

Behandelingsvoorstel voor de commissie BEM

Onderwerp: nadere procedure afspraken gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug

Cie-datum : 10 mei 2004

Cie-nummer: 2004BEM45

Procedure: in GS (na Cie. Vergadering) op: 20 april 2004	inspraak: ja
eerdere behandeling in cie: ja	op: 5 januari 2004
in PS: nee	op:

Behandelend ambtenaar: Versteeg

toestel: 3364

Portefeuillehouder: Lokker

Inleiding

Op 20 april j.l. hebben wij een voorlopig standpunt ingenomen m.b.t. de gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug. In dit voorlopig standpunt hebben wij zorgvuldig – overeenkomstig het verzoek van de Staten – een afweging gemaakt tussen de mogelijke reële herindelingsvarianten op de Heuvelrug.

Wij hechten sterk aan een zo groot mogelijk draagvlak voor de voorgestelde herindeling. Graag voeren wij een discussie binnen uw commissie met als na te streven doel absolute duidelijkheid te creëren rond de hantering van de begrippen bestuurlijk- en maatschappelijk draagvlak in het verdere proces.

Een dergelijke precisering op dit moment voorkomt dat na inname van ons definitief standpunt in het kader van de voorbereiding van de besluitvorming binnen de Staten in PS, alsnog onduidelijkheid terzake ontstaat die het verdere proces mogelijk zou frustreren.

Relevant voor het bovenstaande is allereerst de inrichting van de Wet arhi, daar waar het de verantwoordelijkheden betreft. De wet arhi spreekt over het college van B&W en de gemeenteraad. Het is de raad die – als democratisch gelegitimeerde vertegenwoordiger van de burgers – de kaders bepaalt waarbinnen de colleges van B&W het open overleg voeren en de mening van de burger meewegen en overbrengen in het kader van de gemeentelijke reactie in de verschillende fasen van de procedure. Het staat de raden natuurlijk vrij voor het peilen van de mening van de bevolking opiniërende activiteiten te organiseren, als informatie- discussiebijeenkomsten, enquêtes, referenda etc.

Verder is relevant de toetsingscriteria die in het beleidskader gemeentelijke herindeling zijn geformuleerd. (Dit beleidskader is u toegezonden bij PS stuk 2003BEM52 van 8 december 2003). Het beleidskader is onderdeel van discussie geweest tussen de minister van BZK en de Tweede Kamer en als kader geaccordeerd door de Tweede Kamer. In deze discussie is voor wat betreft het gewenste draagvlak van de herindelingsvoorstellen de rol van de gemeenteraden terzake nog eens extra benadrukt (**zie bijlage**).

Wij zien in het vorenstaande geen redenen om de gemeenten tot extra activiteiten buiten het kader van de Wet arhi en het beleidskader uit te nodigen. Overigens hebben wij in het kader van het open overleg met de colleges van B&W 's gesproken over de betrokkenheid van de burgers in het herindelingsproces. Alle gemeenten hebben gemeld dat zij de burgers hierover actief zullen benaderen.

Vervolg inleiding op pagina 2 nee

Wordt geagendeerd:

X voor oriënterende bespreking, toegespitst op toe te passen draagwijdte van de begrippen bestuurlijk- en maatschappelijk draagvlak en de rolverdeling tussen GS en PS in de verdere procedurele gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug.

Uittreksel uit het verslag van het Algemeen Overleg van de Tweede kamer BZK met minister van BZK over het Beleidskader gemeentelijke herindeling van *11 september 2003*

De relevante **tekst** is in vet aangegeven.

Het volledige verslag is terug te lezen op www.Overheid.nl, overheidspublicaties, selecteer publicatiesoort (= kamerstukken en publicatie 1^e en 2^e Kamer) en 2a tekst : gemeentelijke herindeling, en vervolgens zoeken op vergaderdatum 11 september 2003; het verslag dateert van 1 oktober 2003 (kamernummer 28 750, nr 2).

“Antwoord van de minister

Met het beleidskader wordt duidelijk een nieuwe weg ingeslagen. De belangrijkste verandering is de uitdrukkelijke aandacht voor het draagvlak van het proces; het beleid moet van onderop tot stand komen. Het gevolg is dat de initiërende rol van de rijksoverheid kleiner wordt. Stedelijke en regionale problemen zullen primair worden aangepakt met de WGR-plusconstructie.

.....
Het nieuwe beleidskader moet niet worden beschouwd als het einde van de (onvrijwillige) herindeling. **Als men in een regio tot de conclusie komt dat herindeling het meest geëigende middel is om bestuurlijke problemen op te lossen, mag één gemeente niet de mogelijkheid hebben om dit te blokkeren.** Het IPO en de VNG onderschrijven de hoofdlijn van het beleidskader, hoewel zij wel enige kanttekeningen plaatsten.

.....
De mogelijkheid van herindeling speelt op dit moment vooral in de Achterhoek, Zuid-Holland en de Utrechtse Heuvelrug. Bij het maken van afwegingen op dit punt is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden, die er verstandig aan doen zich te vergewissen van opvattingen onder de bevolking. De wijze waarop gemeenten dit draagvlak bepalen, is aan hen; het Rijk moet bijvoorbeeld niet dwingend opleggen dat een referendum of enquête daarvoor noodzakelijk is. De Tijdelijke referendumwet hoeft dus niet te worden gewijzigd. Met dit beleidskader wordt een duidelijk signaal gegeven aan provincies en gemeenten, waarvan een preventieve werking uitgaat: regering en parlement vinden draagvlak belangrijk. Gemeenten moeten zich daarnaast bewust zijn van hun regionale verantwoordelijkheid; problemen moeten niet worden afgewenteld op buurgemeenten. De minister erkent dat er in dit verband een spanningsveld kan ontstaan tussen draagvlak en regionale verantwoordelijkheid.

.....
Verder houden provincies de mogelijkheid om herindelingsvoorstellen te doen. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de oplossing van bestuurlijke en ruimtelijke problemen. Ook voor hen geldt echter dat rekening moet worden gehouden met en geïnvesteerd in het draagvlak door burgers met argumenten te overtuigen. Dit is niet gemakkelijk, omdat het veelal gaat om oplossingen voor de toekomst. De rijksoverheid moet zich minder richten op de inhoud van herindelingsvoorstellen en meer op de vraag of voldoende rekening is gehouden met het draagvlak. Een uitgebreide inhoudelijke toetsing zou namelijk kunnen leiden tot minder bereidheid bij lagere overheden om in dat draagvlak te investeren.

.....
De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl
De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 750, nr. 2 “

Beleidskader van de provincie Utrecht voor het financieel toezicht bij herindeling

1.1 Bijzonder financieel toezicht op grond van de Wet algemene regels herindeling

1.1.1 Algemeen

Op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) kunnen gedeputeerde staten met ingang van de dag waarop een gemeente - volgens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet - in aanmerking komt om te worden opgeheven, besluiten van het gemeentebestuur aanwijzen die hun goedkeuring behoeven. In aanmerking komen besluiten 'die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of vermindering van vermogen'.

Dit bijzondere toezichtinstrumentarium is in het leven geroepen omdat het financieel toezicht in de Gemeentewet in principe repressief is en de wetgever het risico van potverteren niet uitsluitend aan een systeem van repressief toezicht heeft willen overlaten. Dit repressieve toezicht zou daarin ook tekort schieten. Daarom is in de Wet arhi een bijzondere vorm van preventief toezicht geïntroduceerd.

Goedkeuring kan worden onthouden, indien een aangewezen besluit van een op te heffen gemeente naar het oordeel van gedeputeerde staten in strijd is met het financiële belang van de gemeente(n) waarvan het gebied van de op te heffen gemeente deel zal gaan uitmaken.

De opstelling van gedeputeerde staten zal er overigens zoveel mogelijk op zijn gericht, dat reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet zullen worden geblokkeerd.

1.1.2 Welke besluiten?

Gedeputeerde Staten hebben besloten dit bijzondere toezichtinstrumentarium toe te passen op besluiten betreffende:

- begrotingen en begrotingswijzigingen,
- het beschikken over reserves,
- besluiten of regelingen die (nog) geen begrotingswijziging veroorzaken maar (nog niet geraamde) uitgaven tot gevolg (kunnen) hebben,
- het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen door anderen aan te gaan
- het kopen, ruilen, vervreemden en bezwaren van onroerende zaken,
- zogenaamde PPS- en PPP-overeenkomsten,
- personeelsaangelegenheden (hieronder o.a. te verstaan besluiten betreffende vaststelling/wijziging van formatieplan, rechtspositie- en bezoldigingsregelingen, en uitvoeringsbesluiten daarvan),
- vaststelling van (wijzigingen van) belastingverordeningen.

Deze besluiten moeten binnen veertien dagen na de vaststelling ter goedkeuring aan gedeputeerde staten worden gezonden. In verband met dit goedkeuringsvereiste verzoeken wij u deze besluiten in tweevoud in te dienen.

Op genoemde besluiten hebben wij de volgende uitzonderingen gemaakt:

- besluiten inzake onroerende zaaktransacties onder de € 25.000,= en die ter realisering van reguliere, vigerende bestemmingsplannen en passend binnen rendabele exploitatieopzetten,
- besluiten betreffende personeelsaangelegenheden voor zover passend binnen het formatieplan zoals dat vóór de aanwijzing gold,
- besluiten tot vaststelling van (wijzigingen van) belastingverordeningen, die strekken tot het kostendekkend maken/houden van rechten en het trendmatig verhogen van tarieven.

Deze besluiten behoeven geen goedkeuring.

Indien goedkeuring nodig is, hanteren wij in onze beoordeling van besluiten van op te heffen gemeenten criteria als:

- was de investering ook gedaan bij afwezigheid van een herindelingsvoorstel?
- is overleg gevoerd met de andere gemeenten met wie een nieuwe gemeente wordt gevormd en zo ja wat was hiervan het resultaat?
- is de raming reëel?
- de lasten van de nieuwe investering/voorziening mogen de financiële gezondheid van de nieuw te creëren gemeente niet aantasten;

- bij een (gedeeltelijk) onrendabele investering/voorziening moet aannemelijk gemaakt zijn dat deze onontkoombaar (bijv. gebaseerd op wettelijke verplichting), onuitstelbaar (kan niet in de tijd verschoven worden) of onvermijdbaar (er bestaat geen alternatief voor) is;
- komt de investering voor op het investeringsplan en zo ja vanaf wanneer?
- de stand van de reserves mag zich niet naar een onaanvaardbaar laag niveau bewegen;
- was de beschikking over de reserve gepland en zo ja komt het bedrag overeen met het oorspronkelijk geraamde bedrag?
- de nieuwe investering/voorziening dient inpasbaar te zijn binnen de voorzieningenstructuur van de nieuw te vormen gemeente (vooroverleg tussen de betrokken gemeenten onderling en/of tussen gemeenten en provincie is gewenst).

1.1.3 Onderling overleg en afstemming

Bij besluitvorming die kan leiden tot besluiten in de zojuist genoemde categorieën, waarbij het niet is uitgesloten dat de nieuwe gemeente hiervan financieel nadeel ondervindt, is onderlinge afstemming tussen de betrokken gemeenten gewenst. Het ligt in de rede, dat het gemeentebestuur, dat het besluit neemt hiertoe actie onderneemt. Wij verzoeken deze gemeenten ons bij de inzending van zodanige besluiten met substantiële financiële implicaties te informeren over de resultaten van het gevoerde overleg.

Wij behouden ons het recht voor om in gevallen, dat ons niet van onderlinge afstemming is gebleken, het besluit zelf aan de desbetreffende betrokken gemeente(n) voor te leggen. In het geval de toekomstige gemeente instemt met een besluit zullen wij ons bij de beoordeling hiervan terughoudend opstellen. Voorwaarde is dan wel dat op een aanvaardbare wijze in de dekking van de uitgaaf is voorzien.

Als deze niet instemt met een besluit, zal de beoordeling meer indringend van karakter zijn en zal een meer inhoudelijke beoordeling plaatshebben. Wij treden dan als het ware op als belangenbehartiger van de nieuwe gemeente.

Verder achten wij het van groot belang dat gemeenten die zullen samengaan op korte termijn de investeringen inventariseren die in hun meerjarenbegrotingen zijn opgenomen. Zij stellen met elkaar vast of er een gezamenlijk draagvlak voor deze investeringen bestaat en stellen GS hiervan in kennis.

1.1.4 Besluiten genomen kort voor de herindeling

Hier wordt kort ingegaan op het goedkeuringsbeleid kort voor de herindeling. Ons beleid houdt in, dat in de periode gelegen tussen de besluitvorming in de Tweede Kamer en de datum van ingang van herindeling nadrukkelijk de volgende aspecten bij de beoordeling worden betrokken: wij zullen nagaan of de uitgaaf niet kan worden uitgesteld dan wel vermeden. Uitgaven met een meer ingrijpend karakter en/of van een betekende grootte komen dan in het algemeen niet voor goedkeuring in aanmerking. Voorts wordt de behandeling van besluiten van gemeentebesturen, die worden ingezonden in de laatste maand voordat de herindeling ingaat, opgeschort en - alvorens over de goedkeuring daarvan een beslissing te nemen - aan de nieuwe gemeente gevraagd of het verzoek om goedkeuring gehandhaafd blijft.

1.2 Uitgaven - niet voor de eigen op te heffen, maar - voor de nieuwe gemeente

Vooruitlopend op de concrete invoering van de gemeentelijke herindeling moeten de besturen van de bestaande gemeenten beslissingen nemen over zaken, die in feite de nieuw te vormen gemeente betreffen. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Veelal hebben deze besluiten financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de raad van de nieuw te vormen gemeente.

Voor de beoordeling van de hier bedoelde besluiten gelden de navolgende uitgangspunten:

1. het moet gaan om uitgaven, die niet of (bijvoorbeeld om financiële redenen) beter niet uitgesteld kunnen worden tot na de datum van herindeling (hieronder ook te rekenen besluiten tot verkoop van vrijkomende ruimten);
2. er moet volstrekte zekerheid zijn dat (en op welk tijdstip) de herindeling doorgaat; dit betekent dat de betreffende herindelingswet in het staatsblad moet zijn opgenomen;
3. er moet overeenstemming zijn tussen de partner-gemeenten;
4. uiteraard moet in de dekking zijn voorzien. Dit kan door aanwijzing van reëel aanwezige dekkingsmiddelen van de huidige gemeenten. Het aanwijzen van middelen van de nieuwe gemeente (zie hierna) is niet aanvaardbaar.

Overigens kunnen wij bij omvangrijke uitgaven waartoe door de raden van de op te heffen gemeenten gedurende de laatste maanden voorafgaand aan de herindeling wordt besloten, aan de raad van de nieuwe gemeente een herbevestiging vragen.

1.3 Opstellen begroting en rekening

1.3.1 Begroting

Voor de opstelling van de begroting moet onderscheid gemaakt worden enerzijds gemeenten, die weliswaar bij de herindeling zijn betrokken doch met beperkte gebiedsaanpassingen worden geconfronteerd, en anderzijds gemeenten die nieuw worden ingesteld dan wel met ingrijpende grenscorrecties te maken hebben.

Wat betreft de eerste categorie gemeenten staan Gedeputeerde Staten op het standpunt dat een "normale" (volledige) begroting kan worden opgesteld en tijdig kan worden ingezonden.

Ten aanzien van de tweede categorie gemeenten geldt het navolgende.

Bij deze gemeenten kan weliswaar vóór de herindeling met de (ambtelijke) voorbereiding van de begroting worden begonnen, doch bij nieuw ingestelde gemeenten kan deze eerst na de datum van de herindeling vastgesteld worden. Het verdient de voorkeur, dat de begroting zo snel mogelijk na de aanvang van het jaar door de raad wordt vastgesteld. Immers het tijdvak waarin de raad in feite buitenspel staat, moet zo kort mogelijk zijn. Bovendien dient de ongewenste situatie, dat uitgaven moeten worden gedaan zonder dat daaraan een goedgekeurde begroting ten grondslag ligt, van beperkte duur te zijn. Te denken valt aan maximaal drie maanden. Om te bereiken dat de begroting reeds kort na de aanvang van het jaar door de raad kan worden vastgesteld, wordt in overweging gegeven deze te beperken tot "aanvaard" beleid. In de begroting kan uiteraard wel een stelpost worden opgenomen, waarbij budgettaire ruimte wordt gereserveerd voor nieuw beleid. De concrete besluitvorming over de aanwending van deze stelpost kan dan later plaatshebben. Gelet op de vele onzekerheden, die de eerste begroting van een nieuwe gemeente bevat, ligt het overigens in de rede dat bij het entameren van nieuw beleid voorlopig de nodige terughoudendheid wordt betracht.

Wat betreft de inrichting van de nieuwe begroting het navolgende.

Het is in eerste instantie de gemeente en in het bijzonder de raad van de nieuwe gemeente, die bepaalt aan welke (kwaliteits)eisen de begroting en rekening moet voldoen. Uiteraard dient daarbij voldaan te worden aan de eisen neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daaronder behoort ook de opstelling van meerjarenramingen. Zeker bij een nieuwe gemeente is het zaak snel inzicht te hebben in de te verwachten ontwikkeling op termijn van de financiële positie. Daarom blijft overlegging van een meerjarenbegroting ook bij nieuw ingestelde gemeenten nodig. Voor de eerste maal zal deze echter op hoofdlijnen kunnen zijn en op basis van bestaand beleid.

Over de begrotingsindeling wordt opgemerkt dat het aanvaardbaar is, dat de betreffende gemeenten bij de begroting de kolommen "rekening vorig jaar" en "begroting vorig jaar" slechts invullen voor zover dat mogelijk en zinnig is. Immers bij veel posten is er geen vergelijking mogelijk, omdat de nieuwe raming van deze posten geen "optelsom" kan zijn van ramingen uit de begrotingen van de "oude" gemeenten.

Hierbij geldt wel dat naarmate de grenscorrectie beperkter is, de kwaliteit van de begroting en de realiteit van de ramingen beter kan zijn. Het kan in een aantal gevallen zelfs mogelijk zijn een volstrekt normale begroting met alle vereiste kolommen op te stellen.

1.3.2 Jaarrekening

Bij de eerste jaarrekening voor een nieuwe gemeente ontstaan er enkele complicaties in het geval van herindeling. Onder andere kan de invulling van de kolom "werkelijke inkomsten/uitgaven vorig jaar" problemen opleveren. Het ontmoet geen bezwaar als (invulling van) deze kolom (deels) achterwege blijft. Uiteraard kan dan de voorgeschreven analyse van de verschillen tussen de desbetreffende en de vorige rekening ook achterwege blijven.

Tot slot wordt benadrukt, dat de vaststelling van de rekening van de voormalige gemeenten zo kort mogelijk na afloop van het dienstjaar dient plaats te vinden. Het is immers belangrijk, dat zo snel mogelijk vaststaat wat de financiële startpositie van de nieuwe gemeente is.

1.3.3. Goedkeuring eerste begroting

De Wet arhi bevat geen bepalingen over het financieel toezicht op nieuwe gemeenten. Hiervoor gelden de bepalingen van artikel 203 van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kunnen wij vanwege inzending van de begroting nà 15 november besluiten dat het preventief toezicht van toepassing is. Niet alleen om reden van zo'n termijnoverschrijding, maar vooral vanwege grote onzekerheden die de eerste begroting van een nieuwe gemeente kan bevatten, kunnen wij besluiten dat op deze begroting het preventief toezicht van toepassing zal zijn.

Wij zullen de besturen van de “oude” gemeenten hieromtrent, voor de aanvang van het eerste begrotingsjaar van de nieuwe gemeente, informeren.

Overigens zijn wij van mening dat deze situatie zich bij uitstek leent voor het instellen van een toezichtsregime dat zoveel mogelijk op maat is gesneden van de concrete situatie.

1.3.4 Dagelijkse uitgaven beginperiode

Artikel 47, lid 2, van de Wet arhi bepaalt dat voor het tijdvak waarin voor de nieuwe gemeente nog geen begroting is vastgesteld, burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij Gedeputeerde Staten geen bezwaar bestaat.

Het spreekt voor zich dat wij tegen het doen van noodzakelijke uitgaven in de beginperiode geen bezwaar hebben. In onze brief inzake de toezichtsvorm voor de eerste begroting van de nieuwe gemeente zullen wij hieraan een passage wijden.

1.4 Verrekeningen tussen gemeenten

In artikel 50, lid 1, van de Wet algemene regels herindeling is bepaald dat, indien een verrekening tussen gemeenten dient plaats te vinden, Gedeputeerde Staten, de besturen van die gemeenten gehoord, het bedrag en zo nodig de wijze van betaling vaststellen. Er is voorzien in een beroepsmogelijkheid.

Bij de beoordeling van de ter goedkeuring ingezonden besluiten kunnen vervolgens de volgende vragen een rol spelen:

Vastgesteld door gedeputeerde staten van Utrecht op 20 april 2004.