



een sterk dorp in een sterke gemeente

Beoordeling Kadernota B&W Scherpenzeel

EEN STERK DORP IN EEN STERKE GEMEENTE

Scherpenzeel is een sterk dorp. Een dorp met een sterke gemeenschap en gemeenschapszin. Met sterke bedrijven en een sterk pakket van voorzieningen. Met een historie van zelfredzaamheid en eigen identiteit. Vanuit de historie een dorp met een gemengde functie en een zelfvoorzienend karakter, zoals veel dorpen in de Gelderse vallei.

De Gelderse Vallei is een dichtbevolkt gebied zonder grote(re) steden, gekenmerkt door hechte lokale verbanden. Er is een dicht netwerk van relaties binnen de streek en naar de meer stedelijke gebieden aan de rand daarvan. De groei van economie, welvaart en mobiliteit en de toenemende schaalvergroting verandert het karakter van het dorpsleven. Meer openheid en dynamiek, maar ook verlies van historische identiteit en het moeilijker op peil kunnen houden van lokale voorzieningen. Voor de kwaliteit van wonen en leven in dit gebied is een sterk regionaal weefsel van voorzieningen op verschillende schaalniveaus belangrijk voor de inwoners.

Sommige dorpen zijn fors gegroeid in de loop van de tijd, andere bleven kleiner. Sommigen gingen onderdeel uitmaken van een groter gemeentelijk verband, anderen hielden een zelfstandig gemeentebestuur. Voor alle dorpen, en dus ook voor het dorp Scherpenzeel, gold en geldt dat de eigen levenswijze en de kwaliteit van wonen en leven niet meer vooral in en door het dorp bepaald kan worden, maar tot stand moet komen in afstemming tussen en afhankelijkheid van andere partijen die opereren op verschillende schaalniveaus. Lokaal bestuur in dit gebied moet dichtbij de burgers staan in dagelijkse keuzes en dienstverlening en daarvoor juist ook op hoger schaalniveau invloed kunnen uitoefenen op allerlei krachten en besluiten op het gebied van wonen, economie, veiligheid, gezondheid; “small enough to care and big enough to make it happen”.

Scherpenzeel is een sterk dorp, met een gemeente die op dit moment te weinig bestuurskracht heeft om de doelen voor de gemeenschap, het dorp, te kunnen realiseren. Daarom wordt door het gemeentebestuur – in samenspraak met de Provincie Gelderland - gewerkt aan versterking van de bestuurskracht. Op 26 mei 2020 heeft B&W Scherpenzeel de Kadernota 2021-2024 vastgesteld. Daarin geeft B&W concreet aan hoe ze de bestuurskracht structureel en duurzaam willen versterken, met een raming van wat dat kost en hoe dat betaald moet worden.

In deze notitie geeft GS aan hoe zij de Kadernota beoordeelt. Is het B&W gelukt om perspectief te geven op een duurzaam bestuurskrachtig en zelfstandig Scherpenzeel? Heel kort gezegd meent GS van niet. Er is veel werk verzet, er zijn veel analyses gedaan en onmiskenbaar heeft B&W heel veel over voor het versterken van de bestuurskracht. Maar – ondanks deze inspanningen – krijgt het sterke dorp Scherpenzeel op de manier die B&W voorstelt niet het sterke gemeentebestuur dat het nu en de komende jaren nodig heeft.

De onderbouwing van dit standpunt van GS is in deze nota beschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. Het beleid en de rol van de Provincie Gelderland bij bestuurskrachtvragen van gemeenten
2. De historie en ontwikkeling van de huidige bestuurskrachtvraag van Scherpenzeel
3. De totstandkoming Kadernota en de rol van GS daarbij
4. De analyse van de Kadernota 2020 en de inhoudelijke conclusie van GS daarover

1. Beleid en rol Provincie ten aanzien van bestuurskracht (algemeen)

Het beleidsmatig kader voor de beoordeling en omgang met bestuurskrachtvragen van gemeenten is de 'Statennotitie Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen' (2018). De druk op het lokale bestuur in Gelderland is groot. De afgelopen jaren zijn veel nieuwe taken op de gemeenten afgekomen en tegelijkertijd komen nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen op ons af die urgenter en complexer lijken dan ooit. Als gevolg hiervan wordt een groot beroep gedaan op de bestuurskracht van Gelderse overheden.

Vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur werken we samen met onze partners aan sterk bestuur in Gelderland. Niet omdat sterk bestuur een doel op zich is, maar omdat het een middel is om als overheid de maatschappij zo optimaal mogelijk te bedienen. Goed openbaar bestuur is nodig om overheidstaken blijvend goed uit te voeren en inwoners en bedrijven goed te bedienen én om als overheden samen met andere partners en stakeholders maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren.

Voor het uitvoeren van de opgaven in Gelderland zijn sterke overheden nodig. De gemeente is de eerste overheid bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Wij zien dat het voor veel gemeenten steeds moeilijker wordt om hun wettelijke en bovenwettelijke taken voor burgers en bedrijven naar behoren uit te voeren. De druk kent verschillende verschijningsvormen en kan verschillen per gemeente en per taakveld. Bovendien verwachten burgers, bedrijven en instellingen dat de bestuurslagen als 1 overheid acteren.

Daarom investeert de provincie in de bestuurskracht van gemeenten (en van regio's en van de provinciale organisatie) Samen met onze partners werken we aan vitale gemeenten en regio's, die:

- hun wettelijke taken goed uitvoeren
- goed samenwerken
- de maatschappelijke opgaven voorop zetten
- financieel gezond zijn
- inspelen op actuele ontwikkelingen

De uitdagingen en kansen waar we gezamenlijk in Gelderland voor staan verschillen per gemeente en gebied. Als provincie werken we daarom via maatwerk aan sterk bestuur. Als handreiking voor gemeenten die hun bestuurskracht willen versterken is een begrippenkader opgesteld waarin randvoorwaarden/toetspunten voor bestuurskracht zijn opgesteld. De toepassing van dit begrippenkader voor bestuurskracht vindt altijd plaats door rekening te houden met de lokale en regionale situatie. We hanteren geen vaste meetmethode, maar bezien samen met gemeenten wat de beste oplossing is voor de vraagstukken die zich in dat gebied voordoen. De invulling per maatwerktraject komt 'tot stand via dialoog en afwegingen van de betreffende gemeente en haar partners, onder andere de provincie, tijdens het traject. De oplossingen zullen daarom per gemeente verschillen. In de Statenbrief 'Vitaal openbaar bestuur' (PS2020-73) wordt deze maatwerk aanpak verder geduid en uitgewerkt.

Vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur vinden we het van belang dat oplossingen duurzaam (>10 jaar) zijn en passen binnen de regionale context. Bij het vormgeven van maatwerktrajecten voor gemeenten hanteren we de volgende afwegingsprincipes:

- De mate waarin gemeenten in staat zijn om hun wettelijke taken uit te voeren, eventueel door op onderdelen samen te werken met omliggende gemeenten.
- We sluiten aan bij de identiteit van een gemeente en een gebied, maar kijken ook kritisch naar de kracht en het draagvlak van de gemeente en de mate en wijze waarop zij hun rol nemen in de ontwikkeling van de samenleving.
- De mate waarin gemeenten in partnerschap willen en kunnen werken aan de opgaven in de provinciale omgevingsvisie (Gaan voor Gaaf) en bijvoorbeeld actief deelnemen aan de gezamenlijke gebiedsagenda's en/of regiodeals voor de inwoners van Gelderland.
- De opgaven in het ene gebied of gemeente zullen anders wegen dan in een ander gebied of gemeente. De mate waarin wordt bijgedragen aan de provinciale opgaven bepaalt onze inzet.
- De bijdrage die de gemeente levert aan de regionale samenwerking (in bestaande regio's en samenwerkingen met partners net de grens van Gelderland) en de verantwoordelijkheid die daarbij hoort. Hierbij kijken we over de provinciegrenzen heen.
- We willen ook faciliteren daar waar gemeenten extra verantwoordelijkheid tonen in de realisatie (versnelling en/of verbetering) van de opgaven uit Gaan voor Gaaf (beleidsrealisatie).

De provincie stimuleert het versterken van het openbaar bestuur door het ondersteunen van initiatieven van onderop. Met deze aanpak is de afgelopen jaren veel bereikt. Een groot aantal gemeenten in Gelderland is actief bezig met het versterken van hun bestuurs- en samenwerkingskracht.

Echter, we moeten constateren dat bestuurskrachtversterking helemaal 'van onderop' laten komen niet altijd tijdig een bevredigend resultaat oplevert. De gekozen oplossing is dan suboptimaal of komt te laat. Dat initiatief 'van onderop' niet altijd zorgt voor de meest ideale eindoplossing wordt ook erkend door het kabinet. In bijzondere gevallen vragen maatschappelijke opgaven om een snelle en adequate oplossing. Op het moment dat een geschikte aanpak vanuit gemeenten uitblijft, zullen we vanuit onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur de regie pakken.

Dit is zoeken naar een balans in de provinciale rolneming bij het versterken van het lokaal en regionaal bestuur, waarbij we verder gaan met het investeren in initiatieven van onderop maar ook de ruimte pakken om vanuit onze zorgplicht actief te werken aan sterke gemeenten. Deze rolkeuze hangt van de situatie af. Voor de provincie is uitgangspunt dat acute bestuurskrachtproblemen - bv. dat de dienstverlening aan de inwoners of ondernemers niet meer goed functioneert - worden voorkomen en niet pas op of na dat moment kunnen worden aangepakt.

2. Historie en ontwikkeling bestuurskrachtproblematiek Scherpenzeel

Vanaf ca. 15 jaar geleden worden in Scherpenzeel bestuurskrachtproblemen ervaren. Na onderzoek en afweging daarvan wordt er initiatief (2007) genomen tot een fusie met de buurgemeenten Woudenberg en Renswoude, waarbij die laatste gemeente zich hiertegen heeft verzet. Deze fusiepoging heeft geleid tot een wetsvoorstel, dat uiteindelijk in 2011 door de toenmalige Minister van BZK wordt ingetrokken. Vanaf 2011 hebben provincie en gemeente regelmatig bestuurlijk overleg gevoerd in het kader van bestuurskracht en waren er diverse initiatieven en onderzoeken vanuit de gemeente aangaande bestuurskracht en mogelijke versterking daarvan.

In de genoemde Statennotitie Sterk Bestuur van 2018 worden voor de Regio Food Valley kwetsbaarheden geconstateerd in de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel. GS vindt het van belang dat deze gemeente de bestuurskracht duurzaam gaat versterken. Via bestuurlijk overleg met de gemeente wordt hier aandacht voor gevraagd. In 2018 start Scherpenzeel daarom, mede op instigatie van de Provincie, met het opstellen van de Toekomstvisie. In een interactief dialoogproces met inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners komt de gemeenteraad tot een unaniem besluit over doelen en uitgangspunten voor Scherpenzeel 2030. In de Toekomstvisie wordt geen uitspraak gedaan over een gewenste bestuurlijke constructie, wel worden ontwikkelpunten geformuleerd voor de uitvoering van de Toekomstvisie.

In 2019 geeft Scherpenzeel opdracht tot onderzoek naar de realisatiekracht in relatie tot de doelstellingen uit de Toekomstvisie. Het onderzoeksbureau (Seinstra van der Laar) komt tot de conclusie dat die zowel bestuurlijk als ambtelijk niet in balans zijn met de gestelde doelen. Deze conclusie wordt door de gemeenteraad unaniem onderschreven. Het onderzoeksbureau constateert ook dat Scherpenzeel eigenlijk nog een van de weinige (zo niet de enige) gemeenten in Nederland is onder de 20.000 inwoners die bijna alle taken zelf uitvoert en niet werkt in een breder verband met een of meer vaste partners in een ambtelijk/bestuurlijk verband.

Ook is de financiële deelname van Scherpenzeel aan gemeenschappelijke regelingen relatief beperkt en is de deelname aan één van de gemeenschappelijke regelingen, te weten de veiligheidsregio ook voortvloeiend uit een wettelijke verplichting. In absolute zin draagt Scherpenzeel op Rozendaal na het minste bij aan gemeenschappelijke regelingen. In relatieve zin is de bijdrage van 4,9% van het totaal van de begroting ook één van de laagste van Gelderland.

Het onderzoeksbureau richt zich in zijn aanbevelingen om tot structurele versterking van de realisatiekracht te komen met name op dit karakter van de gemeente en eventuele alternatieve opties daarvoor. Uit een analyse van 4 opties (zelfstandigheid, ambtelijke fusie, regiegemeente en fusie met Barneveld) trekt het bureau de conclusie dat alleen fusie met Barneveld leidt tot structurele en lange termijn versterking van de realisatiekracht. De gemeenteraad neemt deze conclusie niet over en besluit tot een verder onderzoekstraject op dit punt.

In juli 2019 heeft (een delegatie van) de gemeenteraad overleg met de Commissaris van de Koning in verband met de vervulling van de burgemeestersvacature. In dit overleg wordt afgesproken dat in het onderzoekstraject van de gemeenteraad 2 opties zullen worden onderzocht: zelfstandigheid en fusie met Barneveld. Het daaropvolgende onderzoekstraject (door een Stuurgroep uit de gemeenteraad) leidt tot een nota "Regie over de toekomst van Scherpenzeel". Bij de opstelling van dit rapport heeft de Stuurgroep gebruik gemaakt van het provinciaal begrippenkader rondom bestuurskracht. Bij brief van 20 november geeft GS aan dat in dit rapport balans wordt gemist in de vergelijking tussen beide scenario's en wordt aandacht gevraagd voor enkele specifieke toetspunten/randvoorwaarden voor de ontwikkeling van bestuurskracht.

De behoefte bij de provincie tot een open scenariovergelijking en aan het presenteren van de randvoorwaarden vloeit voort door de waarneming dat in het rapport van de Stuurgroep een sterke wens tot zelfstandigheid lijkt te zijn bij de beoordeling van de scenario's. Terwijl in een evenwichtig keuzeprocess de voorkeur juist afgeleid moet worden uit een zo waardevrij mogelijke scenariovergelijking. Het rapport van de Stuurgroep stelt dat zelfstandigheid de beste weg is naar behoud van voorzieningen, omdat er dan sprake is van "volledige regie". Dit is een veronderstelling die in het rapport niet op feiten wordt gebaseerd en waar naar de mening van GS ook tal van voorbeelden naast kunnen gelegd, waar behoud én versterking van dorpsvoorzieningen juist gebaat is geweest bij het functioneren in een groter gemeentelijk verband van kernen/dorpen.

Het adagium “regie” lijkt in de onderbouwing van de scenario’s noodzakelijkerwijs te moeten leiden tot gemeentelijke zelfstandigheid en dan nog bij voorkeur via voortzetting van de zo groot mogelijke zelfstandigheid bij de uitvoering van taken. De onderliggende informatie die gebruikt wordt voor beide scenario’s acht GS op dat moment niet gelijkwaardig en evenwichtig en op onderdelen niet correct afgestemd met de gemeente Barneveld voor wat betreft het fusiescenario.

GS vindt het belangrijk dat in een zo verstrekkende afweging met langjarige consequenties gebaseerd is op een open, evenwichtige en gedegen analyse van meerdere opties en invalshoeken, i.c. het samengaan met een grotere meerkernige buurgemeente. Een alternatief dat ook al uit door de gemeente zelf geëntameerd onderzoek als enige duurzame optie uit de bus was gekomen. En om die afweging goed te kunnen maken dienen naar de mening van de provincie juist de in de brief van 20 november genoemde toetspunten/randvoorwaarden voor bestuurskracht te worden betrokken.

In december 2019 besluit de gemeenteraad in meerderheid voor het spoor zelfstandigheid en tot afsluiting van spoor herindeling met Barneveld, waarbij een traject van bestuurskrachtversterking moet worden ingezet volgens een aantal uitgangspunten. Deze behelzen onder meer een fors pakket van investeringen in de gemeentelijke organisatie met daarbij behorende dekkingsvoorstellen (waaronder OZB-verhoging).

Bij brief van 17 december 2019 heeft Gedeputeerde Staten aangegeven dat met deze besluitvorming de zorgen van GS over de toekomstbestendigheid van de gemeente niet zijn weggenomen. GS meent dat met de besluitvorming nog niet aan de door GS eerdergenoemde randvoorwaarden voor een duurzame toekomst van de gemeente is voldaan. In de brief worden ze nog eens benoemd:

- Strategische kracht
- Verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel
- Visie op de regionale samenwerking
- Versterking van de ambtelijke organisatie
- Financiële uitwerking van de maatregelen

In de brief verzoekt GS aan het nieuwgevormde College van B&W om actie en inzicht in te nemen maatregelen om aan de genoemde punten tegemoet te komen.

3. Totstandkoming Kadernota 2021-2024 en rol GS hierbij

Bij brief van 14 januari 2020 heeft B&W van Scherpenzeel aangegeven hoe ze bij het opstellen van de Kadernota aandacht willen besteden aan de door GS gestelde randvoorwaarden voor een duurzaam zelfstandig en bestuurskrachtig Scherpenzeel. Op 6 februari heeft GS in reactie hierop aangegeven dat aan het College van B&W tot en met de besluitvorming over de Kadernota 2021-2024 de tijd wordt gegeven om noodzakelijke acties uit te voeren naar aanleiding van de brief van 17 december voor een duurzaam en zelfstandig Scherpenzeel, waarbij de randvoorwaarden voor een duurzaam zelfstandig en bestuurskracht uit die brief nog eens zijn benoemd.

Tevens is in deze brief aangegeven dat GS zich voorbereidt op de start van een artikel-8 Wet Arhi procedure (o.a. verkenning) die van toepassing kan worden indien in de besluitvorming over de Kadernota niet wordt voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden voor een duurzaam en zelfstandig Scherpenzeel. In de brief wordt tenslotte aangegeven dat GS maandelijks wil overleggen over de acties en de voortgang (zgn. monitoringoverleg).

In de periode 6 februari – 26 mei 2020 hebben 4 monitoringoverleggen plaatsgevonden: op 6/2, 3/3, 9/4 en 15/5. Op 4 juni a.s. is (voorlopig) het laatste overleg gepland. In deze overleggen:

- is van de zijde van B&W Scherpenzeel informatie gegeven over de voortgang bij de opstelling van de Kadernota en de verschillende deelonderwerpen naar aanleiding van de eigen brief van 14 januari en de reactie van GS van 6 februari.
- Van de zijde van GS is met name naar voren gebracht dat verwacht wordt dat deze keer een evenwichtige en gelijkwaardige vergelijking wordt meegenomen van de beide scenario's Zelfstandigheid en Fusie met de gemeente Barneveld. Naar de mening van GS is dit bij de voorbereiding van de besluitvorming van 9 december 2019 niet goed gebeurd, hetgeen in de brief van 20 november 2019, ook al eerder is gemeld. GS heeft aangegeven dat van een bestuurskrachtig B&W verwacht mag worden dat bij een zo ingrijpende en verreikende (investerings)beslissing een open afweging van varianten en scenario's plaatsvindt.
- In de vergadering van 9 april 2020 heeft B&W Scherpenzeel ingestemd met het voorstel van GS om deze evenwichtige en gelijkwaardige scenariovergelijking bij de opstelling van en afweging over de Kadernota te betrekken. Een format hiervoor is vervolgens in ambtelijk overleg tussen gemeente en provincie voorbereid. Ook is aangeboden om te ondersteunen indien van de zijde van Scherpenzeel gebruik gemaakt zou willen worden van een door hen aan te wijzen onafhankelijk deskundige. In de vergadering van 15/5 heeft B&W aangegeven dat niet voldaan kon worden aan de verwachtingen van de provincie hieromtrent, deels om praktische redenen (tijd/informatie) en deels omdat het B&W aan het politieke mandaat ontbreekt om – naast het zelfstandigheidsscenario – het fusie-scenario gelijkwaardig te onderzoeken.
- Hebben B&W en GS afgestemd en afspraken gemaakt over proces en communicatie.

4. Beoordeling inhoud Kadernota B&W

Op 26 mei heeft B&W de Kadernota vastgesteld. GS heeft zich op 2 juni over de inhoud hiervan beraden. Dit mede op verzoek van B&W, die aangedrongen heeft op snelle duidelijkheid. De beoordeling hiervan heeft gezien de korte periode op hoofdlijnen plaatsgevonden, waarbij de voorinformatie (o.a. uit de monitoringoverleggen) kon worden betrokken. De beoordeling op hoofdlijnen gaat achtereenvolgens dieper in op:

- a. algemeen karakter en uitgangspunt van de Kadernota
- b. de beoordeling aan de hand van de inhoudelijke randvoorwaarden voor bestuurskracht
- c. de financiële uitwerking
- d. resumerend oordeel

4a. Beoordeling algemeen karakter en uitgangspunt van de Kadernota

De Kadernota borduurt voor een belangrijk deel voort uit de besluitvorming zoals die in de gemeenteraad van december 2019 heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen dat zelfstandigheid uitgangspunt is om dat die de beste mogelijkheden tot regie over en instandhouding van voorzieningen zou geven. Weliswaar neemt B&W 2 scenariobeschrijvingen op in de Kadernota, maar maakt daar vervolgens geen inhoudelijk afweging in. Geconstateerd wordt dat de optie zelfstandigheid naar de mening van B&W in de Kadernota als voldoende gevalideerd kan worden beschouwd en dat dus – binnen de opdracht van B&W – een open scenariovergelijking niet meer aan de orde is.

GS beschouwt dit als een gemiste kans. Het zou van bestuurskracht hebben getuigd als B&W de lange termijn effecten voor het dorp en de gemeenschap, mede in relatie tot de te maken kosten, nog eens goed en met frisse blik had willen afwegen nu het er echt op aankomt. Het zou goed zijn geweest voor de belangen van het dorp als dat was gebeurd. Het zou ook een goede basis zijn geweest voor een open publieke en politieke dialoog in het dorp. Die kans wordt het dorp ontnomen.

GS acht dit extra bezwaarlijk omdat het in december door de gemeenteraad in meerderheid ingenomen standpunt naar de mening van GS vanuit de discutabele aanname is opgebouwd dat *“zelfstandigheid de beste garantie is voor het behoud van voorzieningen, omdat Scherpenzeel dan volledige regie heeft over de (financiering van) voorzieningen binnen de eigen gemeentegrens, en over de maatwerk-oplossingen bij het beheer ervan”*¹.

Dat deze aanname niet juist kan zijn wordt in de volgende zin uit de Stuurgroep rapportage al aangetoond waarin staat dat voor voorzieningen van “hoger niveau” er afhankelijkheid is van de regio. Voor de kwaliteit van leven en wonen in het dorp Scherpenzeel zijn alle voorzieningen in principe belangrijk, zowel direct in het dorp in de regio. Voor inwoners is juist het complete aanbod van lokale, regionale en bovenregionale van voorzieningen (sport, winkels, zorg, openbaar vervoer, recreatie etc.) belangrijk. Inwoners hebben dus vooral iets aan een gemeentebestuur dat op verschillende schaalniveaus invloed kan uitoefenen en tot goede afweging en ontwikkeling van voorzieningen voor de regio als geheel kan komen.

Maar nog belangrijker is dat “volledige regie” een fictie is die niet kan worden waargemaakt, door geen enkel gemeentebestuur. Er is over belangrijke voorzieningen (bv. zorg, winkels, openbaar vervoer) sowieso al beperkte invloed van een gemeentebestuur, laat staan regie. Maar over voorzieningen waar wel zeggenschap over is, is die alleen maar relevant als er ook sprake is van middelen (invloed, kennis, netwerk, geld) om die zeggenschap gestalte te geven. Voor een gemeente met beperkte middelen zal dus zelfs in die gevallen de afhankelijkheid van andere partijen groot zijn.

Tenslotte laat de praktijk ook in de regio zien dat het helemaal niet nodig is om als sterk dorp met sterke voorzieningen een eigen gemeentebestuur te hebben. Natuurlijk is iedere situatie verschillend, maar grote dorpen in de regio als Bennekom, Lunteren en Voorthuizen laten zien dat het prima mogelijk is om een sterk dorp te zijn in een bestuurlijk verband van andere dorpen en stedelijke en landelijke kernen. De kracht van het dorp zit niet in het dorpsbestuur maar in de dorpsgemeenschap. En in een gemeentebestuur dat die kracht van de gemeenschap respecteert en benut én in staat is om in samenwerking met deze gemeenschap de voorzieningen te behouden en te versterken. Dat is geen kwestie van schaal, maar van kwaliteit en visie.

Er is het gemeentebestuur begrijpelijkerwijs veel aan gelegen om opgebouwde lokale voorzieningen te behouden. Maar dat kan niet bereikt worden met wensdenken, maar mogelijk wel vanuit een rationele benadering en vergelijking met andere situaties. Daaruit zou zeker kunnen blijken dat er voor het behoud van dorpsvoorzieningen een betere strategie kan zijn dan het per se in eigen hand willen houden door een klein lokaal gemeentebestuur. En in ieder geval aanzienlijk goedkoper.

De aanname uit de Stuurgroep rapportage moet haast noodzakelijkerwijs wel leiden tot het standpunt dat zelfstandigheid beter is dan fusie én dat die “volledige regie” betekent dat versterking van de bestuurskracht dus ook zoveel mogelijk in eigen huis moet plaatsvinden. Daarom is het op zich logisch dat in de Kadernota - evenals bij de besluitvorming in december 2019 – een belangrijke plaats ingeruimd is voor de versterking van de organisatie. Dat wordt daarmee dan ook de belangrijkste materiële interventie in de bestuurskracht voor de komende jaren, met de noodzaak tot voor de Scherpenzeels schaal grote investeringen voor de komende 10 jaar.

4b. Beoordeling Kadernota B&W aan de hand van randvoorwaarden brief 6 februari

In de GS-brief van 6 februari 2019 zijn de volgende randvoorwaarden voor toetsing en ontwikkeling van de bestuurskracht van Scherpenzeel benoemd:

¹ Rapport Stuurgroep: Regie over de toekomst van Scherpenzeel (31/10/2020)

- Strategische kracht
- Verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel
- Visie op de regionale samenwerking
- Versterking van de ambtelijke organisatie
- Financiële uitwerking van de maatregelen

Deze randvoorwaarden/toetspunten zijn niet min of meer willekeurig of automatisch vanuit het begrippenkader van de provincie gehaald. Ze zijn specifiek benoemd om te kunnen toetsen of en zo ja hoe binnen het door de Raad gekozen scenario zelfstandigheid vertrouwen kan ontstaan in een duurzaam zelfstandig Scherpenzeel. In een zelfstandig Scherpenzeel is juist extra energie nodig in de samenwerking gezien de sterke afhankelijkheid in vrijwel allerlei voor het dorp belangrijke doelgebieden. En zal ook extra geïnvesteerd moeten worden in strategische kracht omdat die op zijn zachtst gezegd niet vanzelf voortvloeit uit de beperkte schaal. De kracht van organisatie en bestuur moet in ieder gemeente natuurlijk op orde zijn, maar in een kleine gemeente met de ambities van Scherpenzeel komt het er echt op aan. En natuurlijk moet de financiële uitwerking (extra) goed zijn, want zelfstandigheid is – zo bleek al in december – geen goedkope optie.

Tegelijk boden met name deze toetspunten/randvoorwaarden de mogelijkheid om het fusie-scenario nog eens met een open blik te bekijken. Om nog eens echt open te kijken in welke constellatie de kracht van het dorp, van de lokale gemeenschap, het beste tot uitdrukking zou kunnen komen en zich zou kunnen ontwikkelen. De Kadernota biedt die frisse en open blik dus niet en dat heeft ook gevolgen voor de beoordeling van de Kadernota op de 5 genoemde punten.

Zoals aangegeven wordt voor de versterking van de bestuurskracht vooral veel verwacht van de *versterking van de organisatie*. Naar de mening van GS wordt die verwachting te hoog gelegd. In de eerste plaats omdat ook bij uitbreiding van capaciteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie de continuïteit en kwetsbaarheid niet fundamenteel wordt verbeterd. Er blijft grote afhankelijkheid van eenpitters en part-timekrachten en de gemeente als werkgever blijft wel aantrekkelijk voor jonge starters, maar zal moeite blijven houden om ervaren professionals van goed niveau vast te houden en een loopbaanperspectief te geven. In de tweede plaats omdat de ambtelijke capaciteit en kwaliteit kan worden opgeschroefd, maar dat de bestuurlijke kracht van de gemeente niet versterkt wordt; er zal toch sprake moeten zijn van samenspel. Tenslotte is de continuïteit van de versterking van de organisatie niet geborgd, omdat die – onder financiële en/of politieke druk – de komende jaren ook weer kan worden afgebouwd. Dat is nu niet de intentie van B&W, maar het behoort zeker tot de mogelijkheden, ook gezien de financiële uitwerking.

In de Kadernota wordt aangegeven dat mogelijk samengewerkt zou kunnen worden met een “preferred partner” bij de uitvoering van taken. Dit is nog niet uitgewerkt. Een heldere visie op opdrachtgeverschap ontbreekt, evenals een duidelijk overzicht welke taken in samenwerking met partners uitgevoerd kan worden en welke voor welke taken de uitvoering ‘in huis’ moet blijven. Uiteraard kan een dergelijke samenwerking organisatorische en praktische voordelen hebben, maar zoals nu geformuleerd voegt het weinig toe in het breder kader van versterking van de bestuurskracht.

Over de *verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel* wordt in de Kadernota veel verwacht van een gezamenlijk traject van Raad en College hierin, na besluitvorming over Kadernota over (al of niet) zelfstandigheid. Dit komt bij GS als niet-realistisch over en miskent ook het structureel karakter van de problematiek in die verbinding. Er blijken fundamenteel verschillende visie binnen de politiek over het onderwerp bestuurskracht/zelfstandigheid en over wat daarbij het beste is voor de gemeenschap van Scherpenzeel. Mede daardoor kan er binnen de politiek nu geen basis gelegd

worden voor verbetering van het samenspel en rollenspel, dat zo nodig is om – zeker als kleine gemeente – een stevig bestuur te kunnen vormen.

De *visie op de regionale samenwerking*, zoals in de Kadernota verwoord past bij die aannames die door de Raad in december als uitgangspunt zijn genomen en hierboven in het commentaar op de nota van oktober vanuit GS is verwoord. In de kern ziet Scherpenzeel zich als zoveel mogelijk zelfvoorzienende gemeente, die – daar waar het voor Scherpenzeel nuttig en nodig is – zich wil verbinden met andere gemeenten. En die vervolgens naar vermogen “meedoet” in regionale verbanden. Er is niet zichtbaar hoe Scherpenzeel zich kan en wil aanbieden als constructieve partner bij het oplossen van maatschappelijk vraagstukken in het gebied en daarin meerwaarde wil en kan bieden. En er is al helemaal niet zichtbaar hoe Scherpenzeel zich op meerdere schaalniveaus aan partners wil verbinden in het samen oplossen van bredere én lokale vraagstukken. In deze visie doet de gemeente in de wens tot zelfstandigheid vanuit de (discutabele) premisse van eigen regie, zowel het eigen dorp als de regio tekort.

Het onderwerp *strategische kracht* wordt in de Kadernota vooral benaderd vanuit de versterking van de organisatie. De versterking van de ambtelijke organisatie moet leiden tot meer visiegedreven werken, betere onderbouwing van voorstellen, duidelijker vertegenwoordiging in de regio. Daar is op zichzelf niks mis mee, maar deze benadering het miskent juist het fundamenteel vraagstuk van het gebrek aan strategische positie die een kleine gemeente, die vooral op zichzelf gericht is van nature zal hebben in de samenwerking met anderen. Dat vraagstuk wordt in de Kadernota niet erkend, laat staan dat er een aanpak voor wordt gegeven.

4c. Beoordeling financiële uitwerking Kadernota

De keuze voor zelfstandigheid vraagt forse investeringen in de ambtelijke organisatie voor de komende 10 jaar. Het gaat om een bedrag van globaal € 1,6 miljoen per jaar, waarvan € 1,2 miljoen voor “basis op orde” en € 0,4 miljoen voor verwezenlijking ambities toekomstvisie. Daarnaast stelt B&W in de Kadernota voor om ca. € 1,6 miljoen te investeren in gemeentelijke huisvesting in Kulturhus de Breehoek, mede met als doel om de exploitatie van de Breehoek te verbeteren.

Ter dekking van deze investeringen wordt gebruik gemaakt van:

- Bestaande en nog te realiseren exploitatie-overschotten incl. verschuiving projecten
- Bezuinigingen in de lopende exploitatie waaronder bibliotheek
- Verhoging van alle gemeentelijke lasten met 1,7 % en de OZB met 4 x 6% in de komende jaren
- Benutting van boekwaardes van bestaande gebouwen/activa
- Voor de eerste 4 jaar beschikking over algemene en doelreserves tot een totaal van 1,4 miljoen

In het kader van het financieel toezicht heeft de Provincie geen formele rol bij de toetsing van de Kadernota. GS zal – vanuit die rol – wel het gesprek aangaan met Scherpenzeel voor een meer precieze onderbouwing en uitleg van de verschillende posten. De financiële uitwerking van de Kadernota in het licht van de bestuurskrachtdiscussie beoordelen we van uit een breder perspectief.

Op het eerste gezicht lijkt het B&W gelukt te zijn om, met de aangegeven maatregelen en de nodige creativiteit, een sluitende meerjarenexploitatie 2021-2024 aan te bieden, waarbij dan wel voor deze jaren deels incidentele dekking uit de reserves en de zgn. flexibele schil wordt voorgesteld voor structurele uitgaven. Voor de beoordeling of er sprake is van een duurzame financiële basis onder structurele zelfstandigheid en bestuurskracht biedt de Kadernota geen lange termijnperspectief. Niet duidelijk is hoe na 2024 structureel voorzien kan blijven worden in de extra uitgaven van € 1,6 miljoen euro voor personeel. Dit klemt te meer omdat in de cijfers nog geen enkele rekening is gehouden met de gevolgen van herverdeling van het gemeentefonds, de coronacrisis en de tekorten

in het Sociale Domein en eventuele andere specifieke risico's waarvoor de gemeente gesteld kan worden. In de risicoparagraaf worden deze wel genoemd, maar er wordt geen alternatieve structurele dekkingsmogelijkheid benoemd.

De financiële uitwerking overziend kan niet anders gesteld worden dat B&W met deze Kadernota inzet op een voor deze gemeente zeer forse uitgavenverhoging zonder dat daar zekerstelling van het te verwachten resultaat in bestuurskracht tegenover staat. Tegenover de investering voor de komende tien jaar van ca. € 17,5 miljoen staat naar de mening van GS slechts een beperkt en niet duurzaam rendement in extra bestuurskracht. Ook voor het streven naar "volledige regie om het voorzieningenniveau te behouden" via een zelfstandigheidsscenario, biedt deze investering geen zekerheid. Dat blijkt op de korte termijn al uit de kennelijk noodzakelijk geachte bezuiniging op de bibliotheek. Die vindt dan weliswaar plaats onder eigen regie van het gemeentebestuur, maar bezwaarlijk kan dit worden beschouwd als behoud van het voorzieningenniveau voor het dorp. Maar ook voor de lange termijn is er geen zekerheid dat de benodigde investering in de organisatie structureel kan worden gedekt. Op enkele plekken in de Kadernota wordt verwezen naar de goede reservepositie van de gemeente. Maar – afgezien nog van het feit dat dit geen structurele dekking biedt – wordt die reservepositie vooral gevoed door inkomsten uit grondexploitaties die, per definitie en zeker in de huidige tijd, op de lange termijn onzeker zijn.

4d. Resumerend

B&W heeft op 26 mei een Kadernota vastgesteld die naar de mening van GS onvoldoende zicht biedt op een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel. Dat komt vooral omdat er vanuit de (naar de mening van GS onterechte nadruk op het begrip "eigen regie" te weinig aandacht is geweest op de structureel zwakkere punten van een zelfstandig Scherpenzeel zoals de strategische positionering, de samenwerkingsvisie en de duurzame zwaktes van zowel bestuur en organisatie.

Het is zeker te waarderen dat de gemeenteraad en B&W de bestuurskrachtproblematiek erkennen en bereid zijn om fors te investeren om die op te lossen. Maar door zich hierbij alleen te richten op oplossingen binnen het eerder ingenomen Raadsstandpunt heeft B&W niet gekozen voor een oplossing die voldoende tegemoet komt aan het geheel van randvoorwaarde dat nodig is tot een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel te komen. Met deze (eenzijdige) benadering heeft B&W zichzelf (en daarmee ook de lokale gemeenschap en de gemeenteraad) het zicht ontnomen op oplossingen die voor het dorp Scherpenzeel mogelijk beter zouden kunnen zijn tegen aanmerkelijk lagere investeringen (van ca. € 17,5 miljoen voor de komende 10 jaar bij zelfstandigheid tegen ca. € 3,5 miljoen bij een fusie met Barneveld) en lagere lasten voor inwoners en ondernemers.

Uit de analyse van de Kadernota op de gestelde randvoorwaarden voor bestuurskracht blijkt dat daar – naar de mening van GS – in overwegende mate niet aan wordt voldaan. Uit de financiële uitwerking blijkt naar de mening van GS dat de voorziene investering in de organisatie tot 2024, met de nodige creativiteit en binnen de huidige financiële kaders, niet structureel kunnen worden gedekt. Ook wordt er geen zicht gegeven op structurele dekking na 2024, en hoe kan worden omgegaan met te verwachten beperkere financiële kaders als gevolg van de geschetste risico's. Door de inzet van incidentele middelen zijn naar de mening van GS de plannen voor zelfstandigheid maar een tijdelijke oplossing. De structurele dekking voor de wens tot zelfstandigheid wordt vooruitgeschoven. De aangewende middelen uit de algemene reserves zijn dan later niet meer inzetbaar voor andere incidentele uitgavenposten. Doordat bijna alle ruimte uit de exploitatie en de belastingcapaciteit is gehaald, zal dekking van toekomstige tekorten rechtstreeks ten koste gaan van ofwel lokale voorzieningen ofwel van investeringen in de ambtelijke organisatie die naar de mening van B&W nu zo essentieel zijn voor de versterking van de bestuurskracht.

Gezien het bovenstaande besluit GS om – indien de gemeenteraad op 9 juli instemt met deze Kadernota – verantwoordelijkheid te nemen om de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel via het instrumentarium van de Wet Arhi ter hand te nemen.

Een sterk dorp in een sterke gemeente

Deze beoordeling van de Kadernota zal waarschijnlijk hard overkomen bij B&W en een deel van de gemeenteraad. GS meent dat na het uitvoerige proces dat gelopen is nu duidelijkheid moet komen. Er kan niet gesteld worden dat er van de zijde van GS geen signalen of heldere verwachtingen aan de voorkant hierover zijn gesteld. Daarop wordt nu consequent voortgegaan.

Tegelijk wil GS benadrukken dat de belangen van de gemeente en de provincie in de kern niet van elkaar verschillen. GS is er van overtuigd dat B&W en gemeenteraad willen blijven streven naar een sterk dorp in een sterke gemeente. En dat is ook de doelstelling van GS in het verdere traject van versterking van bestuurskracht. Met de verschillen die er nu lijken te zijn over de beste weg om die doelstelling te bereiken wil GS niet anders dan met Scherpenzeel (het dorp én de gemeente) die weg gaan. GS vertrouwt daarbij op de kracht van het dorp en zal die ook willen blijven ontwikkelen, in welke bestuurlijke constellatie die versterking ook zal worden gevonden. Scherpenzeel blijft Scherpenzeel; een sterk dorp in een sterke gemeente.