

Consequenties voor de waterschappen van de verplichte aanlevering van financiële gegevens op kwartaalbasis ten behoeve van de EMU

1 Aanleiding en gegevensverstrekking op hoofdlijnen

De deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU) brengt met zich mee dat de Nederlandse overheid zich moet houden aan de zogenaamde convergentiecriteria uit het Stabiliteitspact van Amsterdam. De bekendste criteria zijn die omtrent het maximaal toegestane 'begrotingstekort' en de maximale omvang van de overheidsschuld. De prestaties van de decentrale overheden, en dus ook van de waterschappen, op deze criteria tellen mee in de Nederlandse scores. Om zicht te houden op de ontwikkeling van de scores en indien noodzakelijk tijdig en adequaat te kunnen reageren willen onder meer het Nederlandse Ministerie van Financiën, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank periodiek actuele informatie ontvangen. Deze snellere statistische informatie wordt niet alleen in verband met het Stabiliteitspact gebruikt, maar dient ook voor het voeren van een adequaat economisch en monetair beleid. Ten behoeve van dit laatste doel wordt niet alleen informatie van overheden verzameld, maar van alle sectoren van de economie.

In verband met het voorgaande zijn daarom op Europees niveau afspraken over een (verplichte) informatieverstrekking op kwartaalbasis gemaakt en zijn eisen opgesteld die gelden voor de te leveren informatie. Deze eisen hebben betrekking op aspecten zoals volledigheid, betrouwbaarheid, consistentie, 'Europese uniformiteit' (inhoud), tijdigheid en frequentie.

Kort samengevat levert het voorgaande voor de waterschappen de verplichting op om met ingang van 2004 binnen een maand na afloop van ieder kwartaal vanuit de financiële administratie(s) volgens een vooraf bepaalde standaard gegevens aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te gaan leveren. Vervolgens draagt het CBS zorg voor de technische en inhoudelijke standaardisatie alsmede voor de vertaling naar de inhoud en definities van het Europees Systeem van Rekeningen. Ook alle vervolgstappen worden door het CBS gezet.

De verplichtingen gelden niet alleen voor de waterschappen zelf, maar ook voor de gemeenschappelijke regelingen en andere organen waarin waterschappen een belangrijke mate van zeggenschap hebben.

2 Relatie met de comptabiliteitsvoorschriften

Door het 'Unie-IPO-Overlegorgaan Comptabiliteitsvoorschriften waterschappen', waarvan het Uniebureau het secretariaat voert en waarin de waterschappen breed zijn vertegenwoordigd, zijn de gevolgen van de EMU-verplichting in beeld gebracht. Lopende dit traject heeft steeds overleg met het CBS (als toekomstige afnemer van de waterschapsgegevens) plaatsgevonden. Bij de uitwerking is gebleken dat voor het voldoen aan de EMU-verplichting een aantal wijzigingen in de huidige comptabiliteitsvoorschriften van de waterschappen zouden moeten worden doorgevoerd om te waarborgen dat de informatieverstrekking plaats gaat vinden conform de eisen die daaraan vanuit Europa worden gesteld. Omdat de comptabiliteitsvoorschriften ook nog breder zullen worden bekeken en aangepast, is echter besloten thans geen formele, partiële wijziging van de voorschriften te gaan doorvoeren en daarbij de EMU-verplichting tot levering van gegevens op kwartaalbasis wettelijk te verankeren. In plaats daarvan zijn voor een aantal jaren afspraken gemaakt los

van een formele wijziging van de voorschriften¹. Op een later moment zullen deze afspraken in de (dan integraal gewijzigde) comptabiliteitsvoorschriften worden opgenomen.

3 Afspraken waterschappen – CBS

De zojuist bedoelde afspraken om als waterschappen aan de EMU-verplichting te gaan voldoen zijn in een convenant tussen de waterschappen en het CBS vastgelegd. Op 14 maart 2003 hebben de waterschappen in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen met dit convenant ingestemd. Met het convenant hebben de waterschappen uitgesproken zich tot het uiterste te zullen inspannen om het CBS tijdig de gewenste gegevens te gaan verstrekken. Meer in concreto hebben de waterschappen via het convenant toegezegd dat zij:

- indien voor het voldoen aan de EMU-verplichting wijzigingen van de administratie(s) en van de begroting noodzakelijk zijn, deze tijdig zullen doorvoeren (begroting en administratie voor 2004 zullen als eerste moeten voldoen);
- de voor de EMU-verplichting benodigde gegevens met ingang van 2004 aan het CBS zullen leveren;
- hun werkwijze zodanig zullen aanpassen dat zij aan de bepalingen van het convenant kunnen voldoen.

Het convenant maakt als bijlage 1 deel uit van het pakket waarmee deze notitie aan de waterschappen is gestuurd.

Zoals al eerder aangegeven moeten het convenant en alle verplichtingen die daarmee samenhangen ook worden toegepast door de gemeenschappelijke regelingen en andere organen waarin waterschappen een belangrijke mate van zeggenschap hebben. Het convenant gaat er vanuit dat de waterschappen deze organen over de verplichtingen zullen informeren en hen zullen stimuleren aan de verplichtingen te voldoen.

In het vervolg van deze notitie worden allereerst de wijzigingen beschreven die de waterschappen in hun manier van werken moeten toepassen om aan de EMU-verplichting te voldoen. Vervolgens komt de informatie die moet worden geleverd aan de orde. Paragraaf 5 beschrijft deze informatie op hoofdlijnen. Bijlage 3 gaat daar uitgebreid op in.

4 Gevolgen voor de werkwijze van waterschappen

Naast een eenmalige aanpassing van de administraties heeft de EMU-verplichting voor vrijwel alle waterschappen tot gevolg dat wijzigingen in de werkwijze moeten worden doorgevoerd. Afhankelijk van de huidige werkwijze zijn deze wijzigingen meer of minder omvangrijk.

De aanpassingen van de werkwijze zijn met name gericht op het steeds bij zijn van de administratie. Eigenlijk is dit een eis die ook los van een formele verplichting aan de administratie zou mogen worden gesteld. In die zin kan EMU-verplichting als een instrument worden gezien dat een impuls zal geven aan de actualiteit van de administratie van de waterschappen.

De wijzigingen hebben de volgende achtergrond.

- a In de administratie(s) moeten de gegevens die noodzakelijk zijn voor de EMU-verplichting consequent en consistent worden opgenomen. Dit betekent een eenmalige aanpassing van administratie(s) om deze geschikt te maken daaruit de noodzakelijk informatie ten behoeve van de kwartaalrapportage te ontleen. Hiermee is tegelijk gezegd

¹ Voor gemeenten en provincies is wel sprake van een wettelijk verankerde verplichting.

dat de EMU-verplichting niet betekent dat de waterschappen per kwartaal een kwartaal-exploitatierkening en kwartaalbalans moeten gaan opmaken.

- b De administratie(s) moet(en) (in ieder geval aan het einde van het kwartaal) bij zijn, zodat kan worden voldaan aan de verplichting dat de gegevens binnen één maand na afloop van het kwartaal geleverd worden.

Een snelle levering van gegevens na afloop van een kwartaal kan alleen bij een strakke discipline als onderdeel waarvan onder andere:

- externe facturen zo spoedig mogelijk worden geboekt;
- interne boekingen in het desbetreffende kwartaal in principe niet nodig zijn, maar als ze worden geboekt wel moeten voldoen aan de eis dat ze consequent worden gedaan;
- randtotalen uit administraties buiten het grootboek (zoals belastingen, lonen en rente) regelmatig worden ingebracht;
- transitorische posten in samenhang met de bijbehorende lasten en baten per kwartaal worden berekend.

- c De verantwoording in de administratie(s) moet een correcte weergave geven van de gebeurtenissen die in het kwartaal hebben plaatsgevonden. Dit houdt in dat toevallige boekingsmomenten geen rol mogen spelen en betekent onder andere het volgende:

- boekingen op grote schaal na afloop van kalenderjaren uit andere dan het laatste kwartaal behoren niet meer voor te komen;
- probleemgevallen op tussenrekeningen moeten aan het eind van kwartalen zijn opgelost (met andere woorden: 'tussenrekeningen moeten leeg worden gemaakt');
- posten waaraan nog geen transactie ten grondslag ligt (zoals voor 'nog te maken kosten') behoren niet voor te komen;
- vergelijkbare transacties zullen op een gelijke manier door alle waterschappen aan tijdsperioden moeten worden toegerekend (bijvoorbeeld subsidies). Later in deze notitie wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop bepaalde bedragen aan kwartalen moeten worden toegerekend;
- de beginbalans reeds in het eerste kwartaal in de administratie moet zijn ingevoerd zodat mutaties van balansposten kunnen plaatsvinden en ook aan het einde van het eerste kwartaal balansstanden kunnen worden gerapporteerd.

- d Ten opzichte van de huidige interne rapportages worden (wellicht) extra rapportagemomenten geïntroduceerd.

Nu rapporteren waterschappen intern vaak per vier maanden of per halfjaar. De EMU-verplichting betekent een rapportage per drie maanden. Mede omdat de EMU-rapportageverplichting vrijwel zeker centraal binnen een waterschap kan worden afgedaan wordt geadviseerd niet om omwille van deze verplichting de interne rapportagecyclus te gaan wijzigen. Wel is het zaak om, wellicht nog meer dan thans, te zorgen dat de financiële administratie(s) aan het eind van iedere maand is (zijn) bijgewerkt.

Een bijzonder punt van aandacht is de rapportage over het tweede kwartaal. Deze moet in juli plaatsvinden en dat is een vakantiemaand. Waterschappen zullen zodanige interne afspraken moeten maken dat de rapportage toch wordt verzorgd.

Ad c Moment van registratie en toerekening aan kwartalen

In de Europese voorschriften worden aanwijzingen gegeven over de wijze waarop transacties aan perioden moeten worden toegerekend. In de administratie van de waterschappen hoeft deze toerekening echter niet altijd volledig te worden aangehouden, omdat het CBS in een aantal gevallen schattingen kan maken of bepaalde bedragen zelf aan kwartalen kan toerekenen. Wel van belang is dat waterschappen intern en onderling een consequente gedragslijn volgen. Veranderingen van jaar op jaar leiden tot steeds andere patronen en geven aanleiding tot vragen om een nadere toelichting.

Bij het uitwerken van de EMU-verplichting voor de waterschappen heeft een praktische vertaling van de Europese richtlijnen voor tijdstoerekening plaatsgevonden. Hierdoor kun-

nen waterschappen over het algemeen de handelwijze blijven toepassen die zij reeds hanterden en zorgt het CBS voor de nodige nabewerkingen. In enkele gevallen zullen waterschappen hun registratiemoment moeten aanpassen.

De volgende regels (die over het algemeen overeenkomen met toepassing van het stelsel van lasten en baten) zijn van toepassing:

- rente: volgens het principe van de aangroei in de verslagperiode, dus rente toerekenen naar de schuld die in het kwartaal uitstaat;
- afschrijvingen: moment waarop waterschappen deze boeken;
- loonkosten: toerekening vindt plaats naar de periode waarin medewerkers het loon hebben verdiend. Wat betreft vakantiegeld, eindejaars- en andere eenmalige uitkeringen geldt dat deze aan de periode moeten worden toegerekend waarin het recht op de betreffende bedragen is ontstaan. Zo moet bijvoorbeeld vakantiegeld worden toegerekend aan de maanden waarin de werknemers dit hebben opgebouwd²;
- contracten en/of facturen voor levering van goederen en diensten (voor exploitatie en investeringen): moment van levering. Wanneer waterschappen niet in staat zijn op basis van dit moment te rapporteren kunnen zij terugvallen op de factuurdatum, die een redelijk goede benadering van het moment van levering geeft³;
- dividend: moment waarop het dividend wordt vastgesteld;
- te ontvangen belastingen: de transacties en mutaties die betrekking hebben op de belastingopbrengsten dienen in de EMU-rapportages te worden vermeld op de wijze en in het kwartaal waarop waterschappen deze in de eigen administratie verantwoorden. Het gaat dan om posten zoals kortlopende vorderingen, belastingontvangsten, kwijscheldingen, oninbaar verklaringen e.d.⁴;
- te ontvangen en te betalen subsidies en uitkeringen: verantwoording vindt in principe plaats op het moment waarop het recht op een subsidie/uitkering ontstaat. Een goede benadering hiervan is het moment waarop het verzoek om uitbetaling van een subsidiebedrag wordt gedaan. Als waterschappen de bedragen niet op deze wijze kunnen registreren, kunnen zij als alternatief kiezen voor het moment dat bedragen worden ontvangen of betaald;
- leningen: moment van storting;
- naast de hierboven reeds genoemde mutaties zijn er bij waterschappen nog meer mutaties die (in de regel) maar eenmaal per jaar plaatsvinden. Voorbeelden zijn toevoegingen aan voorzieningen, activeringen en herwaarderingen. Deze moeten worden verantwoord in het kwartaal dat waterschappen deze mutaties zelf verantwoorden. Indien noodzakelijk zorgt het CBS voor de verdeling over de kwartalen.

5 Inhoud van de te verstrekken informatie

Algemeen

² Het Overlegorgaan Comptabiliteitsvoorschriften Waterschappen heeft de waterschappen op 19 maart 2003 een advies uitgebracht om deze consequente toepassing van het stelsel van baten en lasten te gaan doorvoeren.

³ Een bijzonder punt van aandacht zijn de leveringen in een jaar waarvan de facturen pas in het volgende jaar (of nog later) worden ontvangen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat in dergelijke gevallen een boeking plaatsvindt naar het moment van levering van de goederen en diensten.

⁴ Ten behoeve van de uiteindelijke EMU-rapportage zal het CBS zich houden aan de EMU-afspraken die voor de waterschapsbelastingen neerkomt op een gelijkmatige verdeling over het jaar. Dit betekent dat het CBS 25% van de belastingopbrengst aan ieder kwartaal toerekent. De waterschappen behoeven dit zelf niet te doen. Het CBS ontleent zijn informatie aan de jaarlijkse Begrotingsvergelijking. Eén en ander wordt in bijlage 3 nader uitgewerkt.

Omdat het zeker daarnaast, voor grote posten zoals de belastingontvangsten, voor de EMU-verplichting van groot belang is inzicht te krijgen in de financiële gebeurtenissen die daadwerkelijk plaatsvinden wordt de waterschappen gevraagd in de EMU-rapportages het daadwerkelijk verloop van de belastingontvangsten weer te geven.

De informatie die uiteindelijk in het kader van de kwartaalrapportages moet worden verstrekt wordt beschreven in het Europees Systeem van Rekeningen (ESR). Bij het uitwerken van de EMU-verplichting voor de waterschappen is geconstateerd dat de specificaties in de comptabiliteitsvoorschriften op een aantal punten niet helemaal spoorden met die van het ESR. Bij ieder geconstateerd verschilpunt is besproken of, en zo ja op welke wijze, de comptabiliteitsvoorschriften zouden moeten worden aangepast om als waterschappen aan de EMU-verplichting te voldoen. Tegelijk is van de gelegenheid gebruik gemaakt enkele kleine reparaties in de indeling en definiëring van bepaalde posten door te voeren.

Het doorlopen proces heeft geleid tot een notitie die aangeeft volgens welke specificatie de waterschappen informatie ten behoeven van de EMU-verplichting aan het CBS moeten gaan leveren (bijlage 3).

Voor de meeste waterschappen zal het doorvoeren van de specificaties van de EMU-rapportages betekenen dat de administratie(s) op een aantal punten iets anders moet(en) worden ingericht. Dit werk levert niet alleen een bijdrage aan het voldoen aan een Europese verplichting, maar zal ook de uniformiteit van het registreren door de waterschappen doen toenemen. Dit laatste zorgt voor een grotere vergelijkbaarheid van de waterschappen, hetgeen onder andere in bedrijfsvergelijkingen van belang is.

De belangrijkste verschillen tussen de indelingen in bijlage 3 en de huidige comptabiliteitsvoorschriften hebben de volgende achtergrond.

- In het kader van de Europese verplichting moet de informatie die betrekking heeft op transacties met derden afzonderlijk zichtbaar kunnen worden gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde posten die tot op heden zowel externe betalingen als interne verrekeningen in zich hadden nader moesten worden onderscheiden.
- Het ESR eist dat een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen de goederen en diensten met een economische levensduur van één jaar of langer en van korter dan één jaar. Onafhankelijk van de wijze waarop ze worden gefinancierd (geactiveerd, ten laste van de exploitatierekening, rechtstreeks uit een voorziening of uit een reserve) beschouwt het ESR de eerstbedoelde goederen en diensten als investeringen. Zowel in de kosten- als opbrengstsoorten moesten nadere specificaties worden doorgevoerd om de informatieverstrekking conform het ESR te kunnen garanderen.
- Zowel in de exploitatie- als balanssfeer komt het voor dat mutaties rechtstreeks uit een voorziening of een reserve plaatsvinden. In het kader van de EMU-verplichting dient de aard van de mutatie bekend te zijn. Vandaar dat aan de externe mutatie ook een economische categorie moet worden gekoppeld. De vertaling van deze eis in bijlage 3 heeft tot gevolg dat de EMU-verantwoording kan afwijken van de verantwoording in de administratie en jaarrekening.
- Op grond van het ESR moeten betalingen aan en ontvangsten door eigenaren van grond, binnenwateren en rivieren apart worden onderscheiden omdat deze niet als een vergoeding voor een geleverde dienst worden beschouwd. Dit heeft tot gevolg dat zowel een oude kostensoort als een oude opbrengstsoort moesten worden opgesplitst.
- Het ESR eist dat er een strikt onderscheid wordt gemaakt in betalingen die verband houden met door/voor derden geleverde prestaties of diensten en de uitkeringen van/aan het waterschap die niet aan deze voorwaarde voldoen (bijdragen genoemd). Deze eis betekende dat opnieuw zowel binnen de kosten- als opbrengstsoorten een nadere onderverdeling moest worden doorgevoerd.
- Binnen het ESR is de 'tegenpartij' een belangrijk fenomeen. Vandaar dat zowel met betrekking tot de kostensoort 'betaalde bijdragen', enkele opbrengstsoorten (voorbeelden: ontvangen bijdragen, te ontvangen belastingen) als diverse balansposten (voorbeelden:

verstrekte 'subsidies en bijdragen', betaalde afkoopsommen, verstrekke/ontvangen leningen) in het algemeen de volgende onderverdeling is gekozen:

- bedrijven;
 - overheden;
 - personen;
 - overigen.
- Net zoals de Wet Fido legt ook het ESR de grens tussen kortlopend–langlopend bij één jaar (één jaar en langer is langlopend, rest is kortlopend). De voorschriften voor de waterschappen zijn nog niet aangepast aan de Wet Fido en leggen de grens nog bij twee jaar. Vanaf 2004 zullen waterschappen de grens conform de Wet Fido en het ESR moeten leggen. Deze definitiewijziging heeft gevolgen voor de balansposten financiële vaste activa, vorderingen en overlopende activa, effecten, langlopende schulden alsmede kortlopende schulden en overlopende passiva.

Voor het aanleveren van de informatie zijn formulieren met bijbehorende toelichtingen opgesteld. De toelichting verwijst steeds naar onderdelen van de comptabiliteitsvoorschriften en van de in het kader van de EMU–verplichting voorgestelde wijzigingen daarvan. Het is de bedoeling dat de formulieren voor waterschappen gaan verwijzen naar vindplaatsen in de administratie (nadat deze uiteraard is aangepast aan de wijzigingen die in de bijlagen 3 en 4 worden beschreven). Op deze wijze wordt er naar gestreefd dat waterschappen de te leveren informatie rechtstreeks aan hun administratie[s] kunnen ontleen. Dit opent de mogelijkheid tot elektronische gegevensverstrekking.

De te leveren informatie kan in twee soorten worden onderscheiden: over de financiële omvang van transacties en over de standen van een aantal balansposten.

Transacties

Voor het voldoen aan de Europese verplichting is uiteindelijk alleen informatie over de omvang van transacties met derden nodig. De transacties worden onderverdeeld in:

- transacties in de exploitatiesfeer met betrekking tot kosten– en opbrengstsoorten;
- transacties in de balanssfeer met betrekking tot investeringen en externe mutaties van voorzieningen en reserves;
- transacties ten aanzien van schulden en vorderingen.

Interne verrekeningen en toerekeningen (zoals bespaarde rente, doorbelasting van kostenplaatsen, doorbelasting van kapitaallasten, interne mutaties van reserves en voorzieningen, verschuivingen van bedragen tussen reserves, activering van bouwrente en personeelslasten alsmede de bestemming van het jaarrekeningresultaat) zijn voor de EMU–verplichting niet van belang. Om de aansluiting bij de administraties van de waterschappen te waarborgen, wordt via de formulieren echter informatie over alle transacties met derden, interne verrekeningen en toerekeningen opgevraagd. Zodoende kunnen zowel de waterschappen als het CBS volledigheid en consistentie toetsen.

Standgegevens

Wat betreft balansstanden geldt dat informatie over de volgende posten moet worden geleverd:

a wat betreft de activa:

- leningen;
- uitzettingen;
- liquide middelen;
- overlopende activa;

b wat betreft de passiva:

- vaste schulden;
- vlottende schulden;
- overlopende passiva.

Van alle genoemde posten wordt een nadere specificatie gegeven. Deze is opgenomen in bijlage 3.

FAIW/RC
27.03.2003
3245