



Bijlage financieel arhi-toezicht

Artikel 21, eerste lid Wet arhi bepaalt dat de door Gedeputeerde Staten aangewezen besluiten van het gemeentebestuur moeten worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten, met ingang van de dag waarop een gemeente volgens een herindelingsontwerp in aanmerking komt voor herindeling. Het tweede lid van dit artikel 21, Wet arhi bepaalt dat Gedeputeerde Staten categorieën van besluiten kunnen aanwijzen die onder het toezicht als bedoeld in het eerste lid komen te vallen.

Hoe en waarom toezicht?

De besluiten die onder dit specifieke toezicht vallen worden getoetst aan "het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente deel zal gaan uitmaken". Dit toezicht moet voorkomen dat besluiten erg nadelig uitpakken voor de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente. Gedeputeerde Staten treden dus op als belangenbehartiger voor de nieuw te vormen gemeente.

Waarop wordt beoordeeld?

Ook voor het uitvoeren van deze specifieke vorm van toezicht hanteren Gedeputeerde Staten het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020. Dit beleidskader brengt **alle** besluiten met financiële gevolgen onder de goedkeuring als bedoeld in artikel 21 van de Wet arhi. Bij een limitatieve opsomming zouden mogelijk toch belangrijke besluiten buiten het toezicht komen te vallen. Dat willen Gedeputeerde Staten door middel van deze ruime beschrijving voorkomen. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid voor een volledige toezending van de besluiten met belangrijke financiële gevolgen bij de betrokken gemeenten zelf gelegd. Een onderdeel van de beoordeling vormt de afstemming/overleg van de fusiepartners (daarover hieronder meer).

Welke besluiten vallen onder het toezicht?

Kortweg geldt dit toezicht voor besluiten die invloed kunnen hebben op de financiële positie van de huidige of de nieuw te vormen gemeente(n). Deze behoeven alleen goedkeuring als deze besluiten leiden tot:

- Nieuwe uitgaven
- Verhoging van bestaande uitgaven
- Verlaging van bestaande inkomsten
- Vermindering van vermogen.

Besluiten die alleen de gemeente zelf raken

Het gaat hier om besluiten die verder geen financiële gevolgen hebben voor de bij de herindeling betrokken gemeente(n).

Enkele voorbeelden zijn:

- begroting (bij bestaand beleid);
- een eenmalige/incidentele uitgaaf in de periode voor herindeling, dus nog als zelfstandige gemeente, die niet leidt tot structurele uitgaven en waarvoor het eigen vermogen (algemene reserve) niet aangesproken wordt, omdat binnen de aanwezige begrotingsruimte (van het programma) dekking voorhanden is;
- besluiten tot aanpassing van de begroting, zonder dat dit leidt tot een begrotingswijziging (mutaties binnen hetzelfde programma).

Begroting

De voorwaarde dat op een aanvaardbare wijze in dekking is voorzien geldt nadrukkelijk voor de begroting. Het begrotingsjaar dient structureel en reëel in evenwicht te zijn. Volgens het reguliere toezicht op basis van artikel 189 tweede lid van de Gemeentewet kan een raad hiervan afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Hier biedt de Gemeentewet echter onvoldoende bescherming aan de nieuw te vormen gemeente en geeft de bijzondere vorm van financieel toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi wel de benodigde bescherming. Een besluit over de (meerjaren) begroting betreft alleen het eerste begrotingsjaar. Op basis van artikel 189 en 191, eerste lid van de Gemeentewet worden de lasten door het vaststellingsbesluit beschikbaar gesteld (geautoriseerd) voor het begrotingsjaar. Dit besluit kan alleen worden goedgekeurd als er op een aanvaardbare wijze in dekking is voorzien. Een begroting die niet structureel en reëel sluitend is, moet formeel in evenwicht worden gebracht. Dit kan door een incidenteel dekkingsmiddel in te zetten, bijvoorbeeld een onttrekking aan de algemene reserve. Deze incidentele dekking voldoet niet aan het criterium van een aanvaardbare dekking, omdat hiermee het vermogen van de huidige gemeente en daarmee ook het vermogen van de nieuw te vormen gemeente vermindert. Ook legt een niet structureel en reëel sluitende begroting een claim op de nieuw te vormen gemeente door de benodigde maatregelen voor het herstel van het structureel evenwicht naar de toekomst te verschuiven.

Besluiten die meerdere van de bij de herindeling betrokken gemeenten raken

Enkele voorbeelden zijn:

- Begrotingen, Burap's en voor- en najaarsnota's
- Begrotingswijzigingen vanaf € 300.000,- voor Barneveld en € 50.000,- voor Scherpenzeel.
- Aankopen van onroerend goed vanaf € 300.000,- voor Barneveld en € 50.000,- voor Scherpenzeel.
- Voor strategische aankopen kunnen kaders worden afgesproken waarbinnen deze aankopen kunnen plaatsvinden
- Besluiten tot personeelsaangelegenheden, die aanleiding geven tot een begrotingswijziging. Het betreft o.a. besluiten inzake vaststelling/wijziging van de rechtspositieregeling (inclusief de bezoldigingsregeling)
- Wijziging van financiële systematieken indien de wijziging plaatsvindt op grond van budgettaire overwegingen
- Besteding van de financiële ruimte en algemene reserves
- Garanties
- Geldleningen worden vanaf een jaar voor de feitelijke herindeling voorgelegd
Op deze wijze kan worden voorkomen dat een gemeente geldleningen aantrekt terwijl een andere gemeente overliquide is

- Belastingverordeningen
- Investeringsplannen.

Besluiten die de nieuw te vormen gemeente betreffen

Het gaat om besluiten met financiële gevolgen die niet kunnen wachten op besluitvorming door de raad van de nieuw te vormen gemeente.

Enkele voorbeelden zijn:

- besluiten waarvan de (kapitaal)lasten zich pas voor het eerst voordoen na het moment van herindeling (bijv. een besluit tot het bouwen van één nieuw gemeentehuis);
- besluiten over de bestaande gemeentehuizen (wel of niet verkopen) kunnen ook onder deze categorie vallen. Of iets breder geformuleerd: een besluit over de huisvesting van het ambtelijk apparaat en bestuur.

Gedeputeerde Staten stellen nadrukkelijk dat de raden van gemeenten waarvoor de Wet arhi van toepassing is hun verantwoordelijkheid voor een structureel sluitende begroting behouden ook nu Gedeputeerde Staten als toezichthouder in de besluitvorming is betrokken.

Welke besluiten hoeven niet voorgelegd te worden aan de andere gemeente?

- Begrotingswijzigingen tot € 300.000,- voor Barneveld en tot € 50.000,- voor Scherpenzeel.
- Onroerende zaaktransacties onder de € 25.000,- die dienen om normale, geldende bestemmingsplannen te realiseren en passen binnen rendabele exploitatieopzetten.
- Geldleningen worden tot een jaar voor de feitelijke herindeling niet voorgelegd.

Afstemmen met fusiepartner

In het algemeen willen Gedeputeerde Staten de visie van alle bij een fusie betrokken gemeenten weten ten aanzien van de besluiten die hun goedkeuring behoeven. Overeenstemming tussen betrokken gemeenten is namelijk een van de toetscriteria (zie beoordelen besluiten). De her in te delen gemeente legt daartoe deze besluiten ter afstemming voor aan de andere betrokken gemeenten.

Voor de duidelijkheid: dit geldt dus voor begrotingswijzigingen boven eerdergenoemde bedragen.

De onder arhi-toezicht gestelde gemeenten leggen daartoe deze besluiten ter afstemming voor. Dit doen zij voordat daarover haar besluitvorming plaatsvindt. Het resultaat van deze afstemming maakt onderdeel uit van de uiteindelijke besluitvorming over het besluit door de raad van de onder arhi-toezicht gestelde gemeente. Gedeputeerde Staten kunnen ook zelf bij de raden of colleges naar hun visie informeren.

Procedure inzenden besluiten

Binnen 2 weken na vaststelling van een aangewezen besluit door de raad of het college, wordt dit besluit ter goedkeuring ingezonden aan Gedeputeerde Staten in digitale vorm (zoals pdf) en in afschrift aan de ambtelijke financieel toezichthouder. Digitale aanlevering in een web versie (HTML of link) van het document is niet toegestaan.

De in te zenden stukken bestaan uit het getekende besluit, eventueel aanvullende bijlagen (bijvoorbeeld de begrotingswijziging) en de uitkomsten van de afstemming met de betrokken

gemeente(n). In gevallen dat niet blijkt dat onderling is afgestemd, kunnen Gedeputeerde Staten het besluit zelf aan de betrokken gemeente(n) voorleggen.

Beoordelen besluiten

Ook voor het uitvoeren van deze specifieke vorm van toezicht hanteren Gedeputeerde Staten het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020. Dit beleidskader brengt **alle** besluiten met financiële gevolgen onder de goedkeuring als bedoeld in artikel 21 van de Wet arhi.

Gedeputeerde Staten beoordelen de besluiten op grond van hun eigen verantwoordelijkheid als toezichthouder, zij treden op als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente. Daarom zullen de besluiten die leiden tot verarming van de gemeente doorgaans geen goedkeuring krijgen, omdat deze in strijd zijn met het financieel belang van de nieuw te vormen gemeente. Te allen tijde beoordelen Gedeputeerde Staten of er op een aanvaardbare wijze in dekking is voorzien. Indien een gemeente eigendommen verkoopt om met de opbrengst nieuwe (kapitaal)uitgaven te dekken, hebben Gedeputeerde Staten hiertegen in het algemeen bezwaar. Tegen de verkopen als zodanig zijn meestal geen bedenkingen, echter wel tegen de aanwending van de verkregen middelen.

Bij de beoordeling van de besluiten gaat de toezichthouder ook uit van de navolgende criteria:

- onvoorzien
- onuitstelbaar
- onontkoombaar
- overeenstemming tussen betrokken gemeente(n)
- dekking verzekerd.

Deze criteria volgen Gedeputeerde Staten in het belang van de nieuw te vormen gemeente, waarbij als uitgangspunt geldt dat reguliere ontwikkelingen in de betrokken gemeente en de gemeenten/organisaties waarmee de gemeente een samenwerkingsverband heeft niet worden geblokkeerd. Gedeputeerde Staten hangen steeds meer gewicht aan de criteria naarmate de datum van herindeling nadert.

Voor het criterium 'overeenstemming (afstemming) tussen betrokken gemeente(n)' geldt dat in het geval de betrokken gemeente(n) instemt met het voorgenomen besluit, Gedeputeerde Staten zich bij de beoordeling van het besluit terughoudend zullen opstellen. Gedeputeerde Staten houden bij hun besluitvorming wel altijd de eigen verantwoordelijkheid als toezichthouder.

Als de betrokken gemeente(n) niet instemt met het voorgenomen besluit, dan zal de beoordeling van het betreffende besluit meer indringend van karakter zijn en zal een meer inhoudelijke beoordeling plaatshebben.

Besluiten kort voor herindeling

Het beoordelingsbeleid kort voor de herindeling verdient een bijzondere vermelding. Dit beleid houdt in, dat in de periode gelegen tussen de besluitvorming in de Tweede Kamer en Eerste Kamer en de datum van ingang van herindeling ook de navolgende aspecten bij de beoordeling worden betrokken. Gedeputeerde Staten zullen nagaan of het besluit niet kan worden uitgesteld dan wel vermeden. Besluiten tot uitgaven met een meer ingrijpend karakter en/of van aanzienlijke omvang komen dan in het algemeen niet voor goedkeuring in aanmerking. Ook wordt de behandeling van besluiten die worden ingezonden in de laatste maand voordat de herindeling ingaat opgeschort tot na de herindeling, om aan de nieuwgevormde gemeente te vragen of het verzoek om goedkeuring gehandhaafd blijft of wordt ingetrokken.

Goedkeuren, gedeeltelijk goedkeuren, goedkeuring onthouden

De Wet arhi bevat geen termijn voor de afhandeling van besluiten vallend onder het toezicht, dit betekent dat de algemene regeling opgenomen in titel 10.2. van de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing is. Uit de beoordeling kunnen drie situaties ontstaan, een besluit komt in aanmerking voor:

- goedkeuring
- gedeeltelijke goedkeuring, indien dit strookt met de aard en de inhoud van het besluit
- goedkeuring onthouden.

De goedkeuring kan niet voor een bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken.

Einde toezicht

Het bijzonder arhi-toezicht blijft van toepassing tot de datum van herindeling. Op de datum van herindeling vervalt het toezicht van rechtswege, of het toezicht vervalt op een eerder moment als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat bepaalt (artikel 21, tweede lid van de Wet arhi). Die bevoegdheid is bedoeld voor het geval dat het herindelingsproces niet wordt voortgezet. Als het bijzonder toezicht eindigt gedurende een begrotingsjaar, dan blijft het toezicht op basis van de Gemeentewet (financieel toezicht) voor het begrotingsjaar van kracht. Wanneer de vorm van toezicht preventief is, vanwege het ontbreken van structureel en reëel begrotingsevenwicht, behoeven de begroting en begrotingswijzigingen (nog steeds) de goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

Begroting nieuwe gemeente

Voor een nieuwe gemeente is het opstellen van de begroting niet eenvoudig. Vaak ontbreken relevante begroting- en rekeningcijfers van vorige jaren. Bovendien moeten gelijktijdig ook veel andere werkzaamheden worden verricht, zoals bijvoorbeeld het opstellen van jaarrekeningen. Omdat de nieuw gekozen raad pas vanaf de herindelingsdatum bevoegd is om lasten, baten en investeringen te autoriseren, is het niet mogelijk de begroting vóór ingang van de herindeling vast te stellen. In de praktijk betekent dit, dat de nieuwe gevormde gemeente voor het eerste begrotingsjaar onder preventief financieel toezicht staat wegens overschrijding van de inzendtermijn van de begroting.

In artikel 47 lid 2 van de Wet arhi is geregeld, dat voor het tijdvak waarin voor de nieuwe gemeente nog geen begroting vastgesteld is, de nieuwe gemeente bevoegd is tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaar bestaat. In het algemeen hebben Gedeputeerde Staten geen bezwaar tegen het doen van uitgaven op basis van de laatst vastgestelde begrotingen (bestaand beleid) van de opgeheven gemeenten. Wel hebben Gedeputeerde Staten bezwaar tegen het doen van uitgaven op basis van nog niet vastgesteld nieuw beleid. Vaststellen van nieuw beleid is een bevoegdheid van de nieuwe raad en kan pas bij of na het vaststellen van de begroting plaatsvinden. In de Wet arhi is formeel niet geregeld wanneer de begroting uiterlijk door de raad vastgesteld dient te worden. Het is echter gewenst dat de periode waarin uitgaven gedaan (moeten) worden zonder dat daar een vastgestelde begroting aan ten grondslag ligt, zo kort mogelijk is. Daarom wordt geadviseerd, dat de eerste begroting voor 15 april door de raad vastgesteld wordt. De datum 15 april is ook de uiterlijke datum dat de Iv3 van de begroting ingezonden dient te worden bij het CBS. Wanneer inzending van de Iv3 van de begroting na 15 april plaatsvindt, kan het ministerie van BZK besluiten om de uitbetaling van de algemene uitkering op te schorten.