid naar één set van beleidsindicatoren voor alle overheden op een zodanige wijze dat het voldoende mogelijkheden biedt voor elke overheid om een set van kengetallen te gebruiken die passend is bij de specifieke aard van deze overheid. Voor nu ziet de commissie BBV geen problemen wanneer de waterschappen verder gaan met een eigen set van beleidsindicatoren die zij in benchmarking hanteren.

Advies: De commissie BBV adviseert om de te hanteren beleidsindicatoren bij waterschappen niet verplicht voor te schrijven maar de waterschappen daar zelf een keuze in te laten maken. Op termijn streeft de commissie BBV er wel naar om de beleidsindicatoren van de waterschappen ook op te nemen in het BBVW zodat er meer uniformiteit komt tussen de verslaggevingsregels van provincies en gemeenten enerzijds en waterschappen anderzijds.

11. Voorstel: Paragraaf lokale heffingen (paragraaf 3.4.3.4, pagina 53)

Gemeenten en provincies kennen een veel beperktere afhankelijkheid van opbrengsten uit lokale heffingen voor de taakuitoefening dan de waterschappen. De paragraaf lokale heffingen zoals deze vanuit het BBV wordt voorgeschreven, is zodoende beperkt van opzet. Deze BBV-bepaling past niet bij de eigenheid van waterschappen die een eigen belastinggebied hebben dat nagenoeg alle kosten dekt.

Overweging: De commissie BBV herkent gezien het eigen belastingstelsel van de waterschappen, het belang dat waterschappen hechten aan een apart en zelfstandig onderdeel in de begroting en jaarrekening m.b.t. de belastingopbrengsten waarin ook de inhoud van de BBV-paragraaf een plaats heeft.

Advies: De commissie BBV adviseert positief t.a.v. een apart en zelfstandig onderdeel in de begroting en jaarrekening m.b.t. de belastingopbrengsten. Informatie uit de BBV-bepaling ‘paragraaf lokale heffingen’ maakt hier onderdeel van uit, zodat een dergelijke paragraaf in het N-BBVW achterwege kan blijven.

12. Voorstel: Materiële vaste activa – indeling naar investeringen (paragraaf 3.4.3.5, pagina 54)

Het BBV hanteert voor investeringen in materiële vaste activa een indeling naar maatschappelijk nut, economisch nut en economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven (totaal drie categorieën). Voor waterschappen geldt dat voor alle investeringen een doelheffing wordt geheven in de vorm van de verschillende waterschapsbelastingen en dus zijn alle investeringen vergelijkbaar met één van de drie categorieën te weten, investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven. Daarmee zijn de overige categorieën van investeringen niet van toepassing voor waterschappen en heeft een dergelijke indeling voor de waterschappen ook geen toegevoegde waarde.

Overweging: De commissie BBV herkent dat voor alle investeringen bij waterschappen een doelheffing wordt opgelegd waardoor er maar één categorie van investeringen van toepassing is. Een indeling in drie categorieën heeft voor waterschappen dan ook geen toegevoegde waarde.

Advies: De commissie BBV vindt het gezien de eigenheid van de waterschappen een logische keuze om de materiële vaste activa niet in te delen naar de drie categorieën voor investeringen zoals opgenomen in het BBV.

13. Voorstel: Voorzieningen voor vervangingsinvesteringen / Overige voorzieningen (paragraaf 3.4.3.6, pagina 55)

Het BBV schrijft voor dat voorzieningen worden gevormd voor toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven. Het huidige BBVW kent geen bepaling zoals opgenomen in het BBV. Voor de dekking van de kapitaallasten die voortvloeien uit (vervangings)investeringen kan een bestemmingsreserve worden gevormd.

Waterschappen hebben een beperkt aantal taken en iedere taak kent een eigen doelheffing. Iedere doelheffing dient volgens de Waterschapswet kostendekkend te zijn voor die betreffende taak. De belastingopbrengst die uit de doelheffing voortvloeit, kan dus niet worden uitgegeven aan andere taken dan aan de taak waarvoor de opbrengst is geïnd.

Overweging: De commissie BBV spreekt haar voorkeur uit voor het vormen van een voorziening boven een bestemmingsreserve. Middelen t.b.v. een voorziening kunnen structureel (als onderdeel van de belastingtarieven) worden gegenereerd en de besteding daarvan kan niet door het algemeen bestuur worden gewijzigd. Een reserve kan ook worden gevormd wanneer in enig jaar sprake is van een voordelig rekeningresultaat. Structurele kosten worden dan mogelijk gefinancierd door incidentele meevallers. Dit acht de commissie geen gewenste situatie. Voorts kan het algemeen bestuur de bestemming van een reserve wijzigen, met als mogelijk gevolg dat middelen die voor een bepaald doel bijeen zijn gebracht voor een ander doel worden ingezet.

Advies: De commissie BBV heeft bij het sparen voor een toekomstige investering een voorkeur voor het vormen van een voorziening boven een bestemmingsreserve, maar kan zich vinden in het voorstel om in het nieuwe BBVW geen aparte bepaling op te nemen t.a.v. het vormen van voorzieningen voor vervangingsinvesteringen. Via de Memorie van Toelichting op de nieuwe regelgeving moet sterk worden ontmoedigd dat besturen besluiten om middelen die voor een bepaald doel bijeen zijn gebracht voor een ander doel te gaan inzetten. Bij het formuleren van deze toelichting zou gebruik gemaakt kunnen worden van passages uit de notitie lokale belastingen van de commissie BBV.

14. Voorstel: Voorzieningen voor jaarlijks terugkerende verplichtingen gerelateerd aan arbeidskosten (paragraaf 3.4.3.7, pagina 57)

Het uitsluiten van de mogelijkheid om voorzieningen te vormen voor arbeidsgerelateerde verplichtingen van jaarlijks gelijk volume zoals opgenomen in het BBV past niet bij de bedrijfseconomische principes die de waterschappen zoveel mogelijk willen hanteren en doet geen recht aan de verplichtingen die een waterschap richting eigen personeel en bestuurders heeft. Voor waterschappen volstaat de huidige methodiek waarbij op grond van het BBVW voorzieningen

worden gevormd voor arbeidsgerelateerde verplichtingen, ook wanneer deze jaarlijks een vergelijkbaar volume hebben.

Overweging: De commissie BBV is van mening dat het BBVW met het niet overnemen van deze bepaling uit het BBV beter blijft aansluiten bij de bedrijfseconomische principes van BW2, titel 9. In het verleden werd veelal een voorziening gevormd voor vakantiegeld dat per maand werd opgebouwd en in de maand mei van een verslaggevingsjaar werd uitgekeerd. Met de invoering van het Individueel Keuze Budget is de noodzaak voor het vormen van zo'n voorziening komen te vervallen.

De commissie BBV neemt dit aandachtspunt mee bij de eerstvolgende aanpassing van het BBV.

Advies: De commissie BBV adviseert om deze bepaling niet op te nemen in de nieuwe verslaggevingsregels voor de waterschappen omdat het BBV op dit moment niet voldoende aansluit bij de principes van BW2, titel 9. De commissie BBV is van mening dat het BBV aangepast moet worden zodat het aansluit bij deze principes.

15. Voorstel: Informatie opnemen in de balans (BBV) of in de toelichting (BBVW) (paragraaf 3.4.3.8, pagina 58)

Het huidige BBVW kent bepalingen voor een balans op hoofdlijnen met een toelichting op de balans die voorziet in een uitgebreidere specificatie van de balansposten. Dit draagt bij aan het inzicht voor de gebruiker van de jaarrekening. Het BBV kiest voor een balans met een uitgebreide specificatie van de hoofdposten in de balans zelf en een kortere toelichting.

Overweging: De commissie BBV herkent de wens van de waterschappen om een korte, overzichtelijke balans in de jaarstukken te presenteren en in een toelichting een uitgebreidere specificatie van de balansposten op te nemen.

De commissie BBV erkent dat de specificatie van de balans in het BBV uitgebreid is en dat dit het inzicht in bezittingen en vermogen kan beperken. De commissie BBV neemt dit punt mee als overweging voor een toekomstige aanpassing van het BBV.

Advies: De commissie BBV adviseert positief t.a.v. het opnemen van een korte en overzichtelijke balans met diverse specificaties in de toelichting op de balans.

Aanbevelingen voor het BBV

Het conceptadvies van de waterschappen bevat de volgende aanbevelingen voor het aanpassen van het BBV:

§	BETREFT BBV	ONDERWERP	OPMERKING
3.3.2.1	BBV 2 lid 2	Uitgangspunten	Tekstsuggestie
3.3.2.2	BBV 3	Inzicht en oordeelsvorming	Tekstsuggestie
3.3.2.3	BBV 8 / BBV 21	Uiteenzetting van externe en interne ontwikkelingen	Nieuw artikel
3.3.2.4	(o.a.) BBV 8 lid 4	Programmaplan	Onderscheid laten vervallen
3.3.2.5	(o.a.) BBV 10	Lokale heffingen	Tekstsuggestie
3.3.2.6	BBV 20 / 21	Uiteenzetting van de financiële positie	Herziening bepaling
3.3.2.7	BBV 21	Uiteenzetting van uitgangspunten en normen	Nieuw artikel
3.3.2.8	BBV 22 / 23	Meerjarenraming en toelichting	Nieuwe bepaling
3.3.2.9	BBV 29 en 58	Verlenen van decharge met betrekking tot het gevoerde beleid	Tekstsuggestie
3.3.2.10	BBV 38	Voorraden – Vooruitbetalingen	Tekstsuggestie
3.3.2.11	BBV 39	Uitzettingen en Kortlopende vorderingen	Nieuw artikel / tekstsuggestie
3.3.2.12	BBV 46	Vaste schulden en financiële derivaten	Nieuwe bepaling
3.3.2.13	BBV 46	Vaste schulden en financiële lease verplichtingen	Nieuwe bepaling
3.3.2.14	BBV 51	Waarderingsgrondslagen	Nieuwe bepaling
3.3.2.15	BBV 63	Waardering activa bij financial lease	Nieuwe bepaling
3.3.2.16	BBV – Notities CIE BBV	Notities van de Commissie BBV	Benoemen waterschappen en afwijkingen in regelgeving in notities

Overweging: De commissie BBV organiseert in 2022 bijeenkomsten voor gemeenten en provincies t.b.v. het genereren van voorstellen voor het actualiseren van het BBV. Bij deze actualisatie neemt de commissie de aanbevelingen van de waterschappen voor aanpassingen van het BBV mee. Gegeven het voortraject, waarin de voorstellen al intensief met een delegatie van de commissie zijn besproken, verwacht de commissie BBV dat de voorstellen van de waterschappen zullen leiden tot concrete voorstellen die zij aan de minister van BZK gaat doen. De commissie realiseert zich dat als (een deel van) de aanbevelingen niet leiden tot aanpassing van het BBV dit het aantal verschillen tussen BBVW en BBV vergroot.

Advies: De commissie BBV heeft kennisgenomen van de aanbevelingen van de waterschappen t.b.v. het BBV en neemt deze met een positief advies mee in de totale beoordeling van het huidige BBV na afloop van de bijeenkomsten in 2022 voor gemeenten en provincies.