

Memo

Datum:
16 december 2020

Onderwerp: memo inzake Arhi-procedure Scherpenzeel

Ter attentie van: Gemeenteraad van Barneveld

Afzender: College van burgemeester en wethouders

Aanleiding

De afgelopen periode heeft de provincie Gelderland onderzoek gedaan naar de versterking van de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel. In het kader van het open overleg als bedoeld in de Wet Arhi zijn daarvoor drie varianten onderzocht. Op 15 december jl. heeft het laatste bestuurlijke overleg van het open overleg met de provincie Gelderland en de gemeente Scherpenzeel plaats gevonden. In deze niet-openbare memo informeren wij u over de Barneveldse positionering ten aanzien van de drie varianten.

Niet-openbaar

De informatie in deze memo alsmede de bijlage bij deze memo merken wij als niet openbaar aan met dien verstande dat deze informatie openbaar wordt op het moment dat de provincie Gelderland de informatie van het open overleg openbaar maakt. Dit zal naar verwachting medio januari 2021 het geval zijn.

Positionering van de gemeente Barneveld

In de Arhi-procedure worden drie varianten voor de versterking van de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel onderzocht, te weten:

1. Scherpenzeel blijft zelfstandig
2. Scherpenzeel en Barneveld gaan een duurzaam partnerschap aan
3. Scherpenzeel en Barneveld fuseren per 1-1-2023

In het overleg van 15 december jl. heeft ons college als volgt gereageerd op deze drie varianten:

1. Ons college heeft kennisgenomen van de documenten die zijn voorgelegd in het bestuurlijk overleg van 15 december 2020. Vooraf hebben wij benadrukt dat een keuze in de Arhi procedure over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Scherpenzeel een keuze is die door het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland genomen wordt. Ons college heeft daarbij aangegeven dat wij ons geen oordeel aanmaten over het onderliggende bestuurskrachtvraagstuk van de gemeente Scherpenzeel.

2. Vanuit die optiek bezien, heeft ons college zich beraden over de drie varianten, de analyse en de beoordeling daarvan. Wij zien dat in alle drie de varianten de gemeente Barneveld in meer of in minder mate onderdeel is van het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel. Dit geldt zowel voor de variant waarin gekozen wordt voor een lichte samenwerking als voor de varianten die betrekking hebben op een duurzaam partnerschap en een bestuurlijke fusie.
3. Wanneer de toekomst van de gemeente Scherpenzeel er een zal zijn met Barneveld, in welke vorm dan ook, dan gelden voor ons de volgende overwegingen:
 - Wij zoeken naar een oplossing die ons wederzijds belang de beste toekomstkansen geeft op een bestendig en slagvaardig bestuur;
 - Wij hebben een voorkeur voor een bestuursvorm die zo min mogelijk coördinatievraagstukken oproept of interne energie opslokt en zich zo veel mogelijk gezamenlijk kan richten op de dienstverlening aan onze inwoners, bedrijven en instellingen;
 - Wij staan voor een oplossing die de uitvoering van onze ambities en positie in de regio ondersteunt en versterkt.
4. Van hieruit komt ons college met de huidige kennis tot een voorlopige waardering van de drie varianten en is het nu aan het college van Gedeputeerde Staten om hierover een besluit te nemen.
5. Wanneer de provincie zou kiezen voor variant 1, zelfstandigheid, dan zal de gemeente Scherpenzeel op deelterreinen, domeinen en dossiers ad hoc samenwerkingsverbanden willen aangaan met andere gemeenten, waaronder Barneveld. Wij wachten in die variant de voorstellen hiertoe van Scherpenzeel af. Men is welkom om dit dan samen te verkennen. Onze insteek zal pragmatisch en realistisch moeten zijn: ook voor Barneveld zal dit aantoonbaar voordeel moeten meebrengen.
6. Wanneer de provincie zou kiezen voor variant 3 spreken wij volmondig uit dat Scherpenzeel hartelijk welkom is om met de provincie en ons verdere uitwerking te geven aan de gemeenschappelijke opgave. Wij zullen ons uiterste best doen om een nieuwe krachtige en samenhangende gemeente te worden waarin het unieke karakter van Scherpenzeel en de tien Barneveldse kernen zich verder kan ontwikkelen. Als we de handen ineen slaan en ruimte geven voor de bijzondere identiteit kunnen wij samen een mooie nieuwe toekomst schrijven.
7. Bij variant 2 gaat het om een duurzaam partnerschap. Daarvoor moet je een gezamenlijke ambitie formuleren, een gemeenschappelijke strategie ontwikkelen en een goed uitvoeringsprogramma als basis hebben. Dat kan alleen als er vertrouwen in elkaar is en een intrinsieke wil om samen te werken. En samenwerken is dan een werkwoord. Ons college heeft in de afgelopen tijd niet ervaren dat die vertrouwensbasis er over en weer is. Ook lezen wij in alle stukken van Scherpenzeel dat zij juist zelf haar eigen beleid wil kunnen ontwikkelen en niet op zoek is naar een echt duurzaam partnerschap van beleid tot uitvoering. Ons college ziet in deze variant geen heil.
8. Ons college erkent de complexiteit van het keuzevraagstuk dat voorligt. Ook voor onze burens zal het een moeilijke tijd zijn. Soms is het dan beter om door de zure appel heen te bijten en de toekomst vanuit meerdere opties onder ogen te zien en vooral de kansen dan voorop te stellen. Weet in elk geval dat Barneveld niet bijt en dat Scherpenzeel welkom is om de gesprekken verder voort te zetten. Ons college wacht de besluitvorming van Gedeputeerde Staten nu met belangstelling af.

Verkenning duurzaam partnerschap

Om ons goed te beraden op de mogelijkheden en consequenties van de variant duurzaam partnerschap hebben wij extern deskundigenadvies ingewonnen bij

BMC. De conclusie van dit advies is dat er in theorie weliswaar mogelijkheden zijn voor het invullen van een duurzaam partnerschap maar dat dit in de praktijk met de gemeente Scherpenzeel naar mening van het onderzoeksbureau onvoldoende houvast biedt voor een succesvol vervolg. De belangrijkste reden voor deze conclusie is gelegen in het ontbreken van wederzijds vertrouwen en het ontbreken van wederzijdse ambities om op strategisch en domeinniveau gezamenlijk beleid te willen ontwikkelen en uit te voeren. Het rapport bevestigt onze beeldvorming met betrekking tot onze twijfel voor wat betreft de haalbaarheid van variant 2, een duurzaam partnerschap. Het volledige rapport van BMC is als bijlage bij deze memo gevoegd.

Bijlage

- Duurzaam partnerschap, een verkenning naar de betekenis voor de gemeente Barneveld, 7 december 2020, BMC/drs. M.A.J.R. Hermans.

niet openbaar

DUURZAAM PARTNERSCHAP

een verkenning naar de betekenis voor de gemeente Barneveld

INLEIDING

Al geruime tijd is een mogelijke fusie tussen de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel punt van discussie. Een cruciale fase is daarbij onder andere de besluitvorming over de Kadernota van de gemeente Scherpenzeel en het standpunt van de Provincie Gelderland hierover, mede in relatie tot de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel. Dit standpunt heeft ertoe geleid dat gestart is met een artikel 8 procedure in het kader van de Wet Arhi, dat is een herindelingsprocedure op provinciaal initiatief.

Dat laat onverlet dat op hoofdlijnen voor de gemeente Scherpenzeel nog steeds drie varianten aan de orde zijn:

1. De zelfstandige gemeente Scherpenzeel
2. De gemeente Scherpenzeel als onderdeel van een vorm van samenwerking
3. Bestuurlijke fusie (met de gemeente Barneveld)

Deze verkenning heeft betrekking op de tweede variant. De Provincie Gelderland heeft aangegeven dat - voor de versterking van de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel en in de context van variant 2 - gezocht moet worden naar vormen en constructies waarin een duurzaam ambtelijk en bestuurlijk partnerschap wordt aangegaan met een of meer partners in het gebied. Uit verkennende gesprekken met de buurgemeenten blijkt hierbij maar één realistische optie te zijn: een bestuurlijk en ambtelijk partnerschap met Barneveld.

Ruimte voor ideeën en initiatieven tot nieuwe innovatieve regionale vormen van samenwerking zijn niet naar voren gekomen. Dit betekent niet dat ze onbespreekbaar zouden zijn, maar ze zijn niet bespreekbaar met alleen het enkele motief om de bestuurskracht van Scherpenzeel te versterken. Ook vanuit Scherpenzeel is geen enkel initiatief genomen. Scherpenzeel kiest feitelijk voor een zo veel mogelijke 'stand alone' zelfstandigheid, waarbij samenwerking vooral de instandhouding van het instituut 'gemeente Scherpenzeel' moet dienen en bevorderen.

Voor het vervolg van het traject van de versterking van de bestuurskracht is de ontwikkeling van nieuwe vormen van samenwerking, participatie en co-creatie tussen lokale gemeenschappen en gemeentebestuur relevant.

BETEKENIS 'DUURZAAM PARTNERSCHAP'

Het begrip 'Duurzaam partnerschap' in de context van het openbaar bestuur vraagt een verduidelijking en afbakening. In het kader van deze verkenning geldt als definitie:

'Een samenwerkingsverband waarbij

- a. ten minste twee Nederlandse overheden samenwerken,*
- b. waarvan ten minste twee decentrale overheden,*
- c. ten minste intern is vastgelegd dat het om een samenwerking gaat en*
- d. deze samenwerking een doorzicht heeft van minstens 10 jaar.'*

VARIANTEN VAN DUURZAAM PARTNERSCHAP'

Samenwerking wordt zowel juridisch als bestuurskundig vormgegeven. De samenwerkingspartners kiezen voor juridisch vastgelegde afspraken, of zien daar juist vanaf. Daarnaast moet de samenwerking worden ingericht en aangestuurd om goed te kunnen functioneren, een bestuurskundig vraagstuk.

Juridisch is samenwerking mogelijk op privaatrechtelijk en op publiekrechtelijke basis. Privaatrechtelijk kan worden gekozen voor samenwerking in bijvoorbeeld een stichting of een vennootschap. Publiekrechtelijk kan worden gekozen voor de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt aan gemeenten de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken of bevoegdheden aan te gaan. De huidige Wgr kent drie samenwerkingsvormen:

- het openbaar lichaam
- een gemeenschappelijk orgaan
- de centrumgemeente

Een vierde vorm, een regeling zonder meer (of lichte regeling), wordt niet expliciet genoemd in de Wgr. Deze kan afgeleid worden uit artikel 1, eerste lid, Wgr.

De aard van het te behartigen belang is bepalend voor de zwaarte van het samenwerkingsverband.

De Gemeentewet kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Privaatrechtelijke vormen zijn toegestaan als daarmee het openbaar belang beter gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm. Op voorhand mag gesteld worden dat in de context van de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel en in de zoektocht naar duurzaam partnerschap, publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden nu niet voor de hand liggen.

Bestuurskundige samenwerkingsvormen

In de praktijk zijn veel verschillende vormen van samenwerkingsverbanden ontstaan. In essentie hebben die veelal van doen met het bundelen van ambtelijke krachten. De deelnemende gemeenten blijven zelfstandige politiek-bestuurlijke eenheden. Los van het aantal taken dat bij de samenwerking wordt betrokken, is een aantal vormen - met name op het punt van de positie van het ambtelijk apparaat en de organisatievorm - te onderscheiden:

1. Netwerkmodel.

Dit is een lichte vorm van samenwerking: de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente en werken structureel samen. Het gaat hier vooral om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke werkgroepen van ambtenaren. Het kan ook gaan om bestuurlijke afstemming of strategievorming. Van overdracht van taken en bevoegdheden is geen sprake.

2. Matrixmodel.

Hier voert elk van de gemeenten één of meer taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezighouden, worden meestal aangesteld in de desbetreffende gemeente: integratie van ambtelijke expertise. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke gemeenten. Dat laat onverlet dat gemeenten ertoe kunnen overgaan hun beleid op die terreinen waarop zij samenwerken, te harmoniseren. De centrumgemeente is een bijzondere vorm van matrixmodel bij deze indeling.

3. Integratiemodel.

De deelnemende gemeenten voegen hun ambtelijke organisatie grotendeels samen. Met die organisatie sluiten ze vervolgens contracten over de diensten die de organisatie aan de gemeenten verleent. Er zijn twee vormen van integratie:

- a. min of meer gelijkwaardige gemeenten integreren hun ambtelijke capaciteit in een nieuwe ambtelijke dienst of
- b. gemeenten concentreren een deel van hun ambtelijke capaciteit in een shared service center.

Beide vormen liggen in elkaars verlengde. Een shared service center kan voor één functie worden opgericht, het kan ook voor meer functies en taken worden gebruikt. Ook kunnen alle taken erin onder worden gebracht; dan is sprake van een ambtelijke fusie.

JURIDISCHE EN BESTUURSKUNDIGE SAMENWERKINGSVORMEN

Uitgaande van de drie bestuurskundige samenwerkingsvormen, geeft onderstaand schema inzicht in de relatie naar de juridische vormen van samenwerken.

Samenwerkingsvormen	Netwerkmodel	Matrixmodel	Integratiemodel
Openbaar lichaam	In deze twee modellen is geen sprake van het door een nieuwe organisatie op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren van taken / bevoegdheden.		Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid; zijn taken en bevoegdheden kunnen beperkt zijn tot personele vraagstukken.
Gemeenschappelijk orgaan	Een gemeenschappelijk orgaan past niet bij deze modellen.		Weliswaar kan een nieuwe ambtelijke organisatie worden gecreëerd, maar die organisatie kent geen rechtspersoonlijkheid.
Centrumgemeente	Het aanwijzen van een centrumgemeente past niet in een netwerk-model.	Elk van de gemeenten is hier een centrumgemeente voor een beperkt aantal taken / bevoegdheden.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt bij één gemeente, is deze Wgr-regeling geschikt, niet als er een nieuwe organisatie in het leven geroepen moet worden.
Regeling zonder meer	Voor een netwerk kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Voor een matrix kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt in een nieuwe organisatie, is rechtspersoonlijkheid nodig; die kan de 'regeling zonder meer' niet bieden.
Privaatrechtelijke samenwerking	Voor het creëren van een netwerk of een matrix kan een lichte privaatrechtelijke vorm (bijv. een convenant) volstaan.		Voor integratie bij één gemeente kan een contract geschikt zijn. Voor het creëren van een nieuwe organisatie kan een privaatrechtelijke vorm gekozen worden.

AFWEGINGSKADER

De gemeente is geholpen met een repertoire waarbij een goede keuze gemaakt kan worden voor de invulling van de rol. De ervaring leert dat de rol van de gemeente onder andere afhankelijk is van het type samenwerking en type taak dat in samenwerking wordt uitgevoerd. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking van gemeenten, van een samenwerking van gemeenten met nevensgeschikte partijen en van gemeente(n) en partijen die ondergeschikt aan of afhankelijk zijn van de gemeente. Voor de inhoud van een taak kan een onderscheid gemaakt worden tussen bedrijfsvoeringstaken, enkelvoudige beleidsinhoudelijke taken en meer complexe en/of strategische ambities.

In onderstaande tabel zijn diverse mogelijkheden opgenomen waarbij de gemeente per variant anders dient te handelen om tot een succesvolle samenwerking te komen.

<i>Type samenwerking</i> Type taak	Bedrijfsvoering	Beleidsinhoudelijke gemeentelijke taken	Realiseren van complexe/strategische ambities
Samenwerking tussen gemeenten	1. Matrix, dienstverlenings-overeenkomst, overleg afstemmen diensten en prestatie	2. Bestuurlijk netwerk, dienstverlenings-overeenkomst, afstemmen doelrealisatie	3. Netwerk, strategische agenda, uitvoeringsprogramma, vertrouwen, intentieovereenkomst, aanjaagfunctie, betrekken democratische organen (raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere nevensgeschikte partijen (instellingen, bedrijven, bewoners-organisaties)	4. Uitbesteding	5. Samenwerken, afstemmen, rollen bepalen, convenant of intentieovereenkomst	6. Gedeelde doelen, vertrouwen, katalysator, ontmoeting, rollen en taken, aanspreken op voortgang, betrekken democratische organen (raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere (deels) ondergeschikte partijen	7. Uitbesteding	8. Invulling regierol, spelregels invloed op inhoud	9. Overtuigen en regisseren, overeenkomsten, rapportages en sturing

Wordt er samengewerkt met alleen een andere gemeente op het terrein van de bedrijfsvoering, dan ligt een dienstverleningsovereenkomst voor de hand (cel 1). Wil men voor de bedrijfsvoering met andere partijen samenwerken, dan is uitbesteding veelal succesvol (cel 4). Als gemeenten samenwerken op een beleidsinhoudelijke taak, dan kunnen een bestuurlijk netwerk en onderlinge

afstemming en uitwisseling volstaan (cel 2). Worden daar ook andere partijen bij betrokken, dan ligt een convenant of intentieovereenkomst meer voor de hand (cel 5). Zijn die andere partijen ook opdrachtnemer (bijvoorbeeld bij zorginstellingen), dan zijn aanvullende spelregels nodig, die bijvoorbeeld de regierol van de gemeente helder onderscheiden van de rol van opdrachtgever (cel 8). Als gemeenten samenwerken om strategische ambities te realiseren, dan zijn andere varianten relevant. Een strategische agenda en onderling vertrouwen zijn dan belangrijk en een klein team kan dan een belangrijke aanjaagfunctie hebben (cel 3).

Per cel kunnen voorbeelden ontwikkeld worden en kunnen handreikingen worden gedaan. Die handreikingen kunnen gaan over instrumenten in het kader van duurzaam partnerschap, de wijze van ontmoeting en overleg en de fasen van samenwerking.

PRAKTIJKGEVALLEN VERGELEKEN

Voor- en nadelen van de diverse varianten zijn grotendeels afhankelijk van de redenen voor de intergemeentelijke samenwerking. In algemene zin zijn meer efficiency en een vergroting van de strategische kracht dominante redenen. Daarnaast zijn meer bestuurskracht, vermindering van de kwetsbaarheid van de organisatie en verbetering van dienstverlening veel genoemde redenen.

De redenen voor gemeenten om de lichte vormen van samenwerking te kiezen, geven een divers beeld. Globaal genomen mag gesteld worden dat gemeenten de lichte vormen van samenwerking kiezen boven zwaardere vormen, omdat de lichte vormen minder bestuurlijke drukte geven, meer flexibiliteit en invloed overlaten. Ook zijn zij geschikt als groeimodel.

Maar de keuze voor de variant is afhankelijk van de situatie en het doel van samenwerken. En in de praktijk blijkt dat nogal verschillend te zijn.

Het netwerkmodel kent vele voorbeelden. In zijn basale vorm, dat wil zeggen informatie uitwisselen, waar mogelijk beleid afstemmen en gezamenlijk inkopen, doen de meeste gemeenten dit op de een of andere manier. Voorne-Putten, BrabantStad, Emmen Revisited, Samenwerkingsverband VAST, Middelsee, zijn slechts enkele willekeurige voorbeelden.

Opvallend is overigens dat zodra sprake is van een groei van samenwerking op meerdere terreinen, de verandering en de groei naar een matrixmodel aan de orde is. Regelmatig is een lichte vorm van samenwerking een opmaat voor een zwaardere vorm.

Binnen de varianten van het matrix- en integratiemodel zijn inmiddels de nodige ervaringen opgedaan. Enkele belangrijke voorbeelden zijn: Groningen-Ten Boer, BEL Combinatie, De Kompanije, Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, Aalsmeer-Amstelveen, Werkorganisatie Duivenvoorde, UW Samenwerking, Purmerend-Beemster, OVER-gemeenten, BAR-organisatie, Werkorganisatie CGM, De Wolden Hoogeveen, SED-organisatie, Woerden-Oudewater, MijnGemeenteDichtbij, ABG-organisatie, DDFK, De BUCH, HLTsamen, Vijfheerenlanden, Zandvoort-Haarlem, Duiven-Westervoort, Werkorganisatie Druten-Wijchen en Weesp-Amsterdam.

De ervaringen zijn wisselend. Enkele van deze samenwerkingsvormen bestaan niet meer of worden binnenkort opgeheven. Weer andere samenwerkingsverbanden hebben te maken met periodieke evaluatie- en onderzoeksrapporten vanwege verschillen van inzicht en verwachtingen. Naar verloop van tijd ontstaan vaak haarscheurtjes in het samenwerkingsconstruct. De dynamiek van een gemeente is zo groot dat er steeds prioriteiten gesteld moeten worden. Met meerdere kapiteins op het schip blijft dat lastig. De varianten met een duidelijke stip op de horizon lijken de meest succesvolle samenwerkingsverbanden. De meeste kans van slagen hebben de varianten waarbij de

gemeenten bereid zijn bestuurlijk in elkaar op te gaan. Bij de genoemde voorbeelden hebben enkele gemeenten dat vooraf afgesproken of is dat vroegtijdig als stip op de horizon afgestemd.

SCHERPENZEEL

1. Zicht op bestuurskracht gemeente Scherpenzeel

De gemeente Scherpenzeel heeft een 'Review bestuurskrachtonderzoek 2019' laten uitvoeren, hetgeen geresulteerd heeft in de rapportage 'Zicht op bestuurskracht', d.d. 28 september 2020.

In deze rapportage is aangegeven dat in mei 2019 het beeld, met uitzondering van de financiële gezondheid van de gemeente Scherpenzeel, overwegend negatief was. De gemeente is er in de afgelopen periode in geslaagd om aantoonbaar verbeteringen te realiseren op alle condities voor bestuurskracht, bestaande uit hulpbronnen, motivatie en samenwerking. De reeds gedane en nog geplande investeringen gaan bovendien niet ten koste van de financiële gezondheid van de gemeente. Ook de (strategische en operationele) beleidsprestaties van de gemeente zijn gelijk gebleven of verbeterd.

Deze ontwikkeling laat onverlet dat er op de reeds in gang gezette acties, nog een aantal belangrijke stappen aanvullend gezet moeten worden om maatschappelijke opgaven te realiseren en een goede basis voor 'duurzaam partnerschap' te vormen:

- met betrekking tot de discussie over de verhouding tussen 'zelf doen', samenwerken en uitbesteden zijn eerste verkenningen uitgevoerd; deze vragen nog de nodige aandacht, formele bekrachtiging moet nog plaatsvinden en de implementatie is mogelijk de komende jaren aan de orde; waartoe dit leidt is op dit moment moeilijk in te schatten;
- de personeelsformatie van de gemeente Scherpenzeel is weliswaar versterkt, maar bestending van strategisch personeelsbeleid is nog steeds punt van aandacht en vraagt een nadere formulering;
- het voornemen om de regionale rolneming en de focus in regionale samenwerking te versterken moet nog vorm en inhoud krijgen; dit kan pas worden gerealiseerd in de volgende bestuursperiode en is daarmee vooralsnog een onzekere factor;
- de doorontwikkeling van bewoners- en overheidsparticipatie in het kader van de duurzame ontwikkeling van bestuurskracht vraagt om een nadere uitwerking.

2. Gelijk versus gelijkwaardig

Punt van aandacht c.q. een mogelijk risico bij de afweging om te komen tot een vorm van samenwerking, is een mogelijke vermenging van de begrippen 'gelijk' en 'gelijkwaardig'. Wanneer twee dingen (in dit geval gemeenten) 'gelijk' zijn, zijn ze vergelijkbaar in alle aspecten. Wanneer de dingen 'gelijkwaardig' zijn, zijn ze vergelijkbaar in een bepaald aspect. Zonder in het kader van deze verkenning een analyse te maken, mag duidelijk zijn dat de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel gelijkwaardig, maar niet gelijk zijn.

3. Randvoorwaarden versus haalbaarheid

Voor samenwerking en in het bijzonder 'duurzaam partnerschap' gelden randvoorwaarden. Randvoorwaarden die van doen hebben met een institutionele dimensie en een procedurele dimensie. Daarnaast is er een dimensie die veelal doorslaggevend is en dat is de relationele dimensie: op basis van vertrouwen en commitment zullen raadsleden, bestuurders en medewerkers van de beide gemeenten te werk moeten gaan, zakelijk transparant en op zoek naar consensus, in welke rol in de samenwerking dan ook.

Institutioneel	Procedureel	Relationeel
• Juridische vormgeving • Sturing en verantwoording • Bevoegdheden	• Overlegstructuren en regelmaat • Bepaling agenda • Protocollen voor de verantwoording e.d.	• Vertrouwen • Commitment

Samenwerkingsverbanden kun je organiseren. Voor samenwerken geldt dat aanzienlijk minder. De institutionele en procedurele dimensie is te organiseren. De relationele dimensie is echter doorslaggevend voor het behalen van succes en tot op heden is de politiek-bestuurlijke setting in de gemeente Scherpenzeel van dien aard dat het de vraag is of de doorontwikkeling om te komen tot een 'duurzaam partnerschap' enige kans van slagen heeft. Is er voldoende vertrouwen en commitment?

4. Overige documenten

Door de gemeente Scherpenzeel of in opdracht van de gemeente Scherpenzeel is recent een aantal relevante documenten verschenen, dat direct of indirect een relatie heeft met het toekomstperspectief van 'duurzaam partnerschap'. Voorbeelden daarvan zijn:

- a. Het memo '**Visie op ambtelijke samenwerking**', d.d. 17 november 2020, van het college van burgemeester en wethouders, gericht aan de gemeenteraad.
In dit memo is kort geschetst dat feitelijk de concrete samenwerkingsbehoefte van de gemeente Scherpenzeel vooral betrekking heeft op bedrijfsvoeringsaspecten. Dat is in de context van 'duurzaam partnerschap' een beperkte afbakening met voor de gemeente Barneveld niet of nauwelijks toegevoegde waarde. Daarnaast komen hiervoor voor de gemeente Scherpenzeel nog steeds meerdere logische samenwerkingspartners in aanmerking, hetgeen de voortgang en doorontwikkeling niet bevordert.
- b. '**Open overleg in de gemeente Scherpenzeel?**', d.d. 26 november 2020, van StiBaBo. Prof. mr. D.J. Elzinga heeft advies gegeven over het 'Open overleg' en in het bijzonder over de juridische mogelijkheden die nog door de gemeente Scherpenzeel met succes zouden kunnen worden ingezet. Al eerder mag echter gesteld worden dat deze mogelijkheden, mede gebaseerd op het arrest Tegelen en de uitspraken inzake de eventuele herindelingen van de gemeenten Landgraaf en Haren, er niet zijn. Dat laat onverlet dat het aftasten van de juridische mogelijkheden door de gemeente Scherpenzeel, hetgeen een goed recht is, geen voorbeeld is van een initiatiefrijke, pro-actieve zoektocht naar de doorontwikkeling van 'duurzaam partnerschap'.
- c. '**Nota van bevindingen**', d.d. 2 december 2020, van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) betreffende 'Politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede Scherpenzeel'.
In deze 'Nota van bevindingen' is een kroniek van gebeurtenissen, een analyse, een aantal relevante kwesties en een aantal aanbevelingen verwoord. In de context van de onderhavige verkenning vragen we aandacht voor hetgeen in de 'Nota van bevindingen' in paragraaf 4 is opgemerkt over bestuurskracht, het politieke spel, waarden van democratie, de burgemeester en de Commissaris van de Koning. Gesteld is ook dat het onderwerp van deze 'Nota van bevindingen', dat wil zeggen de bestuurscrisis in Scherpenzeel, "vrijwel exclusief is terug te voeren op de kwestie herindeling versus zelfstandigheid". Een pleidooi wordt gehouden voor de noodzaak van rust en reflectie en een (voorlopige) stopzetting van de Arhi-pocedure. Of er voldoende basis is voor de doorontwikkeling van een 'duurzaam partnerschap' met de

gemeente Barneveld, zal deels afhankelijk zijn van de aanvaarding van de conclusies en adviezen in de 'Nota van bevindingen' door de relevante bestuursorganen in de gemeente Scherpenzeel.

- d. **'Position Paper Bestuurlijk Overleg'**, d.d. 1 december 2020, van de gemeente. In deze position paper is de inbreng in het Open Overleg toegelicht. Feitelijk c.q. formeel heeft de deelname aan het Open Overleg tot op heden echter niet plaatsgevonden. De discussie over de daarbij behorende spelregels en mandatering loopt. De verwijzing naar een oplossingsrichting van duurzame samenwerking met een preferred partner, omvat voorsnog niet meer dan in hetgeen in het memo d.d. 17 november 2020 is beschreven.

Ten slotte ...

In de verkenning van NSOB is opgemerkt dat het heel logisch is om in het Open Overleg louter over herindeling te spreken. Het Open Overleg maakt immers formeel onderdeel uit van de Arhi-procedure en een Arhi-procedure is bedoeld om herindeling vorm te geven. Open Overleg gaat niet over de vraag *of* een herindeling aan de orde is, maar *hoe* die herindeling zal worden vormgegeven.

In de verkenning van StiBaBo is verwoord dat in het te starten Open Overleg alle opties kunnen worden besproken, inclusief zelfstandigheid en regionale samenwerking, het model van de federatiegemeente, versterking bestuurskracht, etc.

Een dergelijke verschillende interpretatie van het Open Overleg, in combinatie met de huidige beperkte interpretatie van 'duurzaam partnerschap' door de gemeente Scherpenzeel, geeft een wankel basis voor de doorontwikkeling van 'duurzaam partnerschap'.

SAMENWERKEN AAN KWALITEIT: OPGAVEGERICHT WERKEN

Zielloze structuurdiscussie of zingevende samenwerking?

Duurzaam partnerschap gaat over het samenwerken aan kwaliteit. Bestuurskracht en het herijken van de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking zijn daarbij steeds terugkerende thema's. De focus ligt op het verbeteren van de werkwijze en de samenwerking, gericht op het realiseren van concrete maatschappelijke opgaven.

Het is al jaren bekend dat schaalvergroting, bijvoorbeeld een ambtelijke of bestuurlijke fusie, op zichzelf genomen niet voldoende is om gemeenten beter te laten functioneren. Het is bekend dat gemeenten na herindeling vaak jaren 'in zichzelf gekeerd' zijn, met veel aandacht voor de interne organisatie en werkprocessen. Binnen het openbaar bestuur wordt de laatste jaren 'verbaal' afstand genomen van structuur discussies. "De inhoud moet leidend zijn en niet de structuur", wordt veelal gezegd. Ondanks dit zien we in de praktijk vooral onmacht overheersen als het gaat over de bestuurlijke organisatie van gemeenten en de onderlinge samenwerking. Er is sprake van een versmalling en versimpeling van de discussie over de bestuurlijke organisatie waarin schaal en structuur overheersen. De discussie gaat er vooral over of men vóór of tégen schaalvergroting is. De inzet is dan een besluit te nemen waarbij het keuzerepertoire zich beperkt tot structuren, zoals de inrichting of oprichting van een samenwerkingsverband van gemeenten, ambtelijke en bestuurlijke fusie (herindeling). De varianten zoals geschetst in de paragrafen over de bestuurskundige en juridische samenwerkingsvormen zijn daar saillante voorbeelden van.

De noodzaak ligt op tafel dat gemeenten leren samenwerken dwars door de organisatiegrenzen heen. Maar hoe dit precies zou kunnen, is een lastig vraagstuk. Duidelijk is dat het optuigen van een samenwerkingsstructuur niet afdoende is.

Opgaven gestuurd werken zou een uitweg voor duurzaam partnerschap kunnen bieden. Een werkwijze waarbij de inhoud leidend is en de structuur volgend. Eenieder die toegevoegde waarde biedt, doet mee. Het realiseren van concrete maatschappelijke opgaven vormt het middelpunt waar de samenwerking om draait.

In de context van de samenwerking tussen de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel, betekent dit concreet dat de prioritaire maatschappelijke opgaven voor beide gemeente helder moeten zijn. Daarover moet commitment bestaan.

Binnen het kader van deze opdracht is de vraag wat duurzaam partnerschap voor de gemeente Barneveld betekent en zal de samenwerking voor de gemeente Barneveld een resultaat moeten opleveren c.q. tot kwaliteitsverbetering leiden. In de terminologie van Opgavegericht werken zal dus aansluiting gezocht moeten worden bij de prioritaire maatschappelijke opgaven van de gemeente Barneveld.

HOE HET OOK KAN: OPGAVEN GESTUURD WERKEN ALS STARTPUNT VOOR HERIJKING

De inzet hier is om de werkwijze en de kwaliteit van samenwerking met de gemeente Scherpenzeel te verbeteren met als concreet richtpunt het realiseren van de voorliggende maatschappelijke opgaven. Dit concreet richtpunt krijgt vorm in een Ontwikkelagenda:

- aan welke punten gaan we de komende tijd in gezamenlijkheid werken?
- wat levert dit op?
- wat zijn daarvan de resultaten?

Dat kan in principe in principe om van alles gaan. Omdat deze variant van duurzaam partnerschap een meerwaarde voor de gemeente Barneveld moet hebben, ligt het voor de hand om aansluiting te zoeken bij de thema's uit de Strategische Visie van de gemeente Barneveld en/of de hoofdthema's uit het Programmaplan van de Programmabegroting.

Programma 1: Participatie en Ondersteuning

- Groeien naar zelfstandigheid
- Meedoen naar vermogen
- Samen oud worden

Programma 2: Bedrijvigheid en Bereikbaarheid

- Bedrijvigheid
- Vrije tijdsbesteding
- Bereikbaarheid en verkeersveiligheid

Programma 3: Woon- en Leefomgeving

- Wonen
- Leefbaarheid
- Veiligheid
- Biodiversiteit
- Klimaatadaptatie
- Omgevingswet
- Energietransitie
- Circulaire economie
- Buitengebied
- Accomodatiebeleid

Programma 4: Bestuur en Interne dienstverlening

- Gebiedsgericht werken
- Dienstverlening
- Organisatieontwikkeling

Een discussie over werkwijzen en cultuur is ongrijpbaarder dan discussies over organisatieschema's, blauwdrukken en varianten in juridische en bestuurskundige varianten voor samenwerkingsvormen. Juist daarom is een concrete ontwikkelagenda van belang. Tevens werk je met concentratie en focus aan een aantal behapbare ontwikkelpunten, bijvoorbeeld:

- Hoe realiseer je snelle, zorgvuldige democratische besluitvorming als beslissingen nodig zijn in meerdere gemeenteraden?
- Hoe kun je op een goede manier het lokale belang en het regionale belang met elkaar verbinden? Hoe drijf je belangenstegenstellingen op een goede manier 'op de spits'? Hoe vind je dan wegen zodat belangen elkaar kunnen versterken? Hoe ga je om met belangen waar dit niet lukt?
- Hoe kun je als gemeenteraad overzicht houden over een groot aantal samenwerkingsverbanden? Kan dat ook op een moderne en slimme manier: 24 uur per dag met een druk op de knop?
- Hoe formeer je snel en flexibel samenwerking met de juiste organisatie en personen? Hoe doe je dit bij verschillen in taal, expertise en belangen? Hoe kom je dan samen in een modus van bouwen en vermijd je vergaderen en beschouwen? Hoe doe je dat in een plezierige en creatieve sfeer?

DE WERKWIJZE EN SAMENWERKING ALS INZET - waar gaat het dan om? -

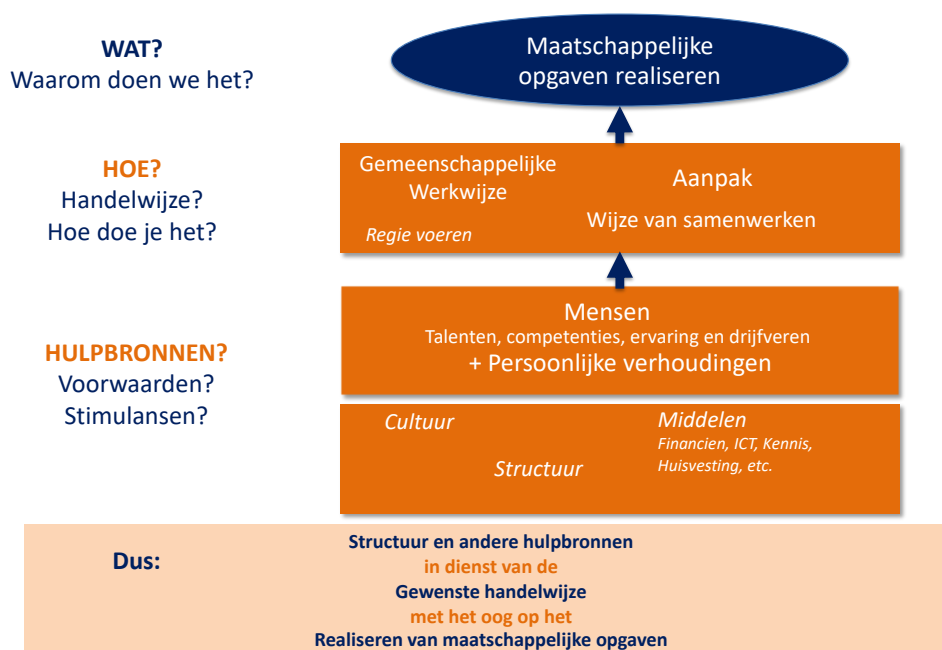


LANGS WELKE WEG BEPAAL JE EEN STRUCTUURKEUZE?

Het is niet zo dat de structuur er in het geheel niet toe doet. De kern is dat een structuurkeuze op zichzelf doorgaans geen voldoende oplossing biedt. Bij de keuze voor structuur, inclusief de juridische en bestuurskundige intergemeentelijke samenwerkingsvorm, gaat het in eerste instantie

om het realiseren van de maatschappelijke opgaven en goed kunnen inspelen op de maatschappelijke dynamiek. De wijze van werken is daarvoor bepalend. Vervolgens gaat het om de juiste mensen die deze werkwijze gaan waarmaken en goede persoonlijke verhoudingen. De structuur en andere hulpbronnen staan in dienst van de werkwijze (en niet omgekeerd). Zie de navolgende figuur. Het gaat er om een structuur te realiseren die helpt om de werkwijze mogelijk te maken, waarbinnen mensen tot goede ontplooiing kunnen komen.

REDENEERLIJN BESTUURLIJKE ORGANISATIE - werkwijze en wijze van samenwerking zijn bepalend -



DE WERKWIJZE ALS INZET: WAAR LEIDT DAT TOE?

De resultaten hangen uiteraard af van de concrete ontwikkelagenda. Resultaten kunnen onder meer zijn:

- **Snel en flexibel kunnen verbinden met anderen en tot coproductie komen.**
De werkwijze maakt het mogelijk om dwars door organisatie- en gemeentegrenzen heen samen te werken en krachten te bundelen. Eenieder die toegevoegde waarde biedt voor het realiseren van de opgave doet mee. Ook partijen die deels andere belangen hebben en een andere taal spreken. Een gemeenschappelijke werkwijze en taal betekenen ook eenheid in verscheidenheid.
- **Lokaal en regionaal belang effectief kunnen verbinden.**
Op basis van een gezamenlijk proces van visievorming komen tot een gezamenlijke en doorleefde ambitie die tegelijkertijd het lokale en het regionale belang dient. Lokale en regionale belangen gaan in elkaar op in plaats van visies met onduidelijke en niet doorleefde lokale consequenties die de realisatie gaan hinderen.

- **Kunnen schakelen op meerdere borden tegelijk.**
Door het uitruilen van concessies op verschillende dossiers. Met overzicht over de verdeling van lokale voor- en nadelen.
- **In samenwerking kunnen optimaliseren van het lokale belang.**
Door een transparant proces en een houding van geven en nemen en oog voor resultaten op langere termijn.
- **Transparante samenwerking.**
Samenwerken in een 'glazen huis' in plaats van een 'black box'. Iedereen heeft overzicht over het hele speelveld, de samenhang en de eigen toegevoegde waarde.
- **Grotere 'span of focus'.**
Eenheid van leiding op basis van goed overzicht over alle opgaven, doelen, prioriteiten, (tussentijdse) resultaten. In plaats van 'span of control', dat wil zeggen het aantal mensen dat een leidinggevende kan aansturen en controleren.
- **Vliegende start maken.**
Toewerken naar een gemeenschappelijke Professionele werkwijze ter voorbereiding op een nieuwe bestuurlijke vormgeving.
Dit hoeft niet te wachten op de invoering van een nieuwe structuur.

Een leer- en ontwikkelagenda is nooit af en blijft in beweging door telkens weer nieuwe eisen te stellen aan de werkwijze: 'Kunnen we het nog beter doen?', 'Wat willen we ook kunnen?', 'Welke nieuwe eisen stellen ontwikkelingen in de omgeving of samenwerking aan onze werkwijze?'. Daarmee is sprake van een ontdekkingstocht die langs nieuwe horizonten leidt en nieuwe mogelijkheden opent. Het invoeren van een nieuwe structuur is daarentegen statisch. Elke structuur heeft nadelen en dan volgt vaak weer een volgende reorganisatie. Met betrekking tot de te kiezen samenwerkingsvorm en -structuur van de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel is dat niet anders.

Gemeenten zijn er voor het dienen van lokale belangen. Dat zij onderling regelmatig met elkaar in de clinch liggen is dan niet zo vreemd in een politiek-bestuurlijke omgeving met een grote hoeveelheid aan belangen en verschillende politiek-bestuurlijke (én persoonlijke) visies. Het gaat meer om vragen als: Waar gaan deze conflicten over? Op welke wijze wordt omgesprongen met deze conflicten – leiden deze tot beter doorleefde besluitvorming of tot patsituaties of permanente loopgraven? Hoe werken deze door op de realisatie van opgaven?

In de samenwerkingspraktijken wordt dit niet altijd als positief geduid. Het argument is nogal eens: "Laten we opschalen tot één bestuur dan kan niemand zich meer verschuilen achter het lokale belang." Vanuit de werkwijze geredeneerd is het zaak toe te werken naar een spelniveau waarbij je de lokale en regionale belangen op een goede manier met elkaar kunt verbinden. Belangentegenstellingen verdwijnen niet bij een grotere schaal.

ADVIES

Deze verkenning is gemaakt met als uitgangspunt dat - op hoofdlijnen - voor de gemeente Scherpenzeel nog steeds drie varianten aan de orde zijn:

1. De zelfstandige gemeente Scherpenzeel
2. De gemeente Scherpenzeel als onderdeel van een vorm van samenwerking
3. Bestuurlijke fusie (met de gemeente Barneveld)

Deze verkenning heeft alleen betrekking op variant 2: de gemeente Scherpenzeel als onderdeel van een vorm van samenwerking met de gemeente Barneveld. In die context is het advies:

1. In gedachten het netwerkmodel, te starten met overleg over te selecteren onderwerpen voor een vorm van samenwerking.
2. Afhankelijk van de resultaten van dit overleg, komen tot een intentieovereenkomst (netwerkmodel, zie variant 3) vast te stellen door beide gemeenteraden.
3. Op basis van de vastgestelde intentieovereenkomst, een strategische agenda samenstellen, waarbij prioritaire strategische agendapunten van beide gemeenten worden opgenomen (netwerkmodel, variant 3).
4. Op basis van Opgavegericht werken, een ontwikkelagenda samenstellen (matrixmodel).
5. In afwachting van de kansen en uitdagingen die Opgavegericht werken oplevert, voorlopig afzien van een juridisch samenwerkingsconstruct en de aandacht en focus richten op de inhoudelijke gezamenlijke ambitie.
6. Bij succesvol stappen in het traject van Opgavegericht werken kan de juiste structuurkeuze gemaakt worden en is de variant van de Centrumgemeente een realistische optie.

Let wel, het slagen van deze variant blijft, aansluitend op eerdere bevindingen in 2019 en 2020, afhankelijk van het vertrouwen dat beide gemeenten in het traject hebben. Dit vertrouwen zal moeten blijken uit ieders bijdrage in kennis, houding en vaardigheden. Een intentieovereenkomst heeft daarbij toegevoegde waarde. Vervolgens is een traject van Opgavegericht werken behulpzaam om de focus op inhoud te leggen in de context van een leer- en ontwikkelagenda.

Maar in de veronderstelling dat samenwerkingsvormen te organiseren zijn, maar samenwerken niet te organiseren is, lijkt een oplossing binnen variant 2, dat wil zeggen de doorontwikkeling met 'de gemeente Scherpenzeel als onderdeel van een vorm van samenwerking met de gemeente Barneveld', nagenoeg een illusie.

Hetgeen daarover opgemerkt is in de paragraaf 'Scherpenzeel' - in het bijzonder met betrekking tot de 'Review bestuurskrachtonderzoek 2019', de verhouding gelijk versus gelijkwaardig, de verhouding tussen randvoorwaarden en haalbaarheid, de documenten van NSOB, StiBaBo en de gemeente Scherpenzeel inzake ambtelijke samenwerking - en de afwezigheid van een sterk urgentiebesef bij politiek-bestuurlijk Scherpenzeel, geven onvoldoende houvast voor een verdere intensivering om te komen tot 'duurzaam partnerschap'.

drs. M.A.J.R. Hermans,
7 december 2020.