

## 268

### **Besluit van 20 mei 2011, houdende de regels voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 maart 2011, 2011-2000034451, CZW/WBI;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 28 april 2011, nr. W04.11.0102/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 mei 2011, nr. 2011-2000170518, CZW/WBI;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **HOOFDSTUK I ALGEMENE BEPALINGEN**

##### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *deelneming*: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het openbaar lichaam een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

b. *financieel belang*: een aan de deelneming ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de deelneming failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de deelneming haar verplichtingen niet nakomt;

c. *bestuurlijk belang*: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;

d. *hoofdfuncties en functies*: zorggebieden, gerangschikt overeenkomstig de indeling, opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 16, tweede lid;

e. *subfunctie*: een door de eilandsraad verbijzonderd onderdeel van een functie;

f. *de wet*: de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

## **Artikel 2**

1. De baten en de lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting en de jaarstukken opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden, onderscheidenlijk hebben geleid.

2. De baten en lasten worden geraamd dan wel verantwoord tot hun brutobedrag.

## **Artikel 3**

1. De begroting met de daarin opgenomen meerjarenraming en de jaarstukken geven volgens normen die als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie van het openbaar lichaam en over de baten en de lasten. In het bijzonder de eilandsraad en het College financieel toezicht moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.

2. De begroting met de daarin opgenomen meerjarenraming en toelichting geeft duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer.

3. De jaarstukken met de daarin opgenomen toelichtingen geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer. De jaarrekening geeft tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar.

## **Artikel 4**

1. De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek.

2. Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken afwijkt van die van het voorafgaande begrotingsjaar worden in de toelichting de verschillen aangegeven en worden de redenen die tot de afwijking hebben geleid uiteengezet.

## **Artikel 5**

Deelnemingen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.

# **HOOFDSTUK II DE BEGROTING EN DE TOELICHTING**

## **TITEL 2.1 ALGEMEEN**

### **Artikel 6**

1. De begroting bestaat ten minste uit:

- a. de beleidsbegroting;
- b. de financiële begroting.

2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:

- a. het beleidsplan;
- b. de paragrafen.

3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:

- a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
- b. het overzicht van voorgenomen investeringen;
- c. het overzicht reserves en voorzieningen.

## **TITEL 2.2 DE BELEIDSBEGROTING**

### **Artikel 7**

In het beleidsplan wordt ten minste ingegaan op de doelstellingen van het beleid, alsmede op de activiteiten die nodig geacht worden ter realisering van die doelstellingen en de kosten daarvan voor het begrotingsjaar, en voor de periode van de meerjarenraming, waarbij op nieuw beleid separaat wordt ingegaan.

### **Artikel 8**

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. bedrijfsvoering;
- e. deelnemingen;
- f. grondbeleid;
- g. collectieve sector.

### **Artikel 9**

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

### **Artikel 10**

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

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

2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:

- a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. een inventarisatie van de risico's, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;
- c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

### **Artikel 11**

1. De paragraaf betreffende het onderhoud van kapitaalgoederen bevat ten minste de volgende kapitaalgoederen:

- a. wegen;
- b. riolering;
- c. water;
- d. groen;
- e. gebouwen.

2. Van de kapitaalgoederen, bedoeld in het eerste lid, wordt aangegeven:

- a. het beleidskader;
- b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;

c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

#### **Artikel 12**

De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

#### **Artikel 13**

1. De paragraaf betreffende de deelnemingen bevat ten minste:
  - a. de visie op deelnemingen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van het beleid die zijn opgenomen in de begroting;
  - b. de lijst van deelnemingen.
2. In de lijst van deelnemingen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over elk van de deelnemingen:
  - a. de naam en de vestigingsplaats;
  - b. de rechtsvorm;
  - c. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
  - d. het belang dat het openbaar lichaam in de deelneming heeft;
  - e. de beleidsvoornemens omtrent de deelneming.

#### **Artikel 14**

- De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:
- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van het beleid die zijn opgenomen in de begroting;
  - b. een aanduiding van de wijze waarop het openbaar lichaam het grondbeleid uitvoert;
  - c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
  - d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
  - e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

#### **Artikel 15**

- De paragraaf betreffende de collectieve sector bevat tenminste:
- a. een overzicht van de rechtspersonen die samen de collectieve sector vormen;
  - b. een beschrijving van de betrokkenheid van het openbaar lichaam in elk van de rechtspersonen die deel uitmaken van de collectieve sector, niet zijnde het openbaar lichaam zelf;
  - c. een overzicht van de uitgaven-, inkomsten- tekort- en schuld cijfers van elk van de rechtspersonen die deel uitmaken van de collectieve sector over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend;
  - d. een overzicht van de schulden aan het begin van het begrotingsjaar en van de voorziene nieuwe schulden die in het begrotingsjaar worden aangegaan, en voor zover van toepassing de rentebetalingen op elk van die schulden, per rechtspersoon die deel uitmaakt van de collectieve sector;
  - e. een aanduiding van het financieringsbeleid van de collectieve sector dat het openbaar lichaam voorstaat en van de wijze waarop het dat wil realiseren.

## **TITEL 2.3 DE FINANCIËLE BEGROTING**

### **Artikel 16**

1. Het overzicht van baten en lasten wordt ingedeeld naar hoofdfuncties en functies, en bevat per functie de raming van de baten en lasten en het saldo. Het overzicht bevat voorts een post onvoorzien.

2. De functionele indeling wordt bij regeling van Onze Minister vastgesteld.

3. De eilandsraad kan de onderscheiden functies uitsplitsen naar subfuncties van eigen keuze.

4. Onderdeel van het overzicht van baten en lasten is een recapitulatie per hoofdfunctie van de baten en lasten en het saldo daarvan.

### **Artikel 17**

Het overzicht van voorgenomen investeringen vermeldt voor het begrotingsjaar en voor minimaal de drie daarop volgende jaren per investering ten minste:

a. het bedrag van de voorgenomen investering, en de wijze van financiering;

b. de afschrijvingslasten, onder vermelding van het laatste begrotingsjaar waarin de desbetreffende lasten gedekt moeten worden;

c. de onderhoudslasten;

d. indien van toepassing: de naam en omvang van de voor de investering opgebouwde bestemmingsreserve.

### **Artikel 18**

1. In het overzicht van reserves en voorzieningen wordt voor het begrotingsjaar per reserve en per voorziening het verloop gedurende het jaar weergegeven. Daaruit blijken:

a. het geraamde saldo aan het begin van het begrotingsjaar;

b. de geraamde toevoegingen of onttrekkingen;

c. de geraamde toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;

d. de geraamde verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;

e. het geraamde saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

2. Het overzicht geeft tevens per reserve en per voorziening het verloop gedurende de drie op het begrotingsjaar volgende jaren weer.

### **Artikel 19**

1. In een besluit tot wijziging van de begroting worden per functie de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

2. De eilandsraad kan het bestuurscollege machtigen tot overschrijving van begrotingsbedragen tussen functies onder de volgende voorwaarden:

a. overschrijvingen zijn alleen toegestaan als deze passen binnen het vastgestelde beleid;

b. overschrijvingen mogen het begrotingssaldo niet beïnvloeden;

c. de eilandsraad wijst van te voren clusters van functies aan waarbinnen overschrijvingen mogen plaatsvinden;

d. de eilandsraad bepaalt van te voren tot welk maximaal bedrag of percentage de overschrijvingen mogen geschieden.

### **Artikel 20**

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging, het geraamde bedrag voor het begrotingsjaar, en de geraamde bedragen voor de eerste drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig respectievelijk voorvorig begrotingsjaar: de oorzaken van het verschil;

c. een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten;

d. een overzicht van vrije uitkeringen, waarin per jaar voor ten minste de periode van het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren worden toegelicht de omvang van de vrije uitkeringen en de afzonderlijke inhoudingen voor afschrijvingen vanwege door het Rijk verstrekte renteloze leningen als bedoeld in artikel 89 van de wet, onder vermelding van het laatste begrotingsjaar waarvoor de desbetreffende inhouding plaatsvindt;

e. een overzicht personeel, waarin op basis van de organisatiestructuur ten minste wordt vermeld het aantal personeelsleden in fulltime-eenheden en de salarislasten, uitgesplitst naar formatieve functies en tijdelijke projectfuncties;

f. een overzicht geactiveerde kapitaaluitgaven, waarin per actief ten minste wordt vermeld de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar en de ramingen van de afzonderlijke mutaties;

g. een overzicht subsidies en inkomensoverdrachten, waarin per subsidie en per uitkering wordt vermeld de omschrijving, de grondslag en het geraamde bedrag.

## **HOOFDSTUK III DE JAARSTUKKEN EN DE TOELICHTING**

### **TITEL 3.1 ALGEMEEN**

#### **Artikel 21**

1. De jaarstukken bestaan ten minste uit:

a. het jaarverslag;

b. de jaarrekening.

2. Het jaarverslag bestaat ten minste uit:

a. de beleidsverantwoording;

b. de paragrafen.

3. De jaarrekening bestaat uit:

a. de rekening en de toelichting;

b. de balans en de toelichting;

c. het overzicht verantwoordingsinformatie bijzondere uitkeringen.

### **TITEL 3.2 DE BELEIDSVERANTWOORDING**

#### **Artikel 22**

De beleidsverantwoording bestaat ten minste uit de verantwoording over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en activiteiten voor het begrotingsjaar.

### **TITEL 3.3 DE PARAGRAFEN**

#### **Artikel 23**

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 8 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

## **TITEL 3.4 DE REKENING EN DE TOELICHTING**

### **Artikel 24**

De rekening bevat ten minste:

- a. het overzicht van gerealiseerde baten en lasten, het resultaat en de toelichting;
- b. de ramingen uit de begroting voor en na wijziging.

### **Artikel 25**

De toelichting op de rekening bevat ten minste:

- a. een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de rekening;
- b. een overzicht van de aanwending van het bedrag voor onvoorzien;
- c. een overzicht «personeel»;
- d. een overzicht «subsidies en inkomensoverdrachten»;
- e. een overzicht «deelnemingen».

### **Artikel 26**

De rekening wordt vastgesteld met inachtneming van hetgeen omtrent de financiële positie op de balansdatum is gebleken tussen het moment van opmaken van de rekening en het tijdstip van vaststelling daarvan, voor zover deze aanvullende informatie onontbeerlijk is voor het in artikel 3, eerste lid, bedoelde inzicht.

## **TITEL 3.5 DE BALANS EN DE TOELICHTING**

### *Paragraaf 3.5.1 Algemeen*

#### **Artikel 27**

In de balans worden naast de cijfers per balansdatum tevens de cijfers van de balans van het vorig begrotingsjaar opgenomen.

### *Paragraaf 3.5.2 Hoofdindeling van de balans*

#### **Artikel 28**

Op de balans worden de activa onderscheiden in vaste en vlottende activa, al naar gelang zij zijn bestemd om de uitoefening van de werkzaamheid van het openbaar lichaam al dan niet duurzaam te dienen.

#### **Artikel 29**

Op de balans worden de passiva onderscheiden in vaste en vlottende passiva.

### *Paragraaf 3.5.3 Vaste activa*

#### **Artikel 30**

Onder de vaste activa worden afzonderlijk opgenomen de materiële en de financiële vaste activa.

### **Artikel 31**

1. In de balans worden de materiële vaste activa onderscheiden naar:
  - a. gronden en terreinen;
  - b. woonruimten en bedrijfsgebouwen;
  - c. grond-, weg- en waterbouwkundige werken;
  - d. overige duurzame bedrijfsmiddelen;
  - e. vervoermiddelen;
  - f. machines, apparaten en installaties;
  - g. automatiseringsmiddelen;
  - h. overige materiële vaste activa.
2. Van de materiële vaste activa wordt aangegeven welke in erfpacht zijn uitgegeven.

### **Artikel 32**

- In de balans worden onder de financiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:
- a. kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen;
  - b. leningen aan deelnemingen;
  - c. overige langlopende leningen.
  - d. overige vorderingen met een looptijd van twee jaar of langer.

#### *Paragraaf 3.5.4 Vlottende activa*

### **Artikel 33**

Onder de vlottende activa worden afzonderlijk opgenomen de voorraden, de vorderingen met een looptijd korter dan twee jaar, de liquide middelen en de overlopende activa.

### **Artikel 34**

- In de balans worden onder de voorraden afzonderlijk opgenomen:
- a. grond- en hulpstoffen;
  - b. onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie;
  - c. gereed product en handelsgoederen.

### **Artikel 35**

- In de balans worden onder de vorderingen met een looptijd korter dan twee jaar afzonderlijk opgenomen:
- a. vorderingen op openbare lichamen;
  - b. rekening-courantverhoudingen met niet-financiële instellingen;
  - c. overige vorderingen.

### **Artikel 36**

In de balans worden onder de liquide middelen afzonderlijk de kas-, bank- en giroaldi en de rekening-courantverhouding bij het College financieel toezicht opgenomen.

### **Artikel 37**

- In de balans worden onder de overlopende activa afzonderlijk opgenomen:
- a. de van Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op bijzondere uitkeringen;
  - b. overige nog te ontvangen bedragen;



c. de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen.

#### *Paragraaf 3.5.5 Vaste passiva*

### **Artikel 38**

Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een looptijd van twee jaar of langer.

### **Artikel 39**

1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het rekeningresultaat.  
2. Het rekeningresultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

### **Artikel 40**

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:  
a. de algemene reserve;  
b. de bestemmingsreserves.  
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan de eilandsraad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

### **Artikel 41**

Voorzieningen worden gevormd wegens:  
a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;  
b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;  
c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.

### **Artikel 42**

In de balans worden onder de vaste schulden afzonderlijk opgenomen de nog openstaande schulden vanwege de door de departementen aan een openbaar lichaam verstrekte renteloze leningen als bedoeld in artikel 89 van de wet.

#### *Paragraaf 3.5.6 Vlottende passiva*

### **Artikel 43**

Onder de vlottende passiva worden afzonderlijk opgenomen de schulden met een looptijd korter dan twee jaar en de overlopende passiva.

### **Artikel 44**

In de balans worden onder de overlopende passiva afzonderlijk opgenomen:  
a. verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen;

b. de van Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor bijzondere uitkeringen die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren;

c. overige vooruit ontvangen bedragen die ten bate van volgende begrotingsjaren komen.

#### *Paragraaf 3.5.7 De toelichting op de balans*

#### **Artikel 45**

In de toelichting op de balans wordt aangegeven volgens welke methoden de afschrijvingen worden berekend.

#### **Artikel 46**

In de toelichting op de balans wordt van elk van de materiële vaste activa het verloop gedurende het begrotingsjaar in een sluitend overzicht weergegeven. Daaruit blijken, voor zover van toepassing:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de investeringen of desinvesteringen;
- c. de afschrijvingen;
- d. bijdragen van derden direct gerelateerd aan een actief;
- e. afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen;
- f. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar.

#### **Artikel 47**

1. In de toelichting op de balans wordt in een overzicht per bijzondere uitkering waarvoor aan het begin dan wel eind van het begrotingsjaar een vooruit ontvangen voorschotbedrag als bedoeld in artikel 44 onder b dan wel een nog te ontvangen voorschotbedrag als bedoeld in artikel 37 onder a op de balans staat het verloop van die balanspost gedurende het begrotingsjaar weergegeven. Daaruit blijken:

- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de ontvangen voorschotbedragen, of indien dat van toepassing is de nog te ontvangen bedragen voor het begrotingsjaar;
- c. het lastenbedrag voor het begrotingsjaar dat gedekt wordt met middelen van de betreffende bijzondere uitkering, met vermelding van de functie(s) waarop de lasten van de desbetreffende bijzondere uitkering worden verantwoord;
- d. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

2. In de toelichting op de balans wordt in een overzicht een specificatie gegeven van de overige nog te ontvangen bedragen als bedoeld in artikel 37 onder b en van de vooruitbetaalde bedragen als bedoeld in artikel 37 onder c.

3. In de toelichting op de balans wordt in een overzicht een specificatie gegeven van de nog te betalen bedragen verplichtingen als bedoeld in artikel 44 onder a, en van de overige vooruit ontvangen bedragen als bedoeld in artikel 44 onder c.

#### **Artikel 48**

In de toelichting op de balans wordt een overzicht opgenomen van de niet in de balans opgenomen belangrijke financiële verplichtingen waaraan het openbaar lichaam voor toekomstige jaren is gebonden.

#### **Artikel 49**

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.

2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:

- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de toevoegingen of onttrekkingen;
- c. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
- d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
- e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

#### **Artikel 50**

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 41, en de wijzigingen daarin toegelicht.

2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:

- a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de toevoegingen;
- c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
- d. de aanwendungen;
- e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

#### **Artikel 51**

In de toelichting op de balans worden van elke vaste schuld, bedoeld in artikel 42, vermeld:

- a. een omschrijving van de renteloze lening, en het departement dat de desbetreffende lening heeft verstrekt;
- b. het schuldbedrag van de lening aan het begin van het begrotingsjaar;
- c. het in het begrotingsjaar afgeloste bedrag door inhouding op de vrije uitkering;
- d. het schuldbedrag van de lening aan het eind van het begrotingsjaar.

#### **Artikel 52**

Artikel 26 is van overeenkomstige toepassing op de balans.

### **HOOFDSTUK IV WAARDEREN, ACTIVEREN EN AFSCHRIJVEN**

#### **Artikel 53**

1. Alle investeringen worden geactiveerd.

2. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde niet geactiveerd.

#### **Artikel 54**

1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd.

2. Bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief mogen op de waardering daarvan in mindering worden gebracht.

## **Artikel 55**

1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend.
4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde.

## **Artikel 56**

1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.
2. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks in gelijke jaarschijven afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.

## **Artikel 57**

1. Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.
2. Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
3. Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling, indien de restwaarde lager is dan de boekwaarde.

## **HOOFDSTUK V OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 58**

1. In afwijking van artikel 42 worden de schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010 ook in de balans opgenomen onder de vaste schulden.
2. De schulden, bedoeld in het eerste lid, worden afzonderlijk opgenomen onder de vaste schulden door zowel het totaalbedrag als een omschrijving van de afzonderlijke schulden en de met die afzonderlijke schulden gemoeide bedragen op te nemen.
3. Zolang de in het eerste lid bedoelde schulden niet zijn afgelost wordt in de financiële begroting, bedoeld in artikel 6, derde lid, ook opgenomen: het overzicht schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010.
4. In het in het derde lid bedoelde overzicht wordt voor elke schuld ten minste vermeld:
  - a. de omschrijving van de schuld;
  - b. het bedrag van de schuld aan het begin van het begrotingsjaar;
  - c. het bedrag dat wordt afgelost, voor zowel het begrotingsjaar als voor de drie daarop volgende jaren.

### **Artikel 59**

1. Het College financieel toezicht kan een openbaar lichaam voor de begrotingsjaren 2012 tot en met uiterlijk 2015 toestemming verlenen in de begroting, de begrotingswijzigingen, de jaarrekening en het jaarverslag op onderdelen af te wijken van de voorschriften in onderhavig besluit. Het

bestuurscollege kan daartoe een verzoek doen tot 1 juli van het jaar, voorafgaande aan het begrotingsjaar.

2. Het in het eerste lid bedoelde verzoek bevat een voorstel voor de onderdelen waarvan het bestuurscollege tijdelijk wenst af te wijken en, indien van toepassing, welke alternatieve informatie in elk van de betrokken begrotingsjaren zal worden opgenomen.

3. Het College financieel toezicht kan niet afwijken van het voorstel, bedoeld in het tweede lid, dan nadat het College het bestuurscollege van het desbetreffend openbaar lichaam in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord.

4. Het College financieel toezicht betreft de toepassing van dit artikel bij zijn halfjaarlijkse rapportage, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de wet, aan Onze Minister.

### **Artikel 60**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en wordt voor het eerst toegepast voor het begrotingsjaar 2012.

### **Artikel 61**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit begroting en verantwoording openbare lichamen BES.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 mei 2011

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner

Uitgegeven de *zevende* juni 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

#### Hoofdstuk 1 Doel en uitgangspunten van het besluit

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet financiën BES of: de wet) schrijft voor dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES) een begroting met meerjarenraming, en een jaarrekening en jaarverslag maken en geeft enkele vereisten waaraan de genoemde documenten in ieder geval dienen te voldoen. Artikel 13 van de wet bepaalt dat de begroting, de begrotingswijzigingen, het jaarverslag en de jaarrekening voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Het onderhavige besluit strekt daartoe. Artikel 99 van de Wet financiën BES bepaalt dat de regels voor het eerst worden toegepast voor het begrotingsjaar 2012.

Dit besluit beoogt zodanige eisen aan de genoemde documenten te stellen dat gewaarborgd is dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. In de eerste plaats is dat de informatiebehoefte van de eilandsraad. Het waarborgen van de informatiebehoefte van de eilandsraad staat bij dit besluit voorop, omdat het budgetrecht een van de belangrijkste rechten van de eilandsraad is. In de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. In principe moet de informatie voor de eilandsraad ook in die behoefte kunnen voorzien. Voorts heeft het bestuurscollege informatiebehoeften met het oog op zijn taak het openbaar lichaam te besturen. Ten slotte heeft een aantal derden informatiebehoeften: het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Cft BES) voor zijn rol als adviseur en toezichthouder en uitvoerder van het in opdracht van de minister uitvoeren van taken uit hoofde van de wet en de daarop berustende bepalingen, en de minister voor zijn toezichthoudende taak, zie bijvoorbeeld de artikelen 19 en 32 van de wet.

Bij de vaststelling van dit besluit zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1) de te verstrekken informatie in de begroting en jaarstukken<sup>1</sup> dient aan algemeen aanvaarde kwaliteitseisen te voldoen, zoals juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en relevantie.

2) het democratisch beginsel in combinatie met het beginsel van autonomie van de openbare lichamen. Bij de voorschriften is steeds gekeken in hoeverre deze beginselen het voorschrijven van regels noodzakelijk maken.

Met betrekking tot het tweede uitgangspunt is de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WoIBES) van belang. Deze wet regelt, naast de instelling van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook de ontvlechting van de posities van de eilandsraad en het bestuurscollege (ook wel aangeduid met dualisering), dat wil ondermeer zeggen dat leden van het bestuurscollege niet meer tevens lid van de eilandsraad kunnen zijn. De wet regelt ook de ontvlechting van de taken van eilandsraad en bestuurscollege. In de nieuwe taakverdeling heeft de eilandsraad de kaderstellende en controlerende taak en heeft het bestuurscollege tot taak te besturen en daarover verantwoording af te leggen.

Ook voor de begroting en jaarstukken heeft de dualisering gevolgen: de begroting moet de eilandsraad meer nog dan voorheen ondersteunen in zijn kaderstellende rol. Ook de controlerende functie van de eilandsraad dient te worden versterkt. Dit heeft geleid tot twee belangrijke principes

<sup>1</sup> Met de jaarstukken worden de jaarrekening en het jaarverslag bedoeld (zie verder hoofdstuk 3).

bij de begroting en de jaarstukken die ten grondslag liggen aan dit onderhavige besluit:

1) de eilandsraad stelt zowel de doelstellingen van het beleid vast, als de bedragen die kunnen worden aangewend voor activiteiten om deze doelstellingen te realiseren;

2) de eilandsraad stelt beleidsuitgangspunten van beheersaspecten en van de lokale heffingen vast.

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op dualisering en de relatie met de begroting en de jaarstukken, en in hoofdstuk 3 op de informatieverstrekking via begroting en jaarstukken.

Bij het opstellen van dit besluit is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBVpg) als uitgangspunt genomen. Bij dat BBVpg is het principe «een eigenstandig kader voor provincies en gemeenten» gevolgd vanwege de eigenheid van gemeenten en provincies. Kern van dit eigenstandig kader is dat in het BBVpg niet het stelsel van baten en lasten volgens boek 2 BW wordt gevolgd, maar een gemodificeerd stelsel van baten en lasten wordt voorgeschreven dat is toegesneden op de eigenheid<sup>1</sup> van provincies en gemeenten. Door het BBVpg voor de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te passen aan de omstandigheden voor de BES is voor de BES dus ook een eigen eigenstandig kader ontstaan. De uitgangspunten zoals opgenomen in het hiervoor genoemde document voor provincies en gemeenten zijn ook van toepassing voor de BES.

Daarnaast is geprobeerd voor de drie openbare lichamen de veranderingen niet te groot te maken, om te voorkomen dat het invoeren van de nieuwe voorschriften te veel tijd en moeite zou vragen. Op termijn is een verdere gelijkstelling met de BBVpg wel te verwachten. In hoofdstuk 4 van dit algemeen deel van de nota van toelichting wordt nader ingegaan op de belangrijkste overeenkomsten en verschillen met het BBVpg.

## **Hoofdstuk 2 Dualisering en de begrotingscyclus**

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de WolBES leidt tot een scherpere afbakening tussen de taken en bevoegdheden van eilandsraad en bestuurscollege. De eilandsraad stelt kaders en controleert, het bestuurscollege bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze taken van eilandsraad en bestuurscollege zijn van groot belang voor de financiële functie. Dit wordt duidelijk aan de hand van de begrotingscyclus.

Bij de begroting stelt de eilandsraad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie.

- Na vaststelling van de begroting voert het bestuurscollege het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die hiervoor zijn aangegeven. De begroting heeft dan een beheerstechnische/bedrijfs-economische functie.

- Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, legt het bestuurscollege verantwoording af over de realisatie van de door de eilandsraad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.

- De eilandsraad beoordeelt op grond van de jaarstukken of het bestuurscollege in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft geopereerd. Ook dienen de jaarstukken (mede) ter beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid. De jaarstukken vervullen dus ook een rol bij de controle door de eilandsraad.

Daarnaast zijn er gedurende het begrotingsjaar nog diverse andere momenten waarop het bestuurscollege rapporteert aan de eilandsraad en/of begrotingswijzigingen worden voorgesteld.

<sup>1</sup> Met eigenheid wordt aangegeven dat huishoudens van overheden op onderdelen principieel anders zijn dan die van bedrijven, wat maakt dat er behoefte kan zijn aan specifieke regelgeving.

Voor het stellen van kaders (allocatie en autorisatie) en voor het controleren is een goed inzicht van de eilandsraad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van het openbaar lichaam essentieel. Zoals ook in hoofdstuk 1 al is aangegeven staat de waarborging van de informatiebehoefte van de eilandsraad bij dit besluit voorop, omdat het budgetrecht een van de belangrijkste rechten van de eilandsraad is. Om dit te waarborgen bevat dit besluit minimale vereisten over in de begroting en jaarstukken op te nemen informatie. Via de bepalingen van de financiële verordening (artikel 34 Wet financiën BES) kan de eilandsraad zelf ook voorschriften geven met betrekking tot de financiële functie, en bijvoorbeeld eigen voorschriften opnemen die hij nodig vindt om een goed inzicht in de financiële positie te krijgen en te houden.

### **Hoofdstuk 3 Informatievoorziening via de begroting en jaarstukken**

#### *3.1 De informatievoorziening voor de eilandsraad*

De begroting en de jaarstukken zijn belangrijke stukken voor de eilandsraad om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende functies. Beide documenten bestaan uit twee delen, die ieder op hun beurt ook weer zijn onderverdeeld. Hieronder worden deze onderdelen voor de begroting en vervolgens voor de jaarstukken kort weergegeven. In de artikelsgewijze toelichting wordt uitgebreider op de documenten en onderdelen ingegaan.

#### De begroting

De begroting is onderverdeeld in de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat uit:

- a. het beleidsplan
- b. de paragrafen

De financiële begroting bestaat uit:

- a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting
- b.1 het overzicht van voorgenomen investeringen
- b.2 het overzicht reserves en voorzieningen.

Aansluiting van begroting en jaarstukken van de openbare lichamen is belangrijk voor het inzicht. De eilandsraad moet via de jaarstukken kunnen zien wat er terecht is gekomen van de voornemens in de begroting. De jaarstukken bestaan uit een jaarrekening en een jaarverslag. In de hierboven gegeven opzet van de begroting is de beleidsbegroting de tegenhanger van het jaarverslag en de financiële begroting van de jaarrekening. Bij de indeling van de jaarstukken wordt verder op de relatie tussen de begroting en jaarstukken ingegaan. Hieronder worden kort de onderdelen van de begroting beschreven.

#### Het beleidsplan

In het beleidsplan wordt ingegaan op de doelstellingen van het beleid en de wijze waarop het openbaar lichaam die doelstellingen wil gaan realiseren, waarbij ook een raming wordt gegeven van de kosten van die aanpak om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Een methode om het beleidsplan vorm te geven is om per beleidsonderwerp de volgende drie vragen te beantwoorden:

- 1) wat willen we bereiken?,
- 2) wat gaan we ervoor doen?, en
- 3) wat gaat het kosten?.



Met het vaststellen van de begroting stelt de eilandsraad dus niet alleen vast welke middelen voor welke zaken mogen worden uitgegeven maar wordt dat via het beleidsplan gekoppeld aan beleidsdoelstellingen en de daarvoor te ondernemen activiteiten.

#### De paragrafen

In de paragrafen worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. De paragrafen bevatten de beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten en de lokale heffingen en vallen daarom onder de beleidsbegroting. Via deze paragrafen kan de eilandsraad ook hier nadrukkelijk zelf de beleidsuitgangspunten vaststellen. Het gaat bijvoorbeeld om het aangeven van het beleid over het weerstandsvermogen: wat vindt de eilandsraad een verstandige spaarpot voor toekomstige tegenvallers?

#### Het overzicht van baten en lasten

Via vaststelling van de begroting autoriseert de eilandsraad het bestuurscollege tot het doen van uitgaven. Het overzicht van baten en lasten moet daarom de integrale financiële vertaling van het beleidsplan te geven in baten en lasten. Dit besluit schrijft voor dat het overzicht van baten en lasten wordt ingedeeld naar voorgeschreven functies. Het openbaar lichaam kan zelf wel subfuncties in het overzicht opnemen om daarmee het overzicht zo goed mogelijk passend te maken voor het eigen openbaar lichaam.

#### Het overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht reserves en voorzieningen

Gezien het belang van inzicht in de financiële positie, mede met het oog op de continuïteit van het openbaar lichaam, dient het openbaar lichaam voldoende aandacht te besteden aan de financiële positie. Speciale aandacht dient in dat kader gegeven te worden aan de investeringen, en aan de reserves en voorzieningen. Samen vormen deze overzichten van de financiële begroting de tegenhanger van de balans bij de jaarstukken.

Samen met het overzicht van baten en lasten vormen de beide overzichten het deel van de begroting dat de basis vormt voor de controle van de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de jaarrekening door de accountant.

#### De jaarstukken

De jaarstukken zijn, zoals al aangegeven, onderverdeeld in het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag bestaat uit:

- a. de beleidsverantwoording
- b. de paragrafen

De jaarrekening bestaat uit:

- a. de rekening en toelichting
- b. de balans en toelichting

Deze vier onderdelen corresponderen met de onderdelen van de begroting. De begroting en de onderverdeling ervan sluit zoveel mogelijk aan op de jaarstukken. De gelijke indeling van begroting en jaarstukken is essentieel.

In de beleidsverantwoording laat het bestuurscollege zien in hoeverre de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd en in hoeverre de beleidsdoelstellingen voor het betreffende begrotingsjaar zijn gerealiseerd.

In de paragrafen dient te worden gerapporteerd aan de hand van de beleidsuitgangspunten die in elk van de paragrafen zijn gesteld bij de

begroting, bijvoorbeeld of de voornemens die in de begroting waren opgenomen om het gewenste weerstandsvermogen te bereiken zijn gerealiseerd.

De rekening is de tegenhanger van het overzicht van baten en lasten, en de balans kan gezien worden als de tegenhanger van het overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht reserves en voorzieningen, met dien verstande dat de balans uitbreider is.

De eilandsraad stelt zowel de begroting als de jaarstukken vast. Met het vaststellen van de begroting autoriseert de eilandsraad het bestuurscollege tot het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen. Met het vaststellen van de jaarstukken verleent zij het bestuurscollege decharge. Daarbij kan de eilandsraad gebruik maken van het oordeel en de controlebevindingen van de accountant in respectievelijk de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen. De accountantsverklaring heeft betrekking op de jaarrekening, waarbij de consistentie tussen de jaarrekening en het jaarverslag een aandachtspunt is.

### *3.2 De informatievoorziening voor het bestuurscollege*

In het voorgaande is toegelicht dat de eilandsraad met het vaststellen van de begroting de kaders geeft voor zowel het beleid als de financiën. De begroting is daarmee van groot belang voor de uitvoerende taak van het bestuurscollege. De eilandsraad kan via het opnemen van subfuncties de machtiging voor het bestuurscollege om uitgaven te doen verder detailleren, maar het bestuurscollege zal voor het uitvoeren van het beleid toch behoefte hebben aan nog meer gedetailleerde informatie, zoals het vertalen naar (directie- en afdelings-)werkplannen en budgetten met periodieke rapportering aan het bestuurscollege over de stand van zaken. Het is aan het bestuurscollege om daar zelf invulling aan te (laten) geven.

## **Hoofdstuk 4 Verschillen met het BBVpg**

Omdat voor het onderhavige besluit het BBVpg als uitgangspunt is genomen zijn er overwegend overeenkomsten tussen het onderhavige besluit en het BBVpg. Op een aantal punten wordt echter van het BBVpg afgeweken teneinde beter aan te sluiten bij de specifieke omstandigheden van de BES. Hieronder worden kort de belangrijkste verschillen tussen het onderhavige besluit en het BBVpg toegelicht. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- functies in plaats van programma's;
- verschillen in de inrichting van de begroting en jaarstukken;
- verschillen vanwege specifieke bepalingen in de Wet Financiën BES.

### *Functies in plaats van programma's*

In dit besluit is ervoor gekozen om het overzicht van baten en lasten in te delen naar verplicht voorgeschreven functies. Het BBVpg schrijft een indeling naar eigen programma's voor.

Belangrijke reden voor deze keuze is dat de financiële systemen en werkprocessen van de openbare lichamen zijn ingericht op de functies en het veel tijd en moeite zou vragen om de indeling naar programma's te ondersteunen, en een indeling naar functies ook goed voldoet aan de informatiebehoefte van de eilandsraad.

### *Verschillen in de inrichting van de begroting en jaarstukken*

De voorschriften voor de inrichting van de begroting en de jaarstukken zijn vrijwel gelijk aan die in het BBVpg. Omdat voor de openbare lichamen het programmaconcept niet is overgenomen is de naamgeving in het onderhavige besluit iets verschillend van die in het BBVpg.

Verder is in het BBVpg «de uiteenzetting van de financiële positie» een verplicht onderdeel van de financiële begroting. In dit besluit is ervoor gekozen om twee onderdelen daarvan als minimumvereiste voor te schrijven. Ook de bepalingen in het BBVpg over resultaatbepaling en -bestemming zijn niet overgenomen in dit besluit. Ook hier geldt dat het veel tijd en moeite zou vragen om de genoemde BBVpg-voorschriften in te voeren, en dat administratieve eenvoud de voorkeur heeft.

### *Verschillen vanwege specifieke bepalingen in de Wet financiën BES*

De Wet financiën BES kent een aantal bepalingen die specifiek gelden voor de openbare lichamen. Ook deze leiden tot verschillen in dit besluit ten opzichte van het BBVpg. Een voorbeeld hiervan is artikel 11 (geldleningen, de collectieve sector en de rentelastnorm) van de wet. Dat artikel is onder meer van invloed op de bepalingen in het onderhavige besluit die aangeven welke balansposten minimaal nodig zijn. Daarnaast wordt ook een afzonderlijke paragraaf over de collectieve sector voorgeschreven, in verband met de rol die de collectieve sector speelt bij de rentelastnorm, die in de wet op nul is gesteld.

Verder hebben de genoemde bepalingen uit de Wet Financiën BES gevolgen voor de wijze van financieren van investeringen. Een mogelijkheid is dat het Rijk een investering voorfinanciert door het verschaffen van een renteloze lening als bedoeld in artikel 89 van de Wet financiën BES. Het voorgefinancierde bedrag wordt via jaarlijkse inhoudingen in mindering gebracht op de vrije uitkering. Het te ramen en verantwoorden bedrag aan vrije uitkering kan dus verschillen met het bedrag dat door het Rijk wordt overgemaakt (zie ook de toelichting bij artikel 22). Om dit inzichtelijk te maken kent het onderhavige besluit in artikel 22 de verplichting om het overzicht vrije uitkering op te nemen in de toelichting bij het overzicht van baten en lasten.

## **Hoofdstuk 5 Overgangsrecht**

Uit de ontvangen reacties valt op te maken dat de nieuwe regelgeving nog wel het nodige vraagt van de openbare lichamen voordat deze in volle omvang nageleefd kan worden. Daarom is voorzien in een ruime overgangsregeling.

In artikel 59 van dit besluit is de overgangsregeling uitgewerkt. Dat artikel maakt het mogelijk om gedurende de begrotingsjaren 2012 tot en met 2015 via een groeitraject te gaan voldoen aan alle bepalingen van dit besluit. De begroting en de jaarstukken van het begrotingsjaar 2016 moeten dus in ieder geval voldoen aan de bepalingen van dit besluit. Het gaat dan nadrukkelijk om een groeitraject om aan de regels van het onderhavige besluit te voldoen. De overgangsregeling kan niet gebruikt worden om tijdelijk niet te hoeven voldoen aan wettelijke bepalingen als bijvoorbeeld van de Wet financiën BES.

Het College bepaalt in hoeverre en hoe lang mag worden afgeweken van dit besluit. Het besluit tot het verlenen van toestemming geeft aan via welk traject het betrokken openbaar lichaam zal gaan voldoen aan alle regels van dit besluit. Uitgangspunt van dat traject is dat het openbaar lichaam zo snel als redelijkerwijze mogelijk is, zal voldoen aan alle bepalingen van dit besluit.

De procedure voorziet er in dat het bestuurscollege een aanvraag doet voor een besluit tot toestemming tot afwijking. In die aanvraag is een voorstel opgenomen voor het hiervoor bedoelde traject. Denkbaar is dat het opstellen van dat voorstel gebeurt in samenspraak met het College. In ieder geval heeft het College hier een eigen verantwoordelijkheid. Het kan in zijn besluit afwijken van het voorstel van het bestuurscollege.

## **Hoofdstuk 6 Procedure en adviezen**

Het concept voor dit besluit is voorgelegd aan de besturen van eilandsgebieden en aan het Cft. Van het Cft is een officiële reactie ontvangen. Daarnaast is ter plaatse op ambtelijk niveau contact geweest met vertegenwoordigers van Bonaire. De reactie van het College heeft met name geleid tot een uitbreiding van het aantal verplichte paragrafen, en bijstellingen voor het overzicht personeel en het overzicht subsidies en inkomensoverdrachten.

De reactie van Cft en van Bonaire heeft bijgedragen aan een goede formulering voor overgangsbepalingen met betrekking tot een groeitraject en de reactie van Bonaire heeft voorts nog geleid tot een overgangsbepaling over de schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

Dit artikel bevat definities van begrippen die elders in het besluit worden gebruikt.

Deelnemingen zijn gedefinieerd als die organisaties waarin het openbaar lichaam zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. In de onderdelen b en c is bepaald wat met een financieel en bestuurlijk belang wordt bedoeld.

Een financieel belang houdt in dat het openbaar lichaam middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement. Ook heeft het openbaar lichaam een financieel belang indien financiële problemen bij de deelneming kunnen worden verhaald op het openbaar lichaam.

Een bestuurlijk belang betekent dat het openbaar lichaam op enigerlei wijze zeggenschap heeft, hetzij omdat het openbaar lichaam een zetel in het bestuur heeft, hetzij omdat het mee kan stemmen.

Deze definities houden in dat participaties in NV's, BV's, VOFs, commanditaire vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen deelnemingen zijn. Ook stichtingen en verenigingen kunnen onder de deelnemingen vallen, indien het openbaar lichaam een zetel in het bestuur heeft en financiële risico's loopt. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is geen deelneming. Een eventueel morele verplichting tot betaling in geval van problemen kan het wel verstandig maken de stichting of vereniging in de paragraaf weerstandsvermogen op te nemen.

### **Artikel 2**

Artikel 13, eerste lid, van de Wet Financiën BES bepaalt dat er voor de begroting, de begrotingswijzigingen, de jaarrekening en het jaarverslag een stelsel van baten en lasten wordt gehanteerd. De bepalingen in dit artikel van het onderhavige besluit geven kort de kern van een stelsel van baten en lasten aan.

Er staat «een» in plaats van «het» stelsel van baten en lasten. De reden hiervoor is dat het stelsel zoals dat geldt voor de BES is afgeleid van dat

voor de provincies en gemeenten, en de provincies en gemeenten een gemodificeerd stelsel hebben vanwege de eigenheid. Zie voor een nadere toelichting hierop hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het tweede lid benadrukt dat de baten en lasten bruto verantwoord dienen te worden, omdat de eilandsraad een beeld dient te hebben van de integrale baten en lasten. Indien de baten en lasten met elkaar worden verrekend, en daarmee dus netto zouden worden geraamd of verantwoord, heeft de eilandsraad geen goed beeld van de totaalbedragen van de begroting of jaarstukken.

In de artikelen 53 tot en met 57 zijn alle bepalingen rondom waardering, activeren en afschrijven bijeengebracht. Deze bepalingen zijn van grote invloed op zowel de balans als de baten en lasten en zijn algemeen geldend voor de begroting met meerjarenraming, de jaarstukken en alle toelichtingen. Er is – net als in het BBVpg – voor gekozen deze bepalingen niet op te nemen bij de algemene bepalingen, maar na het hoofdstuk waarin de balans wordt uitgewerkt. Reden hiervoor is de nauwe relatie tussen de balans en het bepaalde in de artikelen 53 tot en met 57.

### **Artikel 3**

Dit artikel geeft de algemene eisen die gelden voor de begroting, de meerjarenraming, en de jaarstukken.

Doel van het eerste lid is te bepalen dat het inzicht van de eilandsraad, en vanwege zijn controlerende taak ook het Cft BES, in de financiële positie en de exploitatie voorop staat. Bij het bepalen van hoe zaken in de begroting en jaarstukken te verwerken dient dit principe, naast het volgen van de bepalingen in dit besluit en andere relevante regelgeving leidend te zijn.

Het tweede en derde lid bepalen dat de diverse documenten duidelijk en stelselmatig de (geraamde) baten en lasten dienen weer te geven. De jaarstukken dienen daarnaast ook getrouw te zijn. Voor de begroting met de meerjarenraming is de eis van getrouwheid niet mogelijk.

Daarnaast dienen zowel de begroting als de jaarrekening een (getrouw,) duidelijk en stelselmatig inzicht te geven in de financiële positie.

Inzicht in de financiële positie is, in tegenstelling tot de vermogenspositie bij het bedrijfsleven, niet uitsluitend af te leiden uit de balans; naast de balans dient ook de exploitatie te worden beschouwd. Van belang daarbij is dat het vermogen wordt gezien in relatie tot de exploitatie. Vermogensaanwas is in de publieke sector geen doel op zichzelf, maar staat in dienst van de maatschappelijke opgaven waarvoor een publiek orgaan als een openbaar lichaam zich gesteld ziet. Het begrip is niet gelijk aan het weerstandsvermogen, omdat het weerstandsvermogen zich richt op het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de meer reguliere exploitatie. Het begrip financiële positie is breder dan het begrip weerstandsvermogen.

Ook bij de begroting is inzicht in de financiële positie van belang, bijvoorbeeld bij de vraag of de voorgenomen investeringsplannen passen binnen de (toekomstige ontwikkeling van de) exploitatie en vermogenspositie.

Naast de eisen van getrouwheid, duidelijkheid en stelselmatigheid is de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansposten van belang. Echter, aangezien dit vanzelfsprekend is voor een overheid is deze eis hier niet expliciet verwoord.

Het begrip «normen die als aanvaardbaar worden beschouwd» is overgenomen uit de overeenkomstige bepaling in artikel 3 van het BBVpg. Voor het BBVpg is dat begrip verder uitgewerkt in het op grond van artikel 75, tweede lid, onderdeel a, van het BBVpg door de Commissie besluit begroting en verantwoording opgestelde document «uitgangspunten begroting en verantwoording van provincies en gemeenten». Die uitgangspunten zijn daarmee ook relevant voor de openbare lichamen. Zie ook hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

#### **Artikel 4**

Het eerste lid bepaalt dat de begroting en de jaarstukken zoveel mogelijk een identieke indeling hebben. Een identieke opzet van begroting en jaarstukken is wezenlijk voor het inzicht van de eilandsraad voor hun controlerende taak.

#### **Artikel 5**

Dit artikel verbiedt het consolideren van deelnemingen in de begroting en jaarstukken. Om het inzicht voor de eilandsraad zo transparant mogelijk te maken is ervoor gekozen om in de begroting en jaarstukken alleen informatie te verwerken voor het openbaar lichaam zelf en niet van haar deelnemingen, ook niet als deze voor 100% in handen van het openbaar lichaam zijn. Wel dient in de toelichting op de rekening een overzicht van de deelnemingen te worden opgenomen (zie artikel 25). Verder is voor een goed inzicht gewenst om in het beleidsplan van de begroting aan te geven op welke wijze deelnemingen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

De deelnemingen zullen zelf begrotingen en rekeningen moeten opstellen conform de regels die voor de betreffende rechtsvorm van toepassing zijn en conform de afspraken die onderling zijn overeengekomen.

#### **Artikel 6**

Naar analogie van de jaarstukken, die op grond van artikel 28 van de Wet financiën BES zijn uitgesplitst in twee delen – het jaarverslag en de jaarrekening – is ook de begroting onderverdeeld in twee delen, namelijk de beleidsbegroting en de financiële begroting. De jaarrekening is de tegenhanger van de laatste en het jaarverslag van de eerste. Zowel de beleidsbegroting als de financiële begroting zijn weer onderverdeeld, respectievelijk in het beleidsplan en de paragrafen, en in het overzicht van baten en lasten, het overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht van reserves en voorzieningen.

De begroting bestaat daarmee dus minimaal uit de volgende onderdelen:

- het *beleidsplan* waarin expliciet wordt ingegaan op de doelstellingen van het beleid en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden deze te verwezenlijken. Zie ook (de toelichting bij) artikel 7.
- de *paragrafen* waarin beheersonderwerpen worden behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële positie. Het is echter aan de eilandsraad zelf de beleidslijnen te bepalen. Zie ook (de toelichting bij) de artikelen 8 tot en met 15.
- het *overzicht van baten en lasten*, waarin is aangegeven tot welke lastenbedragen de eilandsraad het bestuurscollege heeft geautoriseerd voor het aangaan van verplichtingen (en daaruit voortvloeiende betalingen) door het vaststellen van de begroting. Zie ook (de toelichting bij) de artikelen 16 en 22.

- het overzicht van voorgenomen investeringen, waarin is aangegeven tot welke bedragen de eilandsraad het bestuurscollege heeft geautoriseerd voor het doen van investeringen in het desbetreffende begrotingsjaar. Dit overzicht is nodig vanwege de veelal omvangrijke bedragen die met een investering zijn gemoeid en de langdurige periode waarvoor een investering tot lasten leidt. Zie ook (de toelichting bij) artikel 17.
- het overzicht van reserves en voorzieningen, waarin de stand en het verloop van elk van de reserves en voorzieningen is opgenomen. Zie ook (de toelichting bij) artikel 18.

Artikel 18 van de Wet financiën BES bepaalt dat de eilandsraad de begroting vaststelt.

In een klassieke begroting – een begroting die is opgebouwd uit vooral financiële cijfers – is de vaststelling van de begroting vaak (slechts) opgevat als vaststelling van de bedragen. Het vaststellen van de begroting betekent – in de enge, financiële benadering – met name dat de eilandsraad het bestuurscollege toestemming geeft in een bepaald jaar voor een bepaald doel lasten te realiseren (in de praktijk wel aangeduid met autorisatie). Dat wil zeggen dat het bestuurscollege bevoegd is aan dat jaar toe te rekenen verplichtingen aan te gaan tot een bepaald bedrag en voor de geleverde prestaties op die verplichtingen betalingen te doen. Zodra duidelijk wordt dat het geautoriseerde bedrag zal worden overschreden moet het bestuurscollege terug naar de eilandsraad.

In een «moderne» begroting heeft het beleid een centrale plaats. De cijfers zijn een vertaling van het beleid. In zo'n begroting worden zodoende zowel de baten en lasten als het beleid dat daar onder ligt, vastgesteld. De autorisatiefunctie van de begroting blijft dus intact, maar via het vaststellen van de begroting wordt tevens het beleid vastgesteld.

Indien bijvoorbeeld de uitvoering van het beleid gedurende het begrotingsjaar substantieel wijzigt, dan zal het bestuurscollege de eilandsraad daarvoor moeten raadplegen. Of het bestuurscollege dat wel of niet zal doen is ook een bestuurlijk-politieke wegging. Een en ander kan als volgt toegelicht worden.

Het kan zijn dat er tijdens een lopend begrotingsjaar een wijziging in de begroting nodig is, doordat bijvoorbeeld voor een activiteit meer geld nodig is. Indien dat betekent dat het vastgestelde bedrag voor de desbetreffende functie hoger moet zijn, dan zal hiervoor een besluit tot wijziging van de begroting vastgesteld moeten worden (zie ook artikel 19). Verschuivingen van bedragen op grond van in de begroting verleende machtiging tot af- en overschrijving binnen het totale bedrag dat voor een cluster van functies is vastgesteld, behoeven op zich geen wijziging van de begroting. Wel zal een concrete opdracht tot af- of overschrijving voor instemming aan de eilandsraad voorgelegd moeten worden (artikel 27, tweede lid, van de wet). Echter, als zo'n verschuiving het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging zal de eilandsraad in dat geval de wijziging in het beleid en de bijbehorende functiebedragen opnieuw willen vaststellen.

## **Artikel 7**

Dit artikel bevat de verplichting om expliciet in te gaan op de doelstellingen van het beleid en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden deze te verwezenlijken. Het gaat in het beleidsplan primair om beleid gericht op maatschappelijke doelstellingen, maar het kan ook gaan om beleid betreffende de (verbetering van de bedrijfsvoering van de) eigen organisatie. Elke organisatie doet er verstandig aan continu aandacht te hebben voor het verbeteren van de (bedrijfsvoering van de) eigen organisatie, met het oog op doelgericht, doelmatig en rechtmatig handelen.



Belangrijke aspecten van bedrijfsvoering zijn personeel, informatisering, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en facilitaire dienstverlening (waaronder huisvesting). Een mogelijke indeling van beleidsonderwerpen met -doelstellingen is een indeling naar de hoofdfuncties (waarbij de bedrijfsvoering bij hoofdstuk 9 aan de orde zou kunnen komen), maar is niet verplicht. Het beleid inzake belangrijke beheersonderwerpen wordt in de paragrafen samengevat, ook als hierin geen wijziging staat gepland. Dit besluit verplicht om minimaal 7 paragrafen op te stellen, zie hiervoor de artikelen 8 tot en met 15.

In het onderhavige artikel is tevens bepaald dat in het beleidsplan afzonderlijk ingegaan moet worden op nieuw beleid. Overigens kan het heel goed voorkomen dat een begroting geen nieuw beleid bevat. Beleid heeft immers vaak een meerjarig karakter en vaak zal dus meer dan één begrotingsjaar nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Hetzelfde beleidsonderwerp komt dan dus in meerdere begrotingsjaren terug. Daarom verplicht dit artikel om duidelijk aan te geven wat in het begrotingsjaar wordt gedaan om doelstellingen te bereiken en wat in de drie daaropvolgende jaren (de periode van de meerjarenraming). Bij het beschrijven van de beleidsdoelstellingen en de ter bereiking daarvan voorgenomen activiteiten is het zaak om evenwicht te bewaren tussen inzicht en compactheid van informatie, en zo veel mogelijk aan te geven wat de beoogde resultaten (output) voor het desbetreffende begrotingsjaar zijn.

Voor het inzicht van de eilandsraad is het nuttig om het beleid respectievelijk de beleidsvoornemens vanuit een meerjarig perspectief te kunnen beoordelen. In financiële termen betekent dit dat de meerjarenraming de basis zal vormen voor het opstellen van de desbetreffende begrotingen. Dit betekent ook dat de meerjarenraming in beginsel (structureel) sluitend zal moeten zijn. De meerjarenraming beslaat ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (artikel 13, derde lid, onderdeel b, van de Wet financiën BES).

## **Artikel 8**

Dit artikel bepaalt dat in de begroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot belangrijke beheersmatige aspecten en de lokale heffingen. Doel van de paragrafen is om informatie over deze onderwerpen die versnipperd in de begroting kan staan te bundelen in een kort overzicht, waardoor de eilandsraad en ook het Cft BES voldoende inzicht krijgen.

Het tweede lid bepaalt voor welke onderwerpen een paragraaf moet worden opgenomen. Met de genoemde onderwerpen is telkens een groot financieel belang gediend. De paragrafen geven daardoor extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie op de korte en langere termijn. Het eilandbestuur is vrij zelf extra paragrafen toe te voegen.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp een actuele nota bestaat kan in de paragrafen worden volstaan met een verwijzing daarnaar met een korte vermelding van de hoofdlijnen en over de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & controleproces. Indien een actuele nota ontbreekt dient een meer uitvoerige paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling. Het werken met beleidsnota's voor de onderwerpen van de paragrafen is aan te bevelen.



## **Artikel 9**

De paragraaf lokale heffingen heeft betrekking op zowel de heffingen (belastingen en rechten) waarvan de besteding is gebonden als waarvan de besteding niet gebonden is. Voor de lokale heffingen dienen de beleidsvoornemens ten aanzien van de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen, te worden opgenomen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de inkomsten van de openbare lichamen en zijn daarom een integraal onderdeel van het beleid. Een overzicht van de lokale heffingen en daarmee meer inzicht is daarom van belang voor de eilandsraad en ook voor het Cft BES. Een aanduiding van de omvang en verdeling van de lokale lastendruk is van belang voor de integrale afweging tussen beleid en inkomsten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet.

## **Artikel 10**

De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht te schenken aan het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf, het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren ingeval van een financiële tegenvaller. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en in de aanwezige weerstandscapaciteit.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover het openbaar lichaam beschikt om niet begrote kosten die onverwacht en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zoals de algemene reserve. Onderscheid kan worden gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met het eerste wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Daarbij speelt de in artikel 13, derde lid, van de wet verplicht gestelde post onvoorzien ook een belangrijke rol. Met de structurele weerstandscapaciteit worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken.

De voor het weerstandsvermogen relevante risico's zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Reguliere risico's – risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn – maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor kunnen immers verzekeringen worden afgesloten of voorzieningen worden gevormd. Voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek-private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen. Overigens dienen ook positieve risico's meegenomen te worden.

De paragraaf weerstandsvermogen bevat een aanduiding van de weerstandscapaciteit en de risico's, alsmede het beleid omtrent beide.

Wat tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. De

eilandbesturen dienen de capaciteit en de risico's zelf na te lopen en in kaart te brengen.

Doordat de risico's die de drie openbare lichamen lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de eilandbesturen zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's. Een voorbeeld van een beleidslijn zou kunnen zijn dat gezien de in kaart gebrachte risico's de weerstandscapaciteit binnen 5 jaar wordt verhoogd met een x-aantal US dollars.

#### **Artikel 11**

Met onderhoud van kapitaalgoederen is een substantieel deel van de begroting gemeoid. Een helder en volledig overzicht is daarom van belang voor een goed inzicht in de financiële positie. De kapitaalgoederen waar de meeste onderhoudsmiddelen mee zijn gemeoid zijn opgenomen in het eerste lid.

In deze paragraaf dient het beleidskader omtrent het onderhoud van kapitaalgoederen gegeven te worden. Het gewenste onderhoudsniveau is daarbij onderwerp bij uitstek. Het gewenste onderhoudsniveau kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van de maximale kwaliteit. De financiële consequenties van het beleidskader en de vertaling ervan in de begroting dienen expliciet te worden aangegeven.

#### **Artikel 12**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf dient in ieder geval een oordeel te zijn opgenomen over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de mate van beheersing van de bedrijfsprocessen.

De bedrijfsvoeringsparagraaf bestaat daarmee uit drie onderdelen:

##### *De totstandkoming van de opgenomen informatie*

De informatie dient ordelijk, controleerbaar, en deugdelijk tot stand te komen. Daarvan is sprake indien de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het proces zijn belegd en het proces achteraf reconstrueerbaar is (zogenaamde audit trail). Ordelijk, controleerbaar en deugdelijk betekenen voorts dat de informatie die als uitkomst van het proces wordt opgeleverd op volledige en juiste wijze wordt opgenomen (dossiervorming) en dat duidelijk de informatiebron wordt aangegeven.

##### *Financieel- en materieelbeheer*

Hier wordt ingegaan op geconstateerde risico's en knelpunten op financieel- en materieelbeheer gebied inclusief verbetermaatregelen die worden getroffen naar aanleiding van de geconstateerde risico's en knelpunten, alsmede naar aanleiding van audits. De financiële rechtmatigheid maakt impliciet onderdeel uit van dit onderwerp. Immers: indien er sprake is van een overschrijding van de tolerantienormen kan dit een gevolg zijn van het gevoerde financieel- en materieelbeheer.

##### *Overige aspecten van de bedrijfsvoering*

In dit onderdeel worden alle overige opmerkelijke zaken in de bedrijfsvoering opgenomen die zich in de verslagperiode hebben voorgedaan. Voorbeelden zijn: bijzondere risico's ten aanzien van een bepaald bedrijfsproces en de voortgang van de getroffen beheersmaatregelen.

### **Artikel 13**

De paragraaf deelnemingen geeft de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van het openbaar lichaam die zijn opgenomen in het beleidsplan. Het aangaan van banden met andere partijen komt altijd voort uit het publiek belang. Verbindingen met andere partijen zijn een manier om een bepaalde publieke taak uit te voeren.

Per partij is sprake van een financieel en een bestuurlijk belang. Het is daarom voor het inzicht van de eilandsraad van belang dat de relatie tussen deelnemingen en het publieke belang, zoals geconcretiseerd in het beleidsplan in hoofdlijnen aan worden gegeven. Daarbij dient apart stilgestaan te worden bij de voornemens omtrent deelnemingen.

De lijst van deelnemingen dient om een volledig overzicht van de deelnemingen te geven.

### **Artikel 14**

De paragraaf grondbeleid geeft de visie op het grondbeleid in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de doelstellingen, zoals opgenomen in het beleidsplan, te realiseren. Transparantie van grondbeleid voor de eilandsraad is om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en in de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in het beleidsplan. Immers: via grondbeleid kan een nadere invulling worden gegeven aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld volkshuisvesting.

Gezien het grote financiële belang van grondbeleid en de rol die het grondbeleid kan spelen bij het uitvoeren van bepaalde onderdelen uit het beleidsplan is een overzicht van het grondbeleid van belang voor de eilandsraad. Bovendien kunnen de twee redenen waarom transparantie van het grondbeleid van belang is voor de eilandsraad elkaar (negatief) beïnvloeden. Enerzijds kan het grondbeleid tot extra baten of extra lasten leiden, anderzijds dient het grondbeleid het uitvoeren van beleid te ondersteunen. Het openbaar lichaam heeft dus meerdere verantwoordelijkheden bij het grondbeleid. Beide verantwoordelijkheden dienen goed in de gaten te worden gehouden.

De paragraaf dient ook een aanduiding te bevatten van de wijze waarop het openbaar lichaam het grondbeleid uitvoert, bijvoorbeeld waarom bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid wordt gekozen. Voorts dient een actuele prognose te worden gegeven van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Daarnaast moet inzicht worden gegeven in de onderbouwing van de winstneming en de uitgangspunten voor de reserves voor grondzaken (indien aanwezig). Dit in relatie tot de risico's die aan grondexploitaties zijn verbonden. De informatie mag van een dusdanig niveau blijven dat geen bedrijfsgeheimen worden prijsgegeven. Bij de prognose van de te verwachten resultaten moet ook worden ingegaan op de verliesvoorzieningen die worden getroffen.

Tussentijdse winstneming is alleen raadzaam onder bepaalde voorwaarden. Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het mogelijk tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen.

Grondbeleid gaat gepaard met grote financiële kansen en risico's. Daarom is er gekozen voor een aparte toelichting op de uitgangspunten van de reserves en risico's. Een voorbeeld van een uitgangspunt is dat de reserve voor grondzaken groot genoeg moet zijn om het grondbedrijf op reguliere wijze te laten functioneren als er onvoorziën een jaar lang geen grond wordt verkocht. Indien de reserve groter is kan bijvoorbeeld het meerdere van de reserve naar de algemene reserve van de gemeente worden overgebracht.

## **Artikel 15**

Bij het financiële beleid van de openbare lichamen speelt de collectieve sector een belangrijke rol. Artikel 11, tweede lid, van de wet bepaalt dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% per begrotingsjaar bedraagt. De collectieve sector wordt in artikel 1, onderdeel h, van de wet omschreven als de gezamenlijkheid van de rechtspersonen die op basis van het System of National Accounts van de Verenigde Naties tot de sector overheid worden gerekend. De rentelastnorm is dan de gemiddeld per begrotingsjaar toegestane rentelast voor de collectieve sector van een openbaar lichaam, als percentage van de gemiddelde gerealiseerde inkomsten van de collectieve sector over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend.

Het openbaar lichaam wordt derhalve geacht de rentelast van de collectieve sector te kunnen beheersen. Om te kunnen sturen moet de eilandsraad daarom een goed inzicht hebben in de samenstelling van de collectieve sector, de financiële positie van de rechtspersonen die daar deel van uitmaken en van de positie van het openbaar lichaam in elk van die rechtspersonen. Om die reden is voorgeschreven dat er een paragraaf collectieve sector in de begroting wordt opgenomen.

In die paragraaf moet de collectieve sector in kaart worden gebracht, de positie van het openbaar lichaam in elk van de rechtspersonen die deel uitmaken van de collectieve sector en de financiële gegevens die nodig zijn voor het bepalen van de rentelast. Verder moet natuurlijk een beeld worden gegeven van het beleid dat de eilandsraad op dit punt wil voeren.

Om te bereiken dat steeds een actueel beeld bestaat van de rentelast schrijft de wet in artikel 11, vierde lid, nog voor dat het College financieel toezicht jaarlijks, gelijktijdig met het doorzenden van de jaarrekeningen van de openbare lichamen, in het voorjaar derhalve, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek rapporteert over de voorlopige uitgaven-, inkomsten- tekort- en schuld cijfers van de collectieve sector. De minister kan overigens, met name als die voorlopige cijfers daartoe aanleiding geven, aanwijzingen geven aan een of meer rechtspersonen binnen de collectieve sector ter beheersing van de rentelasten van de collectieve sector (artikel 11, derde lid, van de wet).

## **Artikel 16**

Dit artikel bepaalt dat de kosten van het beleid als opgenomen in het beleidsplan en de middelen die beschikbaar zijn voor de dekking van die kosten in een afzonderlijk overzicht van baten en lasten inzichtelijk worden gemaakt. Dit overzicht bevat de integrale financiële vertaling van het beleidsplan in baten en lasten.

Het eerste lid schrijft voor dat het overzicht wordt ingedeeld naar (hoofd)functies. De voorgeschreven indeling in functies wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Het streven is bij de indeling in functies zo veel mogelijk rekening te houden met de wenselijkheid baten en lasten die samenhangen met door het openbaar lichaam ontvangen bijzondere uitkeringen afzonderlijk zichtbaar te maken. Dat kan tot gevolg hebben dat

dit model met enige regelmaat gewijzigd moet worden. Daarom is vaststelling bij ministeriële regeling het meest aangewezen.

Het tweede lid geeft aan dat de eilandbesturen vrij zijn om binnen de voorgeschreven indeling naar (hoofd)functies onderverdelingen te maken en deze als subfuncties in de begroting en rekening op te nemen. Als gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid – en dus in het overzicht van baten en lasten van de begroting ook subfuncties worden opgenomen – dan moet de uitvoering van de vastgestelde begroting plaatsvinden binnen de geautoriseerde bedragen van het overzicht van baten en lasten. Voor een overschrijving van een subfunctie naar een andere subfunctie is dan dus een begrotingswijziging nodig, ook als beide subfuncties onderverdelingen zijn binnen één functie. Wil de eilandsraad alleen inzicht hebben in de subfuncties om zich een beter oordeel over de begroting te kunnen vormen dan moet het overzicht van baten en lasten op functie-niveau worden opgesteld en zal de eilandsraad de uitsplitsing naar subfuncties moeten opvragen bij het college. De eilandsraad kan hierover spelregels vastleggen in de financiële verordening.

Het derde lid schrijft voor dat tevens een recapitulatie wordt gemaakt waarin de lasten en de baten, en het saldo ervan op hoofdfunctieniveau worden gepresenteerd.

Met het vaststellen van de begroting autoriseert de eilandsraad het bestuurscollege om in het desbetreffende begrotingsjaar activiteiten te ontplooiën ter realisering van de beleidsdoelstellingen, mits de aan die activiteiten verbonden lasten op (sub)functieniveau binnen de geautoriseerde bedragen blijven.

## **Artikel 17**

Dit artikel schrijft voor dat een afzonderlijk overzicht wordt gemaakt van de voorgenomen investeringen in het begrotingsjaar, en van de investeringen in minimaal de periode van de meerjarenraming. Dit laatste is noodzakelijk omdat investeringsplannen meerdere jaren kunnen beslaan en elke investering voor een lange periode leidt tot lasten (afschrijvingslasten én onderhoudslasten). Om goed te kunnen beslissen over investeringen voor een bepaald begrotingsjaar dient de eilandsraad inzicht te hebben in het meerjarig perspectief van zowel de investeringsplannen zelf als (de ontwikkeling van) de financiële positie.

Op grond van onderdeel a moet, naast het bedrag dat met een voorgenomen investering is gemoeid, ook worden aangegeven of deze uit eigen middelen wordt gefinancierd of dat voorfinanciering door het Rijk plaatsvindt met jaarlijkse verrekening op de vrije uitkering. Investeringsplannen waarvan is overeengekomen dat een vakdepartement deze bekostigt (het betreft dan dus niet de hiervoor genoemde voorfinanciering door het Rijk, maar bekostiging vanuit de begroting van een vakdepartement) hoeven in principe niet in de (financiële) begroting en rekening te worden verwerkt tenzij is overeengekomen dat bepaalde lasten voor rekening van het openbaar lichaam komen. Deze dienen dan natuurlijk wel te worden geraamd en verantwoord.

Onderdeel b schrijft voor dat per investering wordt aangegeven wat per jaar respectievelijk de afschrijvingslasten en de onderhoudslasten zijn.

Onderdeel d bepaalt dat in het overzicht bij elke investering moet worden aangegeven of een bestemmingsreserve is opgebouwd voor de dekking van (een deel van) de toekomstige kapitaallasten en wat het opgebouwde bedrag is.

Met het vaststellen van de begroting autoriseert de eilandsraad de investeringen voor het begrotingsjaar. De eilandsraad kan de financiële verordening (zie artikel 34 van de wet) gebruiken om nadere spelregels over investeringen vast te leggen, bijvoorbeeld dat een investering boven

een bepaald bedrag voordat deze wordt aanbesteed eerst nog afzonderlijk door de raad moet worden bekrachtigd. Ook kan het zijn dat één of meerdere investeringen bij het opstellen van de begroting nog onvoldoende duidelijk zijn uitgewerkt om adequaat in de begroting te kunnen worden opgenomen. Dan is het verstandig wel een globale omschrijving van het betreffende investeringsplan of de investeringsplannen en de daarmee gemoeide investeringsbedragen en de jaarlijkse lasten ervan in de begroting te verwerken, en daarbij aan te geven dat als het plan of de plannen afgerond zijn deze alsnog ter behandeling en goedkeuring aan de eilandsraad zullen worden voorgelegd.

De relatie tussen de vrijkomende middelen en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen is een indicator voor het vermogen van het openbaar lichaam om het investeringsvolume op peil te houden zonder nieuw vreemd vermogen aan te trekken. Tot de vrijgekomen middelen moeten worden gerekend: afschrijvingen, aflossingen op verstrekte geldleningen, kapitaalverstrekkingen en dergelijke.

### **Artikel 18**

Dit artikel schrijft voor dat in de begroting een overzicht reserves en voorzieningen wordt opgenomen waarin inzicht wordt gegeven in het geraamde verloop van elke reserve en voorziening. In het eerste lid is bepaald welke informatie voor het begrotingsjaar het betreft. Ingevolge het tweede lid dient deze informatie ook te worden verstrekt voor elk van de jaren van de periode van de meerjarenraming.

Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dat de eilandsraad bij reserves in principe de mogelijkheid heeft om de bestemming te wijzigen, en bij een voorziening kan dat niet.

Bij voorzieningen gaat het om zo goed mogelijke schattingen van voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum. Een voorbeeld is een juridisch conflict waarvan de afloop nog onzeker is. Bij voorzieningen bestaat dus geen keuzevrijheid, de last die met de vorming van de voorziening gepaard gaat moet worden genomen. De uitzondering daarbij is de voorziening wegens groot onderhoud van een bepaald actief (artikel 41, onderdeel c).

Bij groot onderhoud bestaat de keuze om ofwel het totale bedrag dat is gemoeid met het groot onderhoud te verwerken in het begrotingsjaar waarin het groot onderhoud zal plaatsvinden, ofwel de lasten van het groot onderhoud via geplande toevoegingen in eerdere begrotingsjaren aan de voorziening voor het groot onderhoud over meerdere jaren uit te smeren. In de laatste situatie wordt de piek in de onderhoudslasten vanwege groot onderhoud dus over een reeks van jaren geëgaliseerd. Is in het onderhoudsplan van een bepaald (type) actief – met inachtneming van de beleidslijnen opgenomen in de paragraaf kapitaalgoederen; zie ook artikel 10 – de keuze gemaakt om de groot onderhoudslasten via een voorziening te egaliseren dan is de consequentie van die keuze dat de bestemming van die middelen niet kan worden gewijzigd.

Bij reserves gaat het om onderdelen van het eigen vermogen van het openbaar lichaam (zie artikel 39). Bij een bestemmingsreserve heeft de eilandsraad aan het betreffende stukje van het eigen vermogen een bestemming gegeven (artikel 40, tweede lid) die ze eventueel ook weer kan wijzigen. Het maakt voor de financiële positie overigens wel uit of de bestemmingsreserve bedoeld is voor een actief dat nog moet worden gerealiseerd dan wel voor een actief dat al in gebruik is. In het laatste geval ontstaat een dekkingsvraagstuk voor de afschrijvingslasten. Immers:



daarvoor waren de middelen in de bestemmingsreserve bedoeld. Deze lasten zullen nu op een andere manier worden gedekt, en dat zal veelal uit de reguliere begrotingsruimte moeten komen.

De aard van de algemene reserve is primair die van buffer voor het opvangen van benoemde risico's die niet afgedekt kunnen worden door bijvoorbeeld een verzekering af te sluiten, en voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. In het eerste geval maakt de algemene reserve onderdeel uit van de weerstandscapaciteit (zie hiervoor ook artikel 9). Voor onverwachte tegenvallers is primair het bedrag voor onvoorzien bedoeld (artikel 13 Wet financiën BES), maar als deze ontoereikend blijkt kan worden teruggevallen op de algemene reserve. Als deze laatste aanwending van de algemene reserve een bres slaat in de weerstandscapaciteit is het zaak plannen te maken om deze weer zo snel mogelijk op het gewenste niveau te krijgen.

## **Artikel 19**

De begroting wordt vastgesteld door de eilandsraad waarbij het bestuurscollege wordt geautoriseerd tot het aangaan van verplichtingen en daaruit voortvloeiende betalingen. Gedurende het begrotingsjaar kan de begroting worden gewijzigd via expliciete besluiten van de eilandsraad. In het eerste lid van dit artikel is bepaald welke informatie minimaal vereist is om een goed oordeel te kunnen vormen. Bij een voorstel tot wijziging van de begroting is voor het inzicht van de eilandsraad van belang dat duidelijk wordt aangegeven op welke wijze in de dekking van de extra lasten wordt voorzien, of hoe de eventuele extra baten zullen worden aangewend.

Het tweede lid is een uitwerking van artikel 27 van de wet. Het is bedoeld om de begrotingsuitvoering te vergemakkelijken zonder dat daarbij het budgetrecht van de eilandsraad in het geding komt. Dat lid maakt het mogelijk, mits wordt voldaan aan de in dat lid opgenomen voorwaarden, dat binnen vooraf benoemde clusters van (sub)functies kleine en incidentele tekorten op een (sub)functie worden gecompenseerd uit een of meer andere (sub)functies zonder dat steeds een begrotingswijziging nodig is. Het geeft daarmee ook een grotere vrijheid van handelen aan het bestuurscollege mits deze blijft handelen binnen de beleidsdoelstellingen van de eilandsraad. Wijzigingen die een politiek-bestuurlijk aspect kennen zullen wel leiden tot afzonderlijke begrotingswijzigingen waarover de eilandsraad beslist.

De voorwaarden die in het tweede lid zijn opgenomen, in samenhang met artikel 27 van de wet, maken als gezegd dat die grotere vrijheid van handelen voor het bestuurscollege niet leidt tot uitholling van het budgetrecht van de eilandsraad. De eilandsraad moet het bestuurscollege uitdrukkelijk machtigen, in de begroting zelf of in een afzonderlijk besluit (artikel 27, eerste lid, van de wet). Als de machtiging is gegeven in de begroting behoeft een concrete opdracht tot overschrijving nog wel de instemming van de eilandsraad, maar de toezichthouder hoeft dat niet meer te zien. Die is via goedkeuring van de begroting al akkoord gegaan met het verstrekken van die bevoegdheid. De voorwaarden in het tweede lid van artikel 19 van dit besluit stellen zeker dat de overschrijving alleen geschiedt binnen het vastgestelde beleid en dat het begrotingssaldo niet wordt beïnvloed.. Gebeurt de machtiging bij afzonderlijk besluit dan is uitdrukkelijke goedkeuring vereist (artikel 27, vierde lid, van de wet). Dan zal moeten worden bezien of de overschrijving voldoet aan de voorwaarden van het tweede lid van artikel 19.

Overschrijvingen kunnen verder alleen plaatsvinden binnen aangegeven clusters van functies, waartussen in de praktijk een min of meer directe relatie bestaat. Een functie kan slechts tot één cluster behoren. De laatste voorwaarde in het tweede lid geeft het maximum aan van een

overschrijving, hetzij als bedrag hetzij als percentage. Zo is het mogelijk om te bepalen dat het bestuurscollege de vrijheid krijgt om tot maximaal 10% van de in omvang kleinste functie binnen een bepaald cluster over te schrijven tussen de functies van dat cluster.

De eilandsraad kan de regels waarbinnen het bestuurscollege overschrijvingen tussen functies kan laten plaatsvinden vastleggen in de eilandsverordening bedoeld in artikel 34 van de Wet financiën BES (financiële verordening) of in de begroting. In het laatste geval stelt ze de regels vast door het vaststellen van de begroting en gelden de regels alleen voor de desbetreffende begroting. Regels die in de financiële verordening worden vastgelegd zullen veelal een meer structureel karakter hebben, afhankelijk van wat in de eilandsverordening daarover is opgenomen. Zoals hierboven aangegeven zullen in dat geval concrete opdrachten tot overschrijving dan nog wel de goedkeuring behoeven van de minister.

Dit artikel heeft alleen betrekking op de autorisatie van bedragen. Bij de begroting stelt de eilandsraad ook het beleid vast, dat is opgenomen in het beleidsplan en de paragrafen. Omtrent voorstellen tot wijzigingen in het beleid en het moment waarop het bestuurscollege deze voorlegt aan de eilandsraad is niets opgenomen in dit besluit. Het moment waarop beleidsmatige of politieke voorstellen aan de eilandsraad worden gedaan is mede een politieke keuze. Het spreekt vanzelf dat het bestuurscollege voorstellen voor wijzigingen van het door de eilandsraad vastgesteld beleid, voorlegt aan de eilandsraad, eens te meer als die beleidswijzigingen budgettaire gevolgen zouden hebben. Het is aan het eilandbestuur zelf te bepalen hoe hier mee om te gaan. Bij alle overheden bestaan hier procedures voor, bijvoorbeeld via beleidsnota's, managementsrapporten en voorjaarnota's. Uiteraard zullen een voorgenomen beleidswijziging en de noodzaak tot begrotingswijziging vaak samengaan.

## **Artikel 20**

De toelichting op het overzicht van baten en lasten geeft informatie over de bedragen die zijn opgenomen in het overzicht. Deze informatie is aanvullend op het beleidsplan dat uiteraard ook wezenlijk is voor het interpreteren van de baten en lasten en dus van belang voor de autorisatie van de begrotingsbedragen door de eilandsraad. In dit artikel wordt dan ook bepaald welke informatie minimaal in de toelichting op het overzicht van baten en lasten moet worden opgenomen.

Voor de inzichtelijkheid kan ervoor gekozen worden om onderdelen van de toelichting op te nemen in het overzicht van baten en lasten. Ook dan geldt dat alleen de bedragen voor het begrotingsjaar zelf worden geautoriseerd door het vaststellen van de begroting door de eilandsraad.

De voorschriften in onderdeel a zijn opgenomen om inzicht te geven in de meerjarige ontwikkeling van de bedragen. Als eerder vermeld mag verwacht worden dat (al dan niet voorgenomen) beleidswijzigingen consequenties zullen hebben voor in de begroting opgenomen bedragen. Voor wat betreft de meerjarenraming wordt verwezen naar wat daarover in de toelichting bij artikel 7 is vermeld.

De voorschriften van onderdeel b zijn eveneens nodig voor het inzicht in de meerjarige ontwikkeling van de bedragen. Duidelijk mag zijn dat een wijziging van de gronden op zich de inzichtelijkheid van de begroting lastiger maakt. Daarom moet daar uiterst terughoudend mee worden omgegaan. Dat is ook de reden dat er van wordt uitgegaan dat de ramingen voor de meerjarenperiode plaatsvinden volgens de gronden die gelden voor de ramingen voor het betreffende begrotingsjaar.



Met het bepaalde in onderdeel c wordt beoogd duidelijkheid te geven omtrent de aard van de baten en lasten. Door een indicatie van de incidentele baten en lasten te geven wordt informatie gegeven die relevant is voor het beoordelen van de financiële positie en de meerjarenraming. In het geval structurele lasten worden gedekt door incidentele baten zal op termijn een dekkingsprobleem kunnen ontstaan. Voor een nadere invulling van het begrip incidenteel kan worden gedacht aan baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen.

Het vereiste van onderdeel d is opgenomen om inzicht te geven in de meerjarige ontwikkeling van de vrije uitkering. Het is mogelijk gemaakt dat het Rijk een voor het openbaar lichaam noodzakelijke investering voorfinanciert (door het verschaffen van een renteloze lening; zie artikel 89 Wet financiën BES). De jaarlijkse afschrijvingslasten van die investering worden in mindering gebracht op de vrije uitkering. Het bedrag aan vrije uitkering na aftrek van de inhoudingen vanwege voorfinancieringen is het bedrag wat gebruikt kan worden ter dekking van in de begroting opgenomen lasten.

Met het bepaalde onder e wordt beoogd inzicht te geven in de personele sterkte en de daarmee gemoeide personele lasten. Idealiter bevat het overzicht van personeel een confrontatie tussen de vastgestelde personele formatie (in fulltime-eenheden) en de werkelijke bezetting per afdeling/dienst.

Bij de personele sterkte gaat het om het aantal personeelsleden in dienst van het openbaar lichaam in fte's (fulltime-eenheden), ingedeeld naar de organisatiestructuur waarbij een uitsplitsing wordt gemaakt naar formatieve functies en tijdelijke projectfuncties. Bij de personele lasten gaat het om totaalbedragen van salarissen, sociale premies/lasten, pensioenpremie en dergelijke waarbij ook de eerder genoemde indeling naar organisatiestructuur en uitsplitsing naar vast en tijdelijk wordt aangehouden.

Met het voorschrift in onderdeel f wordt inzichtelijk gemaakt welke lasten in het begrotingsjaar samenhangen met geactiveerde kapitaaluitgaven.

Met het bepaalde onder g wordt tenslotte inzichtelijk gemaakt welke inkomensoverdrachten in de vorm van subsidies en uitkeringen worden geraamd voor het begrotingsjaar. Met de grondslag van de overdracht wordt bedoeld op basis van welke wet- of regelgeving (bijvoorbeeld de subsidieverordening) het openbaar lichaam voornemens is een overdracht te doen.

## **Artikel 21**

Met de jaarstukken legt het bestuurscollege verantwoording af aan de eilandsraad. De jaarstukken bestaan uit vier onderdelen. De onderdelen zijn analoog aan de onderdelen bij de begroting, zoals bepaald in artikel 6, waarbij de balans als tegenhanger gezien kan worden van het overzicht van voorgenomen investeringen en het overzicht van reserves en voorzieningen. Het analoog zijn van de onderdelen in de begroting en jaarstukken is vanwege de behoefte aan een identieke opzet van begroting en jaarstukken, van belang voor het inzicht van de eilandsraad en het Cft BES.

De Wet financiën BES noemt in artikel 28 de jaarrekening en het jaarverslag. Het is voor de helderheid van belang dat de begrippen jaarverslag en jaarrekening altijd een zelfde betekenis hebben. Daarom worden in het eerste lid de jaarstukken ingedeeld in het jaarverslag en de

jaarrekening en worden vervolgens in het tweede en derde lid zowel het jaarverslag als de jaarrekening ieder weer in twee onderdelen verdeeld. De onderverdeling van het jaarverslag en van de jaarrekening alsmede de naamgeving van die onderdelen sluit zoveel mogelijk aan bij die van de provincies en gemeenten, met dien verstande dat voor provincies en gemeenten het programmaconcept geldt en niet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De naamgeving is daarop aangepast.

Voor een toelichting op de bepaling in het derde lid onder c (over het overzicht verantwoordingsinformatie bijzondere uitkeringen) wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 47.

## **Artikel 22**

Dit artikel schrijft voor waar de beleidsverantwoording ten minste uit bestaat. Het is de tegenhanger van artikel 7 bij de begroting, waar wordt voorgeschreven waar het beleidsplan ten minste uit bestaat. Waar het in artikel 7 gaat om de plannen en de geraamde bedragen gaat het in de beleidsverantwoording om de evaluatie van de plannen en de realisatie daarvan, alsmede van de gerealiseerde baten en lasten. Het beleidsplan en de beleidsverantwoording hebben zodoende, daar waar dat relevant is, een gelijke inhoud en opzet.

Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7.

## **Artikel 23**

Dit artikel schrijft voor dat de paragrafen die zijn opgenomen in de begroting ook in het jaarverslag worden opgenomen. In het jaarverslag wordt verantwoord in hoeverre de in de begroting opgenomen beleidslijnen zijn gerealiseerd. Voor een toelichting op de in de begroting opgenomen beleidslijnen wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen 8 tot en met 15.

In de paragraaf deelnemingen wordt in de lijst van deelnemingen ook verantwoording afgelegd over de in artikel 13, tweede lid onder d genoemde «beleidsvoornemens omtrent de deelneming. Dat gebeurt door voor elk van de deelnemingen ten minste te vermelden wat de veranderingen zijn die zich gedurende het begrotingsjaar hebben voorgedaan in het belang dat het openbaar lichaam in de deelneming heeft. Voorts wordt voor elk van de deelnemingen vermeld het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de deelneming aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar, en het resultaat van de deelneming. Als van deelnemingen bij het vaststellen van de jaarstukken nog geen definitieve cijfers over het relevante boekjaar beschikbaar zijn, worden voorlopige cijfers gehanteerd.

## **Artikelen 24 tot en met 26**

Artikel 24 geeft aan wat in de rekening ten minste opgenomen dient te worden. Artikel 25 geeft aan waaruit de toelichting op de rekening ten minste dient te bestaan. De rekening en de toelichting erop zijn de tegenhangers van het overzicht van de baten en lasten en de toelichting erop, zoals voorgeschreven in de artikelen 16 en 20, weer met dien verstande dat het in de artikelen 24 en 25 gaat om realisaties en in de artikelen 16 en 20 om ramingen. Voorts bevat de rekening van de onderdelen, genoemd in het eerste lid, ook de ramingen uit de oorspronkelijke begroting, volgens artikel 16, en de ramingen na wijzigingen volgens artikel 19.

Artikel 26 schrijft voor dat inzichten van belang voor de financiële positie, dienen te worden verwerkt in de rekening, ook als deze inzichten zijn verkregen na 31 december, maar vóór het vaststellen van de jaarstukken.

Het oordeel van de accountant over het getrouwe beeld en de rechtmatige besteding heeft betrekking op de jaarrekening. In het verlengde hiervan kan een eventuele indemniteitsprocedure uit hoofde van artikel 29 van de Wet financiën BES alleen aangegaan worden over onderwerpen die de jaarrekening betreffen.

#### **Artikel 27**

In dit artikel is bepaald dat naast de balanscijfers van het begrotingsjaar ter vergelijking tevens de cijfers van de eindbalans van het vorige begrotingsjaar worden vermeld.

#### **Artikelen 28 en 29**

Deze artikelen geven de hoofdindeling van de balans in vaste en vlottende activa en in vaste en vlottende passiva. De verdere onderverdeling van de activa is uiteengezet in artikel 30 (voor de vaste activa) respectievelijk artikel 33 (voor de vlottende activa). De verdere onderverdeling van de vaste en vlottende passiva is gegeven in artikel 38 respectievelijk artikel 43. In de artikelen 31 en 32, 34 tot en met 37, 39 tot en met 42 en 44 is de verdere onderverdeling gegeven.

#### **Artikel 30**

Tekorten mogen niet geactiveerd worden, en maken dus ook geen deel uit van de vaste activa.

#### **Artikel 32**

Dit artikel geeft een omschrijving van de componenten waarin de financiële vaste activa worden onderscheiden. Onderscheid wordt gemaakt in kapitaalverstrekkingen, leningen en overige langlopende vorderingen.

De onderdelen b en c zijn opgenomen om door het eilandgebied verstrekte leningen die nog dateren van vóór 10 oktober 2010 op de balans te kunnen opnemen (artikel 11 van de Wet financiën BES verbiedt het verstrekken van leningen door het openbaar lichaam).

Onder de overige langlopende vorderingen, genoemd onder d, worden de vorderingen met een looptijd van twee jaar of langer opgenomen, voor zover niet genoemd onder a, b of c.

#### **Artikel 37**

Voor een toelichting op het bepaalde onder a wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 47.

#### **Artikel 40**

In dit artikel is gedefinieerd wanneer sprake is van reserves en welke reserves er worden onderscheiden. Voor een nadere toelichting en het onderscheid met voorzieningen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 18.

## **Artikel 41**

Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum. Het gaat bij voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden, zoals garantieverplichtingen en dergelijke.

Voorzieningen kunnen ook betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van groot-onderhoudskosten.

Posten als schulden en transitoria vallen niet onder het begrip voorzieningen, omdat daarbij geen onzekerheid bestaat over de omvang en het tijdstip van opeisbaar worden van de schuld of over de omvang en het tijdstip van het ontstaan van de last.

## **Artikel 42**

Artikel 89 van de Wet financiën BES maakt het mogelijk dat een departement een renteloze lening verschaft aan een departement voor het doen van een investering. Het onderhavige artikel schrijft voor dat deze leningen in de balans worden opgenomen onder de vaste schulden. Via een jaarlijkse inhouding op de vrije uitkering wordt de lening afgelost. Als de renteloze lening zover is afgelost dat nog maar twee of één jaar een inhouding op de vrije uitkering zal plaatsvinden blijft de schuld staan onder de vaste schuld.

Een openbaar lichaam kan op grond van de Wet financiën BES geen andere vaste schulden dan de renteloze lening van artikel 89 van de wet aangaan en dus is het niet mogelijk om andere schulden dan de renteloze leningen als bedoeld in artikel 89 van de wet in de balans op te nemen onder de vaste schulden. Een tijdelijke uitzondering hierop biedt artikel 58 van dit besluit voor schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010.

## **Artikel 43**

Als de rekening-courantverhouding met het Cft BES op de balansdatum negatief staat wordt deze op de balans opgenomen onder de schulden met een looptijd korter dan twee jaar. Een openbaar lichaam kan ook andere bankrekeningen hebben. Artikel 37 van de wet schrijft echter voor dat creditsaldi op bankrekeningen dagelijks aan het eind van de dag overgeboekt moeten worden op de bankrekening van het Cft en dat debetsaldi aan het eind van elke dag moeten worden aangevuld. Die rekeningen zullen dus niet negatief staan op de balansdatum.

## **Artikel 44**

Voor een toelichting op het bepaalde onder b wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 47.

## **Artikel 46**

Dit artikel schrijft voor hoe de materiële vaste activa worden verantwoord. Met de desinvesteringen, genoemd onder b, worden desinvesteringen bedoeld vanwege het afstoten dan wel de (gedeeltelijke) buitengebruikstelling, als bedoeld in artikel 57, derde lid.

## Artikel 47

Het eerste lid betreft de bijzondere uitkeringen waarvan de voorwaarden niet voorschrijven dat het voor een begrotingsjaar toegekende (voorschot)bedrag ook in dat zelfde begrotingsjaar moeten worden besteed.

Een voorbeeld is de bijzondere uitkering waarvan de voorwaarden toestaan dat het jaarbedrag (deels) ook in het daaropvolgende begrotingsjaar (of zelfs meerdere volgende begrotingsjaren) tot besteding mag komen. Het bedrag dat aan het eind van een begrotingsjaar al wel is ontvangen maar dat dient voor dekking van lasten in een volgend begrotingsjaar valt onder artikel 44 onder b en leidt dus tot een passiefpost op de balans. Stel voor een begrotingsjaar wordt door een departement een bijzondere uitkering van 100 toegekend en ook als voorschot uitbetaald, en de voorwaarden staan toe dat 25% eventueel ook in het volgende begrotingsjaar mag worden gebruikt en het openbaar lichaam doet dat laatste ook (dus 75 aan lasten in het begrotingsjaar en 25 in het daaropvolgende begrotingsjaar). Van het voorschotbedrag van 100 in het begrotingsjaar dient 75 als baat te worden geraamd cq verantwoord (ter dekking van de last) en wordt voor de resterende 25 een passiefpost op grond van artikel 44 onder b gevormd dat dient ter dekking van lasten in het volgende begrotingsjaar.

Een tweede voorbeeld is een bijzondere uitkering die voor meerdere begrotingsjaren is toegekend en waarvan de voorwaarden toestaan dat de besteding van de middelen ook binnen die meerjarige periode moet plaatsvinden. Stel een bijzondere uitkering van in totaal 300 wordt voor een periode van drie jaar toegekend, met een jaarlijks voorschotbedrag van 100 en de voorwaarden staan toe dat het openbaar lichaam zelf bepaald hoe de besteding van die 300 plaatsvindt binnen die drie jaar. Dan kan het zijn dat het openbaar lichaam er voor kiest om zowel in jaar 2 als in jaar 3 een bedrag 150 te besteden. Na het eerste jaar is 100 ontvangen en zijn er nog geen lasten (dus vorming van een passiefpost op de balans op grond van artikel 44 onder b), na het tweede jaar is in totaal 200 ontvangen. In het tweede jaar zijn er 150 lasten. Ter dekking van die last van 150 is dan een baat van 100 beschikbaar (het ontvangen voorschotbedrag voor dat jaar) en kan de resterende last van 50 worden gedekt uit het bedrag dat al eerder is ontvangen en op de balans is gezet op grond van artikel 44 onder b. Aan het eind van het tweede jaar blijft er van die balanspost 44 onder b dus nog 50 over die gebruikt kan worden ter dekking van lasten in het derde jaar.

Het openbaar lichaam kan ook besluiten om bijvoorbeeld in het eerste en derde jaar 150 te besteden. Ter dekking van die last van 150 is dan in het eerste jaar een baat van 100 beschikbaar (het voorschotbedrag voor dat begrotingsjaar) en moet 50 door het openbaar lichaam worden voorgefinancierd. Omdat het openbaar lichaam al een toezegging van in totaal 300 voor de driejaarsperiode heeft kan het al wel 50 extra als baat verwerken in het eerste jaar en daarbij een vordering, een actiefpost op de balans op grond van artikel 37 onder a. In het tweede jaar wordt niets besteed (geen nieuwe lasten) maar wordt wel een voorschotbedrag van 100 ontvangen. Dit bedrag dient dan om de actiefpost af te boeken en de rest is een ontvangen voorschot dat dient ter dekking van lasten in volgende begrotingsjaren (passiefpost op grond van 44 onder b).

Het eerste lid van het onderhavige artikel schrijft voor dat voor bijzondere uitkeringen als hierboven omschreven het verloop gedurende het begrotingsjaar inzichtelijk wordt gemaakt.

Voor de meeste bijzondere uitkeringen zal gelden dat die steeds voor een jaar worden toegekend en dat die ook besteed moeten worden in dat betreffende begrotingsjaar. Voor deze bijzondere uitkeringen gelden de bepalingen van artikel 37 onder a, artikel 44 onder b, en artikel 47, eerste lid dus niet. Een bijzondere uitkering van 100 voor een bepaald begrotingsjaar die ook in dat begrotingsjaar volledig wordt aangewend leidt dan alleen tot het ramen en verantwoorden van baten (de toegekende en betaalde voorschotbedragen) en lasten (de besteding).

Voor zover een toegekend en voorgeschoten bedrag niet volledig wordt gebruikt wordt dat niet bestede bedrag als terug te betalen bedrag onder de kortlopende schulden opgenomen.

Voor alle bijzondere uitkeringen geldt dat één of meer functies per bijzondere uitkering worden gemaakt waarop alleen de lasten van die desbetreffende bijzondere uitkering geraamd en verantwoord moeten worden. Op basis van deze functies zal bij de jaarrekening ook een overzicht verantwoordingsinformatie bijzondere uitkeringen als bedoeld in artikel 21, derde lid onder c opgesteld moeten worden.

#### **Artikel 48**

In dit artikel is bepaald dat in de toelichting op de balans melding wordt gemaakt van reeds aangegane financiële verplichtingen die in toekomstige jaren lasten zullen genereren. Daarbij kan worden gedacht aan langlopende huurcontracten en leasecontracten.

Voor zover er borg- dan wel garantstellingen zijn afgegeven die dateren van vóór 10 oktober 2010 die in toekomstige jaren nog lasten kunnen genereren dan moeten deze ook in de toelichting op de balans worden vermeld.

#### **Artikel 52**

In artikel 26 is bepaald dat inzichten van belang voor de financiële positie, dienen te worden verwerkt in de rekening, ook als deze inzichten zijn verkregen na 31 december, maar voor het vaststellen van de rekening. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op de balans.

#### **Artikel 53**

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat alle investeringen worden geactiveerd. Met sommige investeringen is een erg klein bedrag gemoeid; ook kan de verwachte toekomstige gebruiksduur erg kort zijn. Daarom kan de eilandsraad in de financiële verordening regels stellen die inhouden dat investeringsbedragen, minder dan een bepaald grensbedrag (bijvoorbeeld USD 5000), of investeringen die vanwege de verwachte toekomstige gebruiksduur in drie jaar of minder moeten worden afgeschreven, als lasten kunnen worden aangemerkt.

Het tweede lid bepaalt dat er één uitzondering is op het eerste lid, namelijk kunstvoorwerpen van cultuurhistorische waarde. Het gaat hier bijvoorbeeld om schilderijen van beroemde schilders in eigendom van het openbaar lichaam, ongeacht de plek waar de schilderijen te bezichtigen zijn. Reden voor deze uitzondering is dat het activeren van deze activa tot het opblazen van de balans zou leiden, terwijl het openbaar lichaam niet meer kan uitgeven. Indien een openbaar lichaam kunstvoorwerpen in bezit heeft voor verkoop, bijvoorbeeld met als doel het stimuleren van verkoop van werk van plaatselijke schilders, dienen de kunstvoorwerpen wel geactiveerd te worden.

## **Artikel 54**

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat alle vaste activa worden geactiveerd voor het bedrag van de investering. Dit betekent dat opgebouwde bestemmingsreserves niet in mindering op het actief mogen worden gebracht.

Het tweede lid bepaalt dat bijdragen van derden met een directe relatie met een actief op de waardering daarvan in mindering kunnen worden gebracht. Het gaat dan om bijvoorbeeld rijksbijdragen voor de aanleg van een weg, bijdragen van personen of stichtingen aan een culturele instelling en dergelijke. Niet toegestaan is de verrekening van een bijdrage met een algemene strekking op een bepaald terrein. Een bijdrage met een dergelijke brede omschrijving heeft onvoldoende directe relatie met een specifiek actief. De reden dat deze bijdragen in mindering op de activa mogen worden gebracht is dat het eigen vermogen niet beïnvloed wordt door het wel of niet in mindering brengen van de bijdrage van derden op het actief.

## **Artikel 55**

In dit artikel is bepaald dat de verkrijgings- of vervaardigingsprijs als waarderingsgrondslag moet worden toegepast voor activa. In het tweede en derde lid is aangegeven wat onder de verkrijgings- of vervaardigingsprijs wordt verstaan.

Ook voor deelnemingen geldt de verkrijgingsprijs als waarderingsgrondslag. Reden hiervoor is dat de openbare lichamen deelnemingen uitsluitend hebben vanwege de publieke taak. De intrinsieke waarde is daarom niet van belang; verkoop is immers meestal niet aan de orde. Van activa waarvan verkoop wel aan de orde is moet van dit voornemen in de toelichting op de balans melding worden gemaakt met vermelding van de actuele waarde.

In het vierde lid wordt aangegeven dat gronden die in erfpacht zijn uitgegeven worden gewaardeerd tegen de uitgifteprijs van eerste uitgifte. Het bepalen van de vervaardigingsprijs van gronden uitgegeven in erfpacht zou betekenen dat de kostprijs bepaald moet worden. Het bepalen van de kostprijs per kavel is echter dermate bewerkelijk dat voor erfpacht een uitzondering is bepaald door te stellen dat gronden die in erfpacht zijn uitgegeven worden gewaardeerd tegen uitgifteprijs bij eerste uitgifte.

Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde. Dit omdat het openbaar lichaam in dat geval niet meer de economische eigendom heeft. Daarom is het van belang de waardering aan te passen. De waardering van deze objecten wordt niet geheel op nihil gesteld, maar op een registratiewaarde van bijvoorbeeld USD 1,- per m<sup>2</sup>, 100m<sup>2</sup> of 1000m<sup>2</sup>. De reden hiervoor is dat het van belang is dat de betreffende overheid de registratie van deze gronden blijft voeren. Een goed inzicht in de bezittingen is nodig omdat het kan voorkomen dat contractueel bepaald is dat de overheid in geval van bijvoorbeeld het wijzigen van de bestemming recht heeft op een aanvullende som.

## **Artikelen 56 en 57**

Het is belangrijk voor het inzicht in de activa en de toekomstige benodigde investeringen om activa consequent en onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar af te schrijven.

Artikel 56 bepaalt de standaard afschrijvingsprocedure en artikel 57 geeft aan wanneer er resultaatonafhankelijk extra afgeschreven moet worden.



Het tweede lid van artikel 56 bepaalt dat vaste activa met een beperkte levensduur lineair worden afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige levensduur. Dit betekent dat extra afschrijven voor activa met een economisch nut uitsluitend is toegestaan als er sprake is van duurzame waardevermindering, of als het actief eerder buiten gebruik wordt gesteld, zoals bepaald in artikel 57. In alle andere gevallen dient niet extra te worden afgeschreven; afschrijven dient resultaatonafhankelijk te gebeuren.

Het eerste en tweede lid van artikel 57 hebben betrekking op waardeverminderingen die naar verwachting duurzaam zijn. Dat wil zeggen dat niet voorzienbaar is dat de waardevermindering zal ophouden te bestaan. De toepassing van de waardevermindering mag niet resultaatafhankelijk zijn. Gedacht kan worden aan nieuwe inzichten in de technische en/of de economische levensduur van activa of de aantasting van het vermogen van deelnemingen.

In het derde lid van artikel 57 wordt voorgeschreven dat een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgeschreven. Bij een volledige buitengebruikstelling dient het actief uiteraard te worden afgewaardeerd tot hetzij nul, hetzij tot de restwaarde indien die redelijkerwijs verwacht kan worden. Het is ook denkbaar dat een actief gedeeltelijk buiten gebruik wordt gesteld. Het actief wordt dan proportioneel afgewaardeerd. Uit dit lid, in combinatie met artikel 55, vierde lid, volgt dat bij afkoop van een eeuwigdurende erfpacht het verschil tussen de waardering voor de afkoop en de registratiewaarde in het jaar van afkoop als lasten wordt verantwoord (en de afkoopsom zelf als bate).

Waardeverminderingen van activa dienen op het actief zelf in mindering te worden gebracht.

### **Artikel 58**

Ten tijde van opstellen van dit BBV-BES is de schuldsanering van oude schulden (schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010) nog gaande, en is nog niet geheel duidelijk in hoeverre alle oude schulden in de sanering komen te vervallen. Daarom is in dit besluit een overgangsbepaling opgenomen die het mogelijk maakt om de schulden die dateren van vóór 10 oktober 2010 in de balans op te nemen onder de vaste schulden.

### **Artikelen 59 en 60**

Deze artikelen worden toegelicht in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner