

Herindeling, financiën en de rol van de provincie

Rol provincie bij financiële aspecten van gemeentelijke herindelingen

Provincie Noord-Brabant



Inhoud

Inleiding	2
1. Onderzoek financiële gevolgen (herindelingsscan)	3
2. Vormen van herindeling	4
2.1 Grenscorrectie	4
2.2 Wijziging van de gemeentelijke indeling	4
2.2.1 Reguliere samenvoeging	4
2.2.2 Lichte samenvoeging	4
2.2.3 Splitsing	5
3. Toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi	6
3.1 Begin toezicht	6
3.2 Aan te wijzen besluiten	6
3.3 Procedure overeenstemming tussen betrokken gemeente(n)	7
3.4 Procedure inzenden besluiten	7
3.5 Soorten besluiten	8
3.5.1 Besluiten die alleen de gemeente zelf raken	8
3.5.2 Besluiten die meerdere van de bij de herindeling betrokken gemeenten raken	8
3.5.3 Besluiten die de nieuw te vormen gemeente betreffen	9
3.6 Beoordelen besluiten	9
3.7 Goedkeuren, gedeeltelijk goedkeuren, goedkeuring onthouden	10
3.8 Einde toezicht	10
4. Maatstaf herindeling en frictiekosten	11
5. Voorbereidingen vóór herindeling	12
5.1 Harmoniseren	12
5.2 Gemeenschappelijke regelingen	13
6. Start nieuwgevormde gemeente(n)	14
6.1 Toezicht op basis van de Gemeentewet	14
6.2 Uitgaven nieuwgevormde gemeente vóór vaststelling begroting	14
6.3 Vaststellen eerste begroting(swijziging) nieuwgevormde gemeente	14
7. Jaarrekening van opgeheven gemeente(n)	16
8. Verrekening tussen de betrokken gemeenten	17
9. Overgang van rechten en verplichtingen	18
Tot slot	20

Inleiding

Deze handreiking is bedoeld om diegenen die betrokken zijn bij een herindeling overzicht en inzicht te bieden in wat op het gebied van financiën aan de orde is. Deze handreiking is zelfstandig leesbaar. Voor andere onderwerpen die met herindeling te maken hebben kan het Handboek gemeentelijke herindeling: stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces (BZK, 2014) geraadpleegd worden en voor meer informatie over het financieel toezicht het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader 2020 Gemeenten.

Maatwerk

Iedere herindeling is anders en vaak hebben veel betrokkenen, zowel ambtenaren als bestuurders, weinig of geen ervaring met herindeling. Daarom is deze handreiking geschreven, waarbij wij benadrukken dat overleg en afstemming met de provincie vanaf het begin van een herindelingsvoornemen van belang is om te komen tot een goed herindelingsproces. Als de omstandigheden daarom vragen is een maatwerkoplossing mogelijk.

Leeswijzer

Herindelen kan in verschillende vormen. Om het gebruiksgemak van deze handreiking te vergroten is deze zo opgesteld dat per vorm van herindeling in hoofdstuk 2 Vormen van herindeling is aangegeven welke hoofdstukken of paragrafen uit deze handreiking in dat geval van toepassing zijn. De overige informatie in deze handreiking is voor die vorm van herindeling niet van toepassing.

1. Onderzoek financiële gevolgen (herindelingscan)

Een onderzoek naar de financiële gevolgen van een herindeling maakt vaak onderdeel uit van het begin van een herindelingsproces. Deze herindelingscan geeft voor de betrokken gemeenten inzicht in:

- de financiële positie van de huidige gemeenten
- de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeente

Aan de hand van de herindelingscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's worden aangepakt en/of beheerst gedurende het herindelingsproces. Deze scan geeft dan ook financiële informatie om (mede) op te nemen in het herindelingsontwerp, de eerste formele stap in het herindelingsproces.

Op verzoek van de gemeenten kan de betrokken provincie deze scan uitvoeren, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het databestand voor de herindelingscan beschikbaar stelt.

2. Vormen van herindeling

In artikel 1 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is opgenomen dat er sprake kan zijn van een 'wijziging van de gemeentelijke indeling' of van een 'grenscorrectie'. Eén herindelingsprocedure kan bestaan uit meerdere vormen van herindeling.

2.1 Grenscorrectie

Hierbij is sprake van een grenswijziging zonder opheffing of instelling van gemeenten. De grenswijziging zal naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met 10% of meer doen toe- of afnemen. Als er alleen sprake is van een grenscorrectie, dan gebeurt dit in de praktijk vaak door een besluit. Als de grenscorrectie onderdeel is van een herindelingsprocedure, dan zal ook de grenscorrectie geschieden bij wet.

De volgende onderdelen uit deze handreiking zijn in dit geval van toepassing.

- Hoofdstuk 5 Voorbereidingen vóór herindeling
- Paragraaf 6.3 Vaststellen eerste begroting(swijziging) nieuwgevormde gemeente
- Hoofdstuk 8 Verrekening tussen gemeenten
- Hoofdstuk 9 Overgang van rechten en verplichtingen

2.2 Wijziging van de gemeentelijke indeling

Hiervan is sprake bij instelling en opheffing van gemeenten, evenals bij wijziging van gemeentegrenzen waarbij naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer toe- of afneemt. Een wijziging van de gemeentelijke indeling geschiedt bij wet. De volgende drie vormen kunnen zich voordoen.

2.2.1 Reguliere samenvoeging

Bij een 'reguliere' samenvoeging worden de betrokken gemeenten opgeheven en een nieuwe gemeente ingesteld. De volgende hoofdstukken zijn voor deze samenvoeging van toepassing voor alle betrokken gemeenten.

- Hoofdstuk 3 Toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi
- Hoofdstuk 4 Maatstaf herindeling en frictiekosten
- Hoofdstuk 5 Voorbereidingen vóór herindeling
- Hoofdstuk 6 Start nieuwgevormde gemeente
- Hoofdstuk 7 Jaarrekening van opgeheven gemeente(n)

2.2.2 Lichte samenvoeging

Bij een "lichte" samenvoeging wordt ten minste één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en samengevoegd met de niet op te heffen gemeente. De rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing blijven voor de niet op te heffen gemeente achterwege¹. Er is bij lichte samenvoeging sprake van twee aanvullende criteria. Er is overeenstemming tussen de betrokken gemeenten over toepassing van de variant 'lichte samenvoeging', blijkend uit een eensluidend vastgesteld herindelingsontwerp en er zijn

¹ De burgemeester, secretaris, griffier en het ambtelijk apparaat blijven in functie van een niet op te heffen gemeente en er is geen preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 van de Wet arhi. Daarnaast blijven rechtsvoorschriften van kracht. Er dienen wel herindelingsverkiezingen te worden georganiseerd.

afspraken over de rechtspositie van het personeel, waarbij zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de medewerkers van de op te heffen gemeente(n) in een nadeliger positie verkeren dan de medewerkers van de niet op te heffen gemeente.

De volgende hoofdstukken zijn voor deze samenvoeging van toepassing.

- Hoofdstuk 3 Toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi, in zijn geheel voor de op te heffen gemeente(n), de paragraaf 3.3 is voor alle betrokken gemeenten van toepassing.
- Hoofdstuk 4 Maatstaf herindeling en frictiekosten
- Hoofdstuk 5 Voorbereidingen vóór herindeling
- Paragraaf 6.3 Vaststellen eerste begroting(swijziging) nieuwgevormde gemeente
- Hoofdstuk 7 Jaarrekening van opgeheven gemeente(n)

2.2.3 *Splitsing*

Bij een splitsing is er sprake van opheffing van een gemeente, gevolgd door minimaal twee samenvoegingen of één samenvoeging en een grenscorrectie, waar de Wet arhi de wettelijke basis voor geeft. Het grondgebied van de opgeheven gemeente wordt verdeeld over meerdere bestaande gemeenten door middel van reguliere samenvoeging(en) of lichte samenvoeging(en) en grenscorrectie(s).

- Hoofdstuk 3 Toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi, in zijn geheel voor de op te heffen gemeente, de paragraaf 3.3 is voor alle betrokken gemeenten van toepassing
- Hoofdstuk 4 Maatstaf herindeling en frictiekosten
- Hoofdstuk 5 Voorbereidingen vóór herindeling
- Paragraaf 6.3 Vaststellen eerste begroting(swijziging) nieuwgevormde gemeente
- Hoofdstuk 7 Jaarrekening van opgeheven gemeente(n)
- Hoofdstuk 8 Verrekening tussen de betrokken gemeenten
- Hoofdstuk 9 Overgang van rechten en plichten

3. Toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi

In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is een bijzondere vorm van financieel toezicht opgenomen. Dit toezicht geldt voor gemeenten die in het kader van een herindeling worden opgeheven. Het doel van dit toezicht is om te voorkomen dat besluiten van op te heffen gemeente(n) de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente op onevenredige wijze beperkt. Gedeputeerde Staten voeren het toezicht uit en treden hierbij op als belangenbehartiger van de nieuw te vormen gemeente. Deze bijzondere vorm van financieel toezicht is gecreëerd, omdat de wetgever van mening is dat het financieel toezicht op basis van de Gemeentewet onvoldoende bescherming biedt aan de nieuw te vormen gemeente bij herindeling. Dit toezicht is van kracht naast het financieel toezicht op basis van de Gemeentewet.

3.1 Begin toezicht

Het toezicht gaat van rechtswege in op de dag waarop de gemeente volgens een herindelingsontwerp, herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven (artikel 21, eerste lid van de Wet arhi). Dat het herindelingsproces is gestart blijkt uit een raadsbesluit van de betrokken gemeente(n), maar kan ook blijken uit een besluit van Gedeputeerde Staten als de provincie het initiatief tot herindeling neemt of uit een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Om het toezicht uit te oefenen kunnen Gedeputeerde Staten categorieën van besluiten aanwijzen, die onder dit toezicht vallen (artikel 21, tweede lid van de Wet arhi). De in dit kader aangewezen besluiten kunnen zonder goedkeuring van Gedeputeerde Staten niet worden uitgevoerd. De gemeente dient (voor zoveel nodig) partijen die betrokkenen zijn bij zo'n besluit erop te wijzen dat het besluit goedkeuring van Gedeputeerde Staten behoeft en pas na goedkeuring uitgevoerd kan worden.

3.2 Aan te wijzen besluiten

De aanwijzing betreft 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

Gedeputeerde Staten stellen nadrukkelijk dat de raden van gemeenten die worden opgeheven hun verantwoordelijkheid voor een structureel sluitende begroting behouden ook nu Gedeputeerde Staten als toezichthouder in de besluitvorming is betrokken.

Gedeputeerde Staten passen dit bijzondere toezichtinstrumentarium toe op basis van een aanwijzingsbesluit. De volgende besluiten kunnen worden aangewezen:

- a. begroting;
- b. begrotingswijzigingen;
- c. besluiten tot bestemming jaarrekeningresultaat;
- d. besluiten tot investeringen;
- e. beleidsnota's met financiële gevolgen voor zover deze niet zijn opgenomen in de begroting of begrotingswijziging;
- f. besluiten over het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen door anderen aan te gaan;

- g. besluiten tot het vaststellen van nieuwe grond- en vastgoedexploitaties;
- h. besluiten tot het kopen, ruilen, vervreemden en bezwaren van onroerende zaken, met uitzondering van besluiten met betrekking tot onroerende zaaktransacties ter realisering van reguliere bestemmingsplannen conform de uitgangspunten van de vastgestelde exploitatieopzetten;
- i. besluiten over zogenaamde PPP (of PPS)-overeenkomsten voor zover deze wat betreft financiële gevolgen niet voorzien zijn in de vigerende begroting;
- j. besluit tot oprichting van, de deelneming in en uittreding uit verbonden partijen voor zover deze wat betreft financiële gevolgen niet voorzien zijn in de vigerende begroting;
- k. besluiten over personeelsaangelegenheden, tenzij die passen binnen bestaande formatieplannen en beschikbare structurele budgetten. Het betreft besluiten van het college van burgemeester en wethouders inzake vaststelling/wijziging van de rechtspositieregeling (inclusief bezoldigingsregeling) en uitvoerings- en andere besluiten van het college;
- l. besluiten tot vaststelling van (een wijziging van) belastingverordeningen, tenzij die strekken tot het kostendekkend maken of houden van rechten en het trendmatig verhogen van tarieven;
- m. besluiten tot vaststelling (van een wijziging) van de verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet;
- n. besluiten die afwijken van de financiële verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet en besluiten waarbij gebruik wordt gemaakt van een eventuele hardheidsclausule in de verordening.

3.3 Procedure overeenstemming tussen betrokken gemeente(n)

Gedeputeerde Staten willen de visie van alle betrokken gemeenten weten ten aanzien van de besluiten die hun goedkeuring behoeven. Overeenstemming tussen betrokken gemeente(n) is namelijk een van de toets criteria (zie hoofdstuk 3.6 beoordelen besluiten). De op te heffen gemeente legt daartoe deze besluiten ter afstemming voor aan alle betrokken gemeenten. Dit doet 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 op te heffen gemeente. Gedeputeerde Staten kunnen ook zelf bij de raden of colleges naar hun visie informeren.

Het is aan de raad van iedere betrokken gemeente of zij de afstemming ten aanzien van de te nemen besluiten aan zich behouden of overlaten aan hun college, een wethouder of een ambtelijk functionaris. Als de raad de afstemming niet aan zich behoudt, dan stellen zij Gedeputeerde Staten hiervan op de hoogte. Ook het college stelt Gedeputeerde Staten op de hoogte als zij de afstemming niet aan zich behouden. Dit kan door in het vaststellingsbesluit over het herindelingsontwerp op te nemen door welk orgaan Gedeputeerde Staten in kennis worden gesteld. Als de raad of het college geen besluit heeft genomen door welk orgaan Gedeputeerde Staten in kennis zullen worden gesteld, dan is afstemming alleen mogelijk op gelijkwaardig niveau: raadsbesluiten met de raad en collegebesluiten met het college.

3.4 Procedure inzenden besluiten

Binnen twee weken na vaststelling van een aangewezen besluit door de raad of het college, wordt dit besluit ter goedkeuring ingezonden aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen zelf bepalen hoe de inzending geregeld wordt, bijvoorbeeld per post of in een digitale vorm (zoals pdf) via de Berichtenbox of het digitale loket van de provincie. 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.

3.5 Soorten besluiten

3.5.1 *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 (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.

3.5.2 *Besluiten die meerdere van de bij de herindeling betrokken gemeenten raken*

Enkele voorbeelden zijn:

- een wijziging van beleid (bijvoorbeeld subsidies) die leidt tot hogere structurele lasten;
- een investering waarvan de kapitaallasten in de toekomst ten laste van de nieuw te vormen gemeente (blijven) komen;
- een krediet beschikbaar stellen om een zwembad of een sporthal te renoveren of te bouwen, terwijl er na herindeling mogelijk een overcapaciteit in sporthallen of zwembaden is;
- een aanwending van de algemene reserve;
- een besluit tot verkoop van bezittingen (verkoop gemeentehuis);

- een besluit tot aanwending van de verkregen middelen uit verkoop van bezittingen;
- benoemingsbesluiten van personeel binnen de bestaande formatie (vacatures) en beschikbare structurele budgetten. Deze besluiten hebben invloed op te herplaatsen personeel van een op te heffen gemeente.

3.5.3 *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.

3.6 **Beoordelen besluiten**

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;
- onontkoombaar²;
- overeenstemming tussen betrokken gemeente(n).

Deze criteria toetsen 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 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.

² de begrippenlijst van het Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 gemeenten, wordt hieraan voldaan wanneer:

- er sprake is van een wettelijke verplichting,
- uitstel leidt tot aansprakelijkstelling of kapitaalvernietiging, of
- toekomstige onvermijdbare uitgaven worden voorkomen.

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. In dat geval zal niet alleen de aanvaardbaarheid van de dekking worden beoordeeld, maar zal ook worden getoetst of het besluit niet kan worden uitgesteld dan wel vermeden.

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.

3.7 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 Awb](#), 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.

3.8 Einde toezicht

Het bijzonder 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. Ook is dit bedoeld voor die gemeente(n) waarvan opheffing uitdrukkelijk niet meer aan de orde is, hoewel het herindelingsproces van de andere betrokken gemeenten 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.

4. Maatstaf herindeling en frictiekosten

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgen de betrokken gemeenten te maken met frictiekosten³, lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Met een tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt bij herindeling (niet bij een herindeling die alleen uit grenscorrectie(s) bestaat) een vergoeding voor deze kosten ontvangen. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd. In het jaar voorafgaand aan de herindeling een bedrag (25/125% van het totaal) evenredig aan de betrokken gemeenten. In de vier jaar vanaf herindeling het restant (100/125%) aan de algemene rechtsopvolger van de betrokken gemeenten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert de gemeenten via circulaires over de omvang en de verdeling van het gemeentefonds, waaronder de verdeelmaatstaf nr 45 samenvoeging gemeenten en nr 45a splitsing gemeenten. Een voorlopige berekening van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling kan opgevraagd worden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De frictiekosten mogen niet geactiveerd worden. De frictiekosten die voor de herindelingsdatum worden gemaakt door de op te heffen gemeente(n) kunnen ten laste van de algemene reserve worden gebracht. Dit kan alleen in overleg met de betrokken gemeente(n) en als de frictiekosten hoger zijn dan de vergoeding die de op te heffen gemeente heeft ontvangen. De nieuwgevormde gemeente moet dan wel, bijvoorbeeld met de herindelingsbijdrage, de algemene reserve eventueel weer op het minimaal noodzakelijk geachte niveau brengen.

³ De Raad voor de financiële verhoudingen onderscheidt in zijn Adviesrapport Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling (2003) drie categorieën voor de mate van toerekening van kosten aan de herindeling: geheel toe te rekenen, gedeeltelijk toe te rekenen en niet toe te rekenen kosten.

5. Voorbereidingen vóór herindeling

5.1 Harmoniseren

Harmonisatie heeft tot doel om voor beleid en regelgeving (gemeentelijke voorschriften, artikel 28 tot en met 30 van de Wet arhi) de overgang naar de nieuwe gemeente zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daarvoor is het nodig om tijdig de verschillen en de overeenkomsten tussen de betrokken gemeenten te inventariseren en te harmoniseren. In de fase vóór herindeling, waarin de betrokken gemeenten nog zelfstandig zijn, is het van belang om zaken op het gebied van financiën voor te bereiden en een aantal zaken te regelen.

Voor te bereiden voorschriften:

Gemeentelijke voorschriften dienen door het college of de raad van de nieuwgevormde gemeente vastgesteld te worden. Dit betekent dat vóór de herindelingsdatum alleen voorbereidende werkzaamheden kunnen worden verricht ten aanzien van de vaststelling van:

- a. financiële verordening (artikel 212 van de Gemeentewet), bij voorkeur voor vaststelling in de eerste raadsvergadering;
- b. controle verordening (artikel 213 van de Gemeentewet);
- c. belastingverordening (artikel 216 van de Gemeentewet);
- d. nota reserves en voorzieningen;
- e. nota waarden en afschrijven;
- f. nota weerstandsvermogen en risicomanagement;
- g. nota grondbeleid.

Na een herindeling blijven beleid en regelgeving van de opgeheven gemeenten over het algemeen nog twee jaar na de datum van herindeling van kracht voor het overgaande grondgebied. Binnen twee jaar moet de nieuwgevormde gemeente bepalen of nieuwe voorschriften worden vastgesteld. Deze gelden dan voor het hele gebied, waardoor oude voorschriften komen te vervallen.

Uitzondering hierop zijn de onroerendezaakbelastingen, deze gelden vanaf de herindelingsdatum niet meer voor het overgaande gebied. Binnen drie maanden na de herindeling kan een nieuwe verordening worden vastgesteld. Deze kan met terugwerkende kracht van toepassing verklaard worden, vanaf de herindelingsdatum. Voor gebied dat overgaat naar een andere dan een nieuwgevormde gemeente is met ingang van de datum van herindeling de verordening van toepassing van de gemeente waaraan dat gebied is toegevoegd.

Te regelen zaken:

Om de overgang naar de nieuwgevormde gemeente in goede banen te leiden zijn de volgende zaken (niet limitatief) te regelen:

- a. planning- en control cyclus;
- b. budgethoudersregeling;
- c. financieel beheer (bijvoorbeeld nummer KvK, bankrekening, fiscaal nummer, financieel systeem);
- d. contractmanagement (in kaart brengen lopende contracten en beoordelen of deze al dan niet opgezegd moeten worden);
- e. onderhoudsstatus van de kapitaalgoederen in beeld brengen;
- f. kadaster (artikel 44 van de Wet arhi);
- g. archief (artikel 70 van de Wet arhi);
- h. vaststelling van de grensbeschrijving (artikel 2 van de Wet arhi).

5.2 Gemeenschappelijke regelingen

De gemeenschappelijke regelingen, waaraan uitsluitend wordt deelgenomen door gemeenten die opgaan in een nieuwgevormde gemeente, vervallen op het moment van herindeling. De overige gemeenschappelijke regelingen blijven ongewijzigd van kracht. Voor deze regelingen moeten voor herindeling de keuzemogelijkheden in beeld worden gebracht, voorzien van financiële consequenties. De deelnemers treffen zo nodig binnen zes maanden na herindeling de benodigde maatregelen (artikel 41 van de Wet arhi).

6. Start nieuwgevormde gemeente(n)

De nieuwgevormde gemeente start op 1 januari volgend op de datum dat de herindelingswet in werking is getreden.

6.1 Toezicht op basis van de Gemeentewet

Bij een reguliere samenvoeging kan de eerste begroting van een nieuwgevormde gemeente niet tijdig (voor 15 november van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar) aan Gedeputeerde Staten ingezonden worden (artikel 191 van de Gemeentewet), omdat de nieuwgevormde gemeente pas op 1 januari van een begrotingsjaar ontstaat. Voor het eerste begrotingsjaar van een nieuwgevormde gemeente is daarom doorgaans het preventief toezicht op basis van de Gemeentewet van toepassing, omdat Gedeputeerde Staten kunnen besluiten dat de begroting inclusief begrotingswijzigingen goedkeuring behoeven (artikel 203, tweede lid sub a van de Gemeentewet). Het ligt niet in de rede om dit toezicht na goedkeuring van de begroting in te trekken, omdat de eerste begroting doorgaans vele onzekerheden bevat.

Bij de beoordeling van de begroting van de nieuwgevormde gemeente zullen Gedeputeerde Staten dezelfde lijn volgen als in andere gevallen waarbij een gemeente op grond van de Gemeentewet onder preventief toezicht wordt geplaatst (hoofdstuk 6.4 Gemeenschappelijk financieel toezichtkader).

Bij een lichte samenvoeging en grenscorrectie is er doorgaans sprake van het reguliere toezicht op basis van de Gemeentewet, omdat de ontvangende gemeente(n) de begroting tijdig vóór herindeling kunnen inzenden.

6.2 Uitgaven nieuwgevormde gemeente vóór vaststelling begroting

Op het moment van het ontstaan van de nieuwgevormde gemeente is er nog geen begroting vastgesteld. Voor het tijdvak waarin voor een nieuwgevormde gemeente nog geen begroting is vastgesteld, is het college bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaar bestaat (artikel 47, tweede lid van de Wet arhi). In het algemeen is er geen bezwaar tegen het bestaande beleid van de voormalige gemeenten. Om uitgaven voor nieuw beleid te kunnen doen dient het college een verzoek in bij Gedeputeerde Staten. Uit dit verzoek dient inzicht in de financiële positie te blijken. Het verzoek om toestemming zal worden beoordeeld op basis van inzicht in de financiële positie, datum van vaststelling van de begroting door de nieuwe raad en de wijze waarop in de voorbereiding aandacht is besteed aan het inrichten van de financiële functie.

6.3 Vaststellen eerste begroting(swijziging) nieuwgevormde gemeente

De nieuwe raad, die op 1 januari van het begrotingsjaar in functie treedt, stelt de eerste begroting van de nieuwgevormde gemeente vast. Om de periode waarin uitgaven (moeten) worden gedaan zonder dat daaraan een vastgestelde begroting ten grondslag ligt zo kort mogelijk te houden is het redelijk dat de nieuwe raad de eerste begroting voor 15 april van het begrotingsjaar vaststelt.

Bij een lichte samenvoeging en grenscorrectie worden de financiële consequenties, met betrekking tot het grondgebied dat aan deze gemeente(n) wordt toegevoegd, door middel van een begrotingswijziging aan de vastgestelde begroting van de "oude" gemeente toegevoegd. Dit is na herindeling een bevoegdheid van de raad. In het geval van een lichte samenvoeging is dit een bevoegdheid van de nieuwe raad zoals deze op 1 januari van het begrotingsjaar ontstaat op basis van de tussentijdse raadsverkiezing. In het geval van een grenscorrectie is dit de zittende raad. Voor

het tijdvak waarin voor het toegevoegde grondgebied nog geen begrotingswijziging is vastgesteld, is het college bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaar bestaat (artikel 47, tweede lid van de Wet arhi).

Een tijdige opstelling heeft prioriteit boven een begroting die tot in detail aan alle voorschriften voldoet. Hoe eerder in het herindelingsproces is begonnen met het harmoniseren van het financieel beleid (bijvoorbeeld afschrijvingsmethodiek, uitgangspunten algemene uitkering, onderhoud kapitaalgoederen), hoe gemakkelijker de eerste begroting kan worden opgesteld. In verband met de vele onzekerheden, die de eerste begroting van een nieuwgevormde gemeente bevat, is de eerste begroting doorgaans beperkt tot bestaand beleid. Nieuw beleid kan terughoudend worden geraamd of in een stelpost worden opgenomen, zodat aanwending later in het jaar kan plaatsvinden.

7. Jaarrekening van opgeheven gemeente(n)

De raad van de nieuwgevormde gemeente of de algemeen rechtsopvolger stelt deze jaarrekening(en) van opgeheven gemeente(n) vast. Ook voor deze jaarrekening geldt dat deze voor 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan Gedeputeerde Staten wordt ingezonden (artikel 200 van de Gemeentewet).

8. Verrekening tussen de betrokken gemeenten

Een verrekening van rechten en verplichtingen tussen de betrokken gemeenten kan aan de orde komen bij opsplitsing of een lichte samenvoeging. Bij een reguliere samenvoeging is verrekening tussen de gemeenten niet aan de orde, omdat de betrokken gemeenten samengaan. Er kan slechts sprake zijn van verrekening als de billijkheid dat vereist. Daarbij wordt gekeken naar de totale – positieve en negatieve – financiële gevolgen voor de betrokken gemeenten⁴. Als een verrekening tussen gemeenten dient plaats te vinden stellen Gedeputeerde Staten het bedrag en, zo nodig, de wijze van betaling vast (artikel 50, eerste lid sub a van de Wet arhi).

De betrokken gemeenten kunnen in onderling overleg tot overeenstemming komen over de elementen die voor verrekening in aanmerking komen en over de hoogte van het bedrag. In dat geval stellen de colleges van burgemeester en wethouders een ontwerpbesluit van de verrekening op. Deze kan, indien gewenst in verband met de politiek-bestuurlijke aspecten hiervan, voorlopig vastgesteld worden door de raden.

Als er sprake is van overeenstemming, dan wordt het ontwerp besluit van de verrekening over het algemeen door Gedeputeerde Staten ongewijzigd overgenomen en ongewijzigd vastgesteld. Alleen in gevallen waarin duidelijk onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd of voor een betrokken gemeente een onbillijk resultaat ontstaat, kunnen Gedeputeerde Staten, na de gemeente te hebben gehoord, afwijkend besluiten.

Bij het ontbreken van overeenstemming stelt Gedeputeerde Staten, na de gemeenten te hebben gehoord, het bedrag van de verrekeningen naar eigen inzicht vast. Redelijkheid en billijkheid zijn daarbij leidende begrippen.

Een verrekening kan zich voordoen met betrekking tot de volgende elementen:

- a. heffing en invordering van gemeentelijke belastingen in toegevoegd gebied (artikel 39 van de Wet arhi);
- b. gemeenschappelijke regelingen (artikel 41 van de Wet arhi);
- c. overgang van rechten en verplichtingen (artikel 44 van de Wet arhi);
- d. voorziening van water, elektriciteit en gas (artikel 45 van de Wet arhi);
- e. uitkeringen van Rijk, provincie of gemeenten (artikel 48 van de Wet arhi);
- f. overige verrekeningen.

4 [Advies \(2013\)](#) van de Raad voor de financiële verhoudingen inzake de grenscorrectie Haskerdijken/Nieuwebrug

9. Overgang van rechten en verplichtingen

Hier moet worden gedacht aan bijvoorbeeld registergoederen, beleggingen, reserves en voorzieningen, vorderingen en schulden op korte en lange termijn, maar ook aan procedures en rechtsgedingen.

Onderscheid wordt gemaakt in:

I ondeelbare, niet territoriaal gebonden rechten en verplichtingen

Deze rechten en verplichtingen gaan altijd volledig over naar één gemeente. Naar de gemeente waaraan de op te heffen gemeente wordt toegevoegd dan wel, wanneer de gemeente naar meer dan één gemeente overgaat, naar de in de betrokken herindelingswet aan te wijzen gemeente, de rechtsopvolger.

II rechten en verplichtingen die betrekking hebben op overgaand gebied

De rechten en verplichtingen die uitsluitend betrekking hebben op overgaand gebied gaan over op de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd.

Het volgende onderscheid is daarbij van belang:

a. activa

De overgang betreft zowel publieke als private eigendommen. Het betreft onder meer gebouwen, wegen, bruggen en viaducten, bossen, landbouwpercelen en ook beperkte rechten, zoals het recht van opstal en het erfpachtrecht.

publiekrechtelijke eigendommen

Voor publieke eigendommen, die het meest voorkomen, wordt in het algemeen de boekwaarde als basis voor de waardebepaling aanvaard. In bijzondere gevallen, als redenen van billijkheid dit noodzakelijk maken, kan eventueel van een andere bijgestelde waarde worden uitgegaan.

Correcties kunnen slechts worden aangebracht als bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. In de volgende gevallen kan daartoe aanleiding zijn:

- op de activa is (recent) extra afgeschreven;
- investeringen zijn ineens (geheel of gedeeltelijk) uit reserves gedekt;
- de gehanteerde afschrijvingstermijnen c.q. -methodieken zijn ongebruikelijk;
- ten aanzien van de over te dragen activa bestaat achterstallig onderhoud.

Indien nodig zullen Gedeputeerde Staten een eigen onderzoek instellen.

privaatrechtelijke eigendommen

Voor private eigendommen, zoals gemeentelijk bezit in de vorm van huizen, boerderijen of landerijen, wordt in het algemeen de waarde in het economisch verkeer (bijvoorbeeld de WOZ-waarde) als uitgangspunt gehanteerd.

b. reserves en voorzieningen

Onderscheid wordt gemaakt tussen gebiedsgebonden en niet-gebiedsgebonden reserves en voorzieningen. Reserves en voorzieningen die tot een bepaald gebied kunnen worden herleid, geven aanleiding tot verrekening. Bijvoorbeeld indien zich in het overgaand gebied een gemeentelijk gebouw bevindt, behoort de opgebouwde onderhoudsvoorziening te worden overgedragen.

De algemene reserves en de niet-gebiedsgebonden bestemmingsreserves kunnen worden verrekend wanneer de billijkheid dat met zich meebrengt. De verdeelsleutel wordt onderling overeengekomen, bijvoorbeeld kan het aantal woonruimte worden gehanteerd of het aantal inwoners. Dit sluit echter niet uit dat in gevallen die daarvoor aanleiding geven, andere verdeelsleutels gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld voor de voorziening Appa (Algemene pensioenwet politiek ambtsdragers) en andere kosten voor voormalig wethouders en voor de voor- en nadelen die voortvloeien uit de afwikkeling van kortlopende vorderingen en schulden).

Tot slot

Iedere herindeling is anders. Daarom benadrukken wij nogmaals dat overleg en afstemming met de provincie vanaf het begin van een herindelingsvoornemen van belang is om te komen tot een goed herindelingsproces. Vragen over deze handreiking kunnen gesteld worden aan de contactambtenaar van de gemeente.

