

Nota van bevindingen

Van: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (Den Haag)
Prof. dr. P. Frissen, dr. M. Schulz en H. den Uijl MA

Datum: 2 december 2020

Betreft: Politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede Scherpenzeel

1. Inleiding

- 1.1 Op 17 september 2020 heeft de Commissaris van de Koning in Gelderland, drs. John Berends MPA, ons verzocht een verkenning uit te voeren van de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in Scherpenzeel. Wij hebben dit verzoek aanvaard en op 18 september 2020 heeft deze ons opdracht verleend deze verkenning uit te voeren.¹
- 1.2 De opdrachtformulering luidt als volgt: voer een verkenning uit naar de bestuurscrisis in de gemeente Scherpenzeel. Maak een analyse van de conflicten en onvrede in de bestuurlijke verhoudingen en probeer in beeld te brengen welke wegen politiek en bestuurlijk Scherpenzeel kan bewandelen om weer uit de bestuurscrisis te komen.
- 1.3 Wij richten ons in de analyse op de situatie tot aan het moment van de start van de verkenning. Opdrachtverlening om een verkenning uit te voeren naar een politiek-bestuurlijke werkelijkheid is ook altijd een interventie in deze werkelijkheid. De dynamiek die zich heeft ontwikkeld tijdens het uitvoeren van onze verkenning duiden we echter uitsluitend in relatie tot de situatie tot aan de start van de verkenning.
- 1.4 De opdracht vraagt de verkenners niet om een oordeel over de besluitvorming over de eventuele zelfstandigheid dan wel herindeling van de gemeente. Omdat de conflicten en de onvrede echter onmogelijk los zijn te zien van deze besluitvorming en de daarmee samenhangende gebeurtenissen en processen, heeft deze verkenning dus onvermijdelijk ook betrekking op de kwestie van herindeling of zelfstandigheid. Wij hechten eraan duidelijk te maken dat wij geen oordeel of opvatting hebben over herindeling dan wel zelfstandigheid van gemeenten in het algemeen en van Scherpenzeel in het bijzonder. Onze analyse, conclusies en voorgestelde oplossingsrichtingen kunnen derhalve niet worden gelezen als een standpuntbepaling van de onderzoekers inzake de inhoud van de besluitvorming over herindeling dan wel zelfstandigheid van Scherpenzeel.
- 1.5 De verkenning is uitgevoerd tussen 18 september en 30 november 2020.
- 1.6 Ten behoeve van de verkenning hebben wij gesproken met de volgende actoren: de waarnemend burgemeester, de wethouders, de gemeentesecretaris, de griffier, de bestuursadviseur en de fractievoorzitters in de gemeenteraad en een raadslid. We hebben daarnaast gesproken met de Commissaris van de Koning, de chef kabinet en met de gedeputeerde die het toezicht op de gemeentefinanciën en de herindeling in portefeuille heeft. Daarnaast hebben we met de burgemeester van Barneveld gesproken en ook met de vorige Commissaris van de Koning. Met de waarnemend burgemeester en de wethouders zijn twee en met de Commissaris van de Koning als opdrachtgever zijn vier gesprekken gevoerd. Gedurende

¹ Dat is in een persbericht op deze datum openbaar gemaakt.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- de verkenning heeft het burgerinitiatief Scherpenzeel Zelfstandig ons verzocht om ten behoeve van de verkenning te worden gehoord. Daarin hebben wij bewilligd.
- 1.7 Daarnaast hebben we documenten bestudeerd die de opdrachtgever ons heeft doen toekomen en documenten die ons door verschillende gesprekspartners uit de gemeente Scherpenzeel zijn aangereikt. De gesprekken zijn op vertrouwelijke basis gevoerd, met dien verstande dat alle gesprekspartners ervan op de hoogte waren dat de bevindingen uit de verkenning openbaar zouden worden gemaakt.
 - 1.8 Omdat de Commissaris van de Koning de opdracht tot deze verkenning heeft verstrekt zijn de door ons getrokken conclusies en voorgestelde oplossingsrichtingen ook aan hem gericht.

2. Kroniek van gebeurtenissen

- 2.1 We beschrijven de gebeurtenissen sinds 2011 die de achtergrond vormen voor de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in Scherpenzeel.
- 2.2 In 2011 gaat de voorgenomen fusie tussen Scherpenzeel, Woudenberg en Renswoude niet door. Door de val van het kabinet Balkenende IV is het wetsvoorstel voor de samenvoeging van de gemeenten controversieel verklaard. Uiteindelijk wordt het wetsvoorstel door het kabinet Rutte-I ingetrokken, vanwege het gebrek aan draagvlak in Renswoude. Volgens minister Donner kan Renswoude zelfstandig blijven als de gemeente samen gaat werken met Veenendaal.
- 2.3 In september 2013 treedt een nieuwe Kroonbenoemde burgemeester aan: Ben Visser (CU).² Hij treedt in oktober 2017 terug wegens ziekte en een naar verluidt verstoorde verhouding met een wethouder in het college en klaarlijkkelijke moeite met de bestuurscultuur in de gemeente.
- 2.4 In 2015 verschijnt een rapport van Tien Advies, in opdracht van het college van Burgemeester & Wethouders, naar wat er nodig is om zelfstandig en robuust te blijven. Het rapport adviseert te kijken naar mogelijke samenwerking met (een beperkt aantal) andere gemeenten. In 2017 is er een integriteitsonderzoek naar een mogelijke schijn van belangenverstremgeling in de raad. Deze wordt niet vastgesteld.
- 2.5 Op 21 november 2017 benoemt de toenmalige Commissaris van de Koning, Clemens Cornielje, Corry van Rhee tot waarnemend burgemeester.
- 2.6 Op 7 mei 2018 treedt na de gemeenteraadsverkiezingen in Scherpenzeel een coalitie aan van GBS (Gemeentebelangen Scherpenzeel), PRO (Progressief Scherpenzeel) en CU (ChristenUnie). In het coalitieakkoord is de volgende formulering opgenomen: 'De gemeente Scherpenzeel is en blijft een zelfstandige gemeente. We vinden het belangrijk met elkaar te bepalen hoe wij onze toekomst zien. We stellen daarom samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers een Toekomstvisie Scherpenzeel op.'³
- 2.7 Op 15 januari 2019 stelt de gemeenteraad van Scherpenzeel de met behulp van bureau Berenschot opgestelde 'Toekomstvisie 2030' vast. In deze toekomstvisie is bestuurlijke zelfstandigheid het uitgangspunt.⁴ Er wordt vervolgens een onderzoek ingesteld naar de vraag wat er nodig is om de toekomstvisie te realiseren.

² Hij is voorlopig de laatste Kroonbenoemde burgemeester van Scherpenzeel.

³ CBS, CU, PRO (2018), *Sociaal, duurzaam en ondernemend: Coalitieakkoord 2018-2022*, Scherpenzeel, p. 12.

⁴ In een vertrouwelijke *side letter* 'Beelden van bestuurskracht' geven de onderzoekers van het bureau hun persoonlijke visie op de realisering van de toekomstvisie. Zij bevelen aan een onderzoek uit te voeren naar de bestuurskracht, omdat zij twijfelen aan de mogelijkheden van Scherpenzeel om zelfstandig te blijven.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- 2.8 De waarnemend burgemeester neemt op 15 januari 2019 afscheid. Ze schrijft – bij wijze van afscheid – een brief die op 9 januari 2019 beschikbaar was voor het college en de gemeenteraad van Scherpenzeel. In de brief aan het college van Burgemeester & Wethouders en de gemeenteraad spreekt zij haar zorgen uit over de bestuurscultuur, het strategisch vermogen in de ambtelijke organisatie en het gebrek aan rolvastheid van raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Bovendien is naar haar idee de regionale beeldvorming over Scherpenzeel negatief wat goede samenwerking belemmert en zelfs drukt op de mogelijkheid vacatures adequaat te vervullen. Zij stelt de vraag of Scherpenzeel niet beter af zou zijn als onderdeel van een andere gemeente. Van Rhee vertrekt naar Druten (op eigen verzoek). De nieuwe waarnemer in Scherpenzeel, Harry de Vries, had ook voor Druten geopteerd.
- 2.9 Tijdens een bijeenkomst op 10 januari tussen de vertrouwenscommissie i.o. en de Commissaris van de Koning (Cornielje) wordt de brief van Corry van Rhee besproken met de leden van deze commissie. De Commissaris van de Koning geeft aan dat hij een tweede waarneming wil omdat hij besluitvorming van Provinciale Staten in april wil afwachten; er komt nu geen procedure voor een kroonbenoeming. De Commissaris van de Koning benoemt Harry de Vries per 16 januari als waarnemend burgemeester. De vertrouwenscommissie i.o. maakt kennis met Harry de Vries, die op dat moment in de andere kamer zit te wachten. Vanuit de vertrouwenscommissie worden bedenkingen tegen deze keuze geuit. Consensus is niet bereikt waarna de Commissaris van de Koning zijn keuze heeft gemaakt.⁵
- 2.10 Op 6 februari 2019 treedt John Berends aan als nieuwe Commissaris van de Koning.
- 2.11 Op 7 maart 2019 wordt de raad door het college van Burgemeester & Wethouders medegedeeld dat het onderzoek naar de consequenties van de toekomstvisie zal worden uitgevoerd door het bureau Seinstra van der Laar (SvdL).
- 2.12 Op 27 juni 2019 is een gemeenteraadsvergadering over het rapport ‘Zelfbewust Scherpenzeel’ van adviesbureau SvdL. Er worden 50 vragen gesteld over inhoudelijke elementen van het rapport waarover twijfels zijn. De noodzaak de realisatiekracht te verbeteren wordt door de raad onderschreven. SvdL adviseert een traject in te gaan om herindeling met Barneveld te verkennen. De gemeenteraad wil de vier opties die SvdL onderzoekt openhouden (zelfstandig, ambtelijke fusie, regiegemeente, herindeling). Deze opties zullen worden uitgewerkt in een stuurgroep die bestaat uit fractievoorzitters, collegeleden en ambtenaren die ondersteuning bieden.
- 2.13 Tijdens deze raadsvergadering worden twijfels geuit over de objectiviteit van het SvdL-rapport, omdat dit bureau ook onderzoek heeft gedaan voor de later heringedeelde gemeente Neerijnen. Harry de Vries was op dat moment waarnemend burgemeester van Neerijnen. Harry de Vries wordt verweten te hebben aangestuurd op de keuze voor SvdL, hetgeen hij ervaart als een aanval op zijn integriteit.
- 2.14 Op 30 juni 2019 schrijft de fractievoorzitter van GBS een vertrouwelijke brief aan de Commissaris van de Koning waarin hij de waarnemend burgemeester verwijt solistisch op te treden en in opdracht van de provincie aan te sturen op herindeling. Het rapport van SvdL zou een verlengstuk van de positie van de burgemeester zijn.⁶
- 2.15 Op 22 juli 2019 verzoekt de provincie Gelderland het college van Scherpenzeel per brief om twee in plaats van vier alternatieven uit te werken (zelfstandigheid en herindeling) en in

⁵ De benoeming van een waarnemend burgemeester is de exclusieve bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de Commissaris van de Koning. Deze behoeft voorkeuren of wensen van de vertrouwenscommissie niet te volgen.

⁶ De heer Brons (fractievoorzitter GBS) heeft toestemming gegeven dit openbaar te maken.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- december van dat jaar een keuze te maken over de te volgen koers ('stip op de horizon'). Dit is, zo valt in deze brief te lezen, op 8 juli afgesproken tussen de Commissaris van de Koning en de fractievoorzitters. Gedeputeerde Staten en de waarnemend burgemeester hebben voor 22 juli contact over de inhoud en toon van deze te sturen brief.
- 2.16 Op 31 oktober 2019 zijn de deelrapporten en het publieksrapport van de stuurgroep 'Regie over de toekomst van Scherpenzeel' klaar ter voorbereiding van de raadsvergadering van 9 december. Rien Bogerd is als adviseur door de raad gevraagd om de stuurgroep te begeleiden en de rapporten te beoordelen en een advies te geven ten behoeve van besluitvorming in de raad.
- 2.17 Op 12 november 2019 heeft een gesprek plaats tussen de fractievoorzitters en de waarnemend burgemeester naar aanleiding van het 100-dagen gesprek dat de burgemeester had met de Commissaris van de Koning. Er zijn bespreekpunten over en weer en de burgemeester wordt vooral te kennen gegeven dat het belangrijk is om te verbinden in plaats van een kant te kiezen. Uit het verslag blijkt overwegend tevredenheid ten aanzien van het functioneren van de waarnemend burgemeester. Wat betreft zijn optreden in het dossier Toekomstvisie echter is een fractievoorzitter kritisch.
- 2.18 Op 20 november 2019 schrijven Gedeputeerde Staten van Gelderland een brief aan de gemeenteraad en het college van Burgemeester & Wethouders in Scherpenzeel waarin zorgen worden geuit over het rapport 'Regie over de toekomst van Scherpenzeel'. Er is volgens Gedeputeerde Staten een gebrek aan balans (herindeling wordt niet serieus genomen) en een aantal zaken uit het SvdL-rapport wordt niet gewogen. Ook bekritiseert het college de wijze waarop de keuze voor zelfstandigheid wordt onderbouwd. De dag ervoor heeft de heer Brons via een brief aan de Commissaris van de Koning laten weten niet blij te zijn met de inmenging van Gedeputeerde Staten in het proces voordat de gemeenteraad er over heeft kunnen besluiten.⁷ De Commissaris van de Koning geeft in reactie (na 20 november) aan dat het niet gaat om inmenging maar om een 'winstwaarschuwing' waar de raad zijn voordeel mee kan doen.
- 2.19 Op 26 november 2019 dient coalitiefractie GBS (de grootste fractie in de raad) een initiatiefvoorstel voor zelfstandigheid in ten behoeve van de raadsvergadering van 9 december.
- 2.20 Op 27 november 2019 keurt het college van Burgemeester & Wethouders in meerderheid een raadsvoorstel tot herindeling goed voor de raadsvergadering van 9 december. De wethouder van GBS neemt een minderheidsstandpunt in. Dit voorstel staat diametraal tegenover het initiatiefvoorstel van GBS waarvoor ambtelijke bijstand is verleend. GBS neemt de dag daarna contact op met de SGP om een nieuwe coalitie voor te bereiden. Dat het college met dit voorstel zou komen was eerder bekend dan het initiatiefvoorstel van GBS.
- 2.21 Op 3 december 2019 zeggen de wethouders van CU en PRO en de waarnemend burgemeester het vertrouwen op in de wethouder van GBS. Het college schrijft een reactie op het initiatiefvoorstel van GBS en vraagt de wethouder van GBS deze reactie (die voornamelijk financieel van aard is en de wethouder is portefeuillehouder financiën) te onderschrijven. Dat wil en kan ze niet, en de andere wethouders en de burgemeester verklaren haar daarom onbekwaam verder haar functie te kunnen vervullen. Deze opzegging van het vertrouwen door collega's heeft geen formele status en dus blijft de wethouder zitten.
- 2.22 Op 4 december 2019 verschijnt het rapport 'Bij twijfel niet inhalen' opgesteld door adviseur van de raad Rien Bogerd. In dit rapport ziet deze adviseur zelfstandigheid, in tegenstelling tot SvdL,

⁷ Verwijzing met toestemming van de heer Brons.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- niet per se als ongewenst of onmogelijk. Het rapport laakt de timing van de brief van Gedeputeerde Staten van 20 november 2019, omdat daarin een oordeel wordt gegeven voordat de raad zelf een besluit heeft kunnen nemen op 9 december. Hij adviseert nog geen definitief besluit te nemen (voor zelfstandigheid noch herindeling); het gaat te snel.
- 2.23 Op 9 december 2019 is de raadsvergadering over het initiatiefvoorstel van GBS voor zelfstandigheid (in lijn met de rapportage van de Stuurgroep) en het raadsvoorstel van het college voor herindeling. De twee voorstellen (initiatiefvoorstel en raadsvoorstel) worden naar aanleiding van het rapport van Rien Bogerd niet ingetrokken. De fracties CU en PRO trekken bij aanvang van de vergadering hun wethouders terug.⁸ De vergadering gaat toch door. Eerst wordt het initiatiefvoorstel met acht tegen vijf stemmen aangenomen. Daarna wordt het raadsvoorstel van het college met vijf tegen acht stemmen verworpen. Scherpenzeel besluit zelfstandig te blijven. GBS en SGP presenteren aan het eind van de vergadering een nieuw coalitieakkoord. Tevens willen GBS en SGP twee nieuwe wethouders benoemen met directe ingang. Na verhit debat wordt een integriteitstoets afgewacht.⁹
- 2.24 Op 12 december 2019 voert de Commissaris van de Koning, als rijksheer, een gesprek met de vertrouwenscommissie i.o.. De waarneming van de waarnemend burgemeester wordt verlengd. Het gesprek gaat ook over de raadsvergadering van 9 december. De Commissaris van de Koning zegt, als voorzitter van Gedeputeerde Staten, het besluit van de raad over zelfstandigheid te respecteren. Daarom krijgt het college extra tijd, tot half januari, om eerder gestelde vragen van Gedeputeerde Staten in de brief van 20 november 2019 te beantwoorden. SGP en GBS zijn teleurgesteld over de verlenging van de aanstelling van de waarnemend burgemeester. Zij wensen een kroonbenoeming.
- 2.25 Op 17 december 2019 verlangt het college van Gedeputeerde Staten van het college van Burgemeester & Wethouders, per brief, dat Scherpenzeel voor half januari laat zien te kunnen voldoen aan de door Gedeputeerde Staten gestelde voorwaarden, anders zullen Gedeputeerde Staten de regie overnemen van het proces van versterken van bestuurskracht. De voorwaarden (gesteld in de brief van 20 november 2019) zijn dat er inzicht in de vervolgacties komt naar aanleiding van de kritiek van de provincie op het rapport van de Stuurgroep 'Regie over de toekomst van Scherpenzeel': de voorgestelde financiële dekking voor de versterking van de gemeente moet anders worden vormgegeven en er moet aanvullende informatie worden toegevoegd aan het rapport van de Stuurgroep, met name met betrekking tot regionale samenwerking, bestuurskracht, strategische kracht, verbinden van de raad, het college en de ambtelijke organisatie.
- 2.26 Op 19 december 2019 worden de wethouders benoemd en het coalitieakkoord vastgesteld met wederom een stemverhouding van 8-5. De SGP krijgt twee wethouders (allebei voor 0,5 FTE maar wel met volledige stem in het college), GBS één (1 FTE).
- 2.27 Op 16 januari 2020 heeft overleg plaats tussen het college van Burgemeester & Wethouders van Scherpenzeel, de Commissaris van de Koning en de verantwoordelijke gedeputeerde. Ter tafel ligt een brief van het college van Scherpenzeel, d.d. 14 januari, waarin het college toezegt een Kadernota te zullen opstellen. Ook geeft het college alvast een voorschot op wat daarin komt te staan. Er is geen formeel verslag van dit overleg. Het blijft, op basis van verschillende

⁸ Er is geen ontslagverzoek conform artikel 43 Gemeentewet ingediend door de wethouders en derhalve heeft het terugtrekken van deze wethouders op dit moment geen rechtsgevolgen (ontslagaanvraag volgde de volgende dag). Het terugtrekken van de wethouders op dat moment is derhalve een politieke daad.

⁹ De integriteitstoets is niet verplicht, maar wordt wel aanbevolen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Commissaris van de Koning.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- persoonlijke notities, onduidelijk of de provincie al dan niet heeft aangegeven dat het college van Scherpenzeel ook de variant herindeling dient te onderzoeken. Dit verzoek wordt in ieder geval (al dan niet nogmaals) gedaan op 9 april 2020.
- 2.28 Op 29 januari 2020 publiceert de provincie Gelderland per ongeluk het verslag van een vergadering van 21 januari 2020 van Gedeputeerde Staten op haar website. In dat verslag is te lezen dat de verantwoordelijke gedeputeerde in de rondvraag meldt dat Gedeputeerde Staten in een bestuurlijk overleg met het college van Scherpenzeel hebben gemeld dat ze voornemens zijn een GS-besluit te nemen om de ARHI-procedure voor de gemeente Scherpenzeel te starten, waarop het college van Scherpenzeel 'enigszins geschrokken' heeft gereageerd. De gedeputeerde geeft tevens aan dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierin actief meedenkt. De waarnemend burgemeester van Scherpenzeel tekent protest aan bij de provincie vanwege deze slordige gang van zaken (openbaarmaking).
- 2.29 Op 6 februari 2020 maken Gedeputeerde Staten schriftelijk excuses aan het college van Burgemeester & Wethouders voor het incident met het vergaderverslag. Gedeputeerde Staten schrijven de Kadernota af te wachten, maar geven wel aan dat in de tussentijd een verkenning ter voorbereiding van de ARHI-procedure wordt gestart door Gedeputeerde Staten. In de periode tussen 6 februari en 26 mei vinden er vier monitoringsoverleggen plaats tussen Gedeputeerde Staten en Burgemeester & Wethouders in aanloop naar en over de voortgang van de vast te stellen Kadernota. In een van deze overleggen (9 april) stemt het college van Burgemeester & Wethouders ermee in ook de optie herindeling mee te nemen (evenwichtige scenario's uitwerken) in de Kadernota. Op 15 mei blijkt dit volgens het college van Burgemeester & Wethouders niet mogelijk omdat Barneveld eist dat de insteek 'open' is terwijl Scherpenzeel alleen een mandaat heeft voor zelfstandigheid. Barneveld heeft nog niet bepaald hoe het zich in dit proces wil opstellen. Daarom is, volgens het college van Burgemeester & Wethouders, niet voldoende informatie beschikbaar om herindeling evenwichtig en even grondig (in relatie tot zelfstandigheid) te onderzoeken.
- 2.30 Op 26 mei 2020 stelt het college van Burgemeester & Wethouders de Kadernota vast. Zelfstandigheid is het uitgangspunt. Er wordt in de Kadernota wel een vergelijking gemaakt met herindeling (op basis van de beperkte beschikbare informatie vanuit Barneveld).
- 2.31 Op 26 mei 2020 neemt het college van Burgemeester & Wethouders een adviseur public affairs (lobbyist) in de arm voor het beïnvloeden van de standpunten inzake herindeling van Gedeputeerde en Provinciale Staten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De wethouders houden de adviesopdracht en het plan van aanpak achter voor de burgemeester om te voorkomen dat deze er melding van maakt bij de provincie. Op 28 mei wordt de offerte van de adviseur getekend.
- 2.32 Op 4 juni 2020 volgt een Statenbrief over het standpunt van Gedeputeerde Staten over de Kadernota van Scherpenzeel. In de bijlage 'Een sterk dorp in een sterke gemeente' wordt inhoudelijk ingegaan op de bezwaren en zorgen die Gedeputeerde Staten hebben over de Kadernota en de wijze waarop de bestuurskracht van Scherpenzeel moet worden versterkt. Hierin wordt aangekondigd dat als de gemeenteraad op 9 juli deze Kadernota zal vaststellen, de provincie over zal gaan tot het starten van de ARHI-procedure.
- 2.33 Op 17 juni 2020 volgt er in opdracht van het college van Burgemeester & Wethouders een toets op de Kadernota door Jan Verhagen (specialist gemeentefonds). Hij beoordeelt de Kadernota en de lijn van zelfstandigheid als voldoende financieel onderbouwd.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- 2.34 Op 6 juli 2020 laat een peiling (geen formeel raadplegend referendum) van Motivaction in opdracht van het college van Burgemeester & Wethouders zien dat, bij een opkomst van 58%, 86% van de inwoners van 16 en jaar en ouder aangeeft zelfstandig te willen blijven. Waarnemend burgemeester De Vries is voorzitter van het stembureau.¹⁰
- 2.35 Op 8 juli 2020 heeft een videoconferentie plaats van het college van Burgemeester & Wethouders met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan het einde van het gesprek melden de wethouders aan de minister dat sprake is van moeizame verhoudingen tussen de burgemeester en de wethouders. Ook verzoeken ze om een kroonbenoemde burgemeester, een die bij voorkeur uitvoering geeft aan het voorliggende coalitieakkoord (pro zelfstandigheid), maar minimaal boven de partijen staat.
- 2.36 Op 9 juli 2020 ligt een raadsvoorstel van het college voor inzake het ter beschikking stellen van een krediet ter dekking van de kosten van de inhuur van externe expertise, waaronder de lobbyist. Ook is er het raadsvoorstel van het college tot bekrachtiging van geheimhouding van offertes en het plan van aanpak van de lobbyist.¹¹ De fractie van het CDA dient een motie van treurnis in tegen de betreffende wethouder, omdat het college met deze geheimhouding, en het achterhouden van de reden voor geheimhouding, uitspreekt de raad niet te vertrouwen.¹² De werkelijke toedracht van het achterhouden van de reden heeft er mee te maken dat het college een interne vertrouwensbreuk (tussen burgemeester en wethouders) niet openbaar wil maken. De motie wordt met 8-5 verworpen. Ook wordt de Kadernota 2021-2024 waarin het college de plannen voor zelfstandigheid en bestuurskracht onderbouwt vastgesteld met 8-5.
- 2.37 Op 10 juli 2020 reageert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de brief van Gedeputeerde Staten van 4 juni 2020. De minister geeft aan dat het starten van de ARHI-procedure op provinciaal initiatief niet haar voorkeur heeft, maar wel is toegestaan. Ze heeft er begrip voor dat Gedeputeerde Staten de regie nemen, maar adviseert nadrukkelijk in te zetten op 'het goede en open gesprek' en het karakter van het 'open overleg' daadwerkelijk open te houden.
- 2.38 Op 14 juli 2020 start de provincie Gelderland op eigen initiatief de ARHI-procedure voor de gemeente. De fase van het 'open overleg' wordt gestart voor een periode van zes maanden (wettelijke termijn). De planning voorziet erin dat in januari 2021 het herindelingsontwerp al dan niet door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. De voorziene fusie van de nieuwe gemeente is dan per 1 januari 2023. Het college van Burgemeester & Wethouders dient de volgende dag een bezwaarschrift in bij de provincie en een vernietigingsverzoek bij de Kroon. De waarnemend burgemeester weigert het laatste document te tekenen.
- 2.39 De waarnemend burgemeester schrijft de volgende dag (15 juli 2020) – op persoonlijke titel en voorafgaand aan de collegevergadering – een e-mail aan Gedeputeerde Staten, de colleges van Barneveld en Scherpenzeel en aan de Commissaris van de Koning waarin hij pleit voor een zorgvuldige procedure gericht op verwerving van draagvlak bij de bevolking van Scherpenzeel. In de collegevergadering die middag besluit het college, op aandringen van de burgemeester, het dossier toekomst Scherpenzeel te laten rusten tot na het zomerreces (de heidag op 2 september).

¹⁰ Het is niet duidelijk waarom mag worden gestemd vanaf 16 jaar in plaats van 18 jaar.

¹¹ De vorige raadsvergadering was op 28 mei 2020. Dat is ook de datum waarop het contract met de lobbyist wordt getekend. Het plan van aanpak is van na 28 mei. De geheimhouding kan daarom pas op 9 juli bekrachtigd worden.

¹² De wethouders hebben het plan van aanpak geheim willen laten verklaren om te voorkomen dat de burgemeester het plan van aanpak met de Commissaris van de Koning zou kunnen en mogen delen. Dat hebben ze naar verluidt echter niet aan de gemeenteraad willen vertellen om zo de burgemeester te beschermen.

- 2.40 Op 21 juli vraagt de Commissaris van de Koning de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties officieel de waarneming van de burgemeester in Scherpenzeel te verlengen in verband met de ARHI-procedure.
- 2.41 Op 2 september 2020 heeft een heidag plaats van het college van Burgemeester & Wethouders. Tijdens deze dag zeggen de wethouders het vertrouwen in de burgemeester op. Deze opzegging van het vertrouwen door wethouders heeft geen formele rechtsgevolgen. De waarnemend burgemeester meldt zich op doktersadvies na de heidag ziek.
- 2.42 Op 3 september 2020 maken de wethouders het opzeggen van het vertrouwen in de waarnemend burgemeester in een memo openbaar. In dit memo lichten zij de redenen voor de vertrouwensbreuk toe. Openbaarmaking geschiedt tegen het uitdrukkelijke advies van de Commissaris van de Koning in, die hierover met de gemeenteraad wenst te spreken, en niet met de wethouders. Dit gesprek vindt die dag niet plaats en de wethouders geven bij de Commissaris van de Koning aan dat openbaarmaking niet meer kan worden tegengehouden. In een aparte notitie lichten de wethouders enkele dagen later toe waarom het memo en het opzeggen van het vertrouwen naar hun idee openbaar diende te worden gemaakt.¹³

Na de start van onze verkenning op 18 september vinden nog de volgende gebeurtenissen plaats: BMC schrijft een rapport in opdracht van het college van Burgemeester & Wethouders met als conclusie dat de gemeente goed op weg is bestuurskrachtvraagstukken op te lossen; het college van Burgemeester & Wethouders stapt uit of neemt niet deel aan het 'open overleg' van de ARHI-procedure¹⁴; de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stemt in met verlenging van waarneming; de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijst het vernietigingsverzoek af; het college van Burgemeester & Wethouders schrijft een open brief aan de inwoners en gemeentebestuur van Barneveld; de provincie gaat verder met 'stakeholdergesprekken' en verkenningen in de gemeente Scherpenzeel; de gemeenteraad neemt een motie aan waarin steun wordt uitgesproken voor het opzeggen van het vertrouwen in de waarnemend burgemeester door het college¹⁵; in de raad wordt een motie aangenomen waarin de raad zegt niet in te gaan op een uitnodiging van de provincie deel te nemen aan het 'open overleg'.

3. Analyse

- 3.1 De aanleiding voor het verzoek aan ons om een verkenning te verrichten van de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in de gemeente Scherpenzeel was de beslissing van de wethouders om het vertrouwen in waarnemend burgemeester De Vries op te zeggen en daarvan in het openbaar mededeling te doen, tegen het uitdrukkelijke advies van de Commissaris van de Koning in. Wij stellen vast dat het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester door de wethouders geen formele juridische status heeft. Voor de Commissaris van de Koning is slechts de gemeenteraad het relevante bestuursorgaan als het gaat om een beoordeling van het

¹³ Memo 2020-77 en bijbehorende toelichting.

¹⁴ De provincie gaat ervan uit dat het open overleg (met een duur van 6 maanden) is gestart op 14 juli 2020, terwijl het college van Burgemeester & Wethouders ervan uitgaat dat het pas start op 1 oktober, omdat dan het definitieve plan van aanpak van de provincie op tafel ligt.

¹⁵ De waarnemend burgemeester wordt na de openbaarmaking van het memo door de fracties van GBS en SGP uitgenodigd voor een 'wederhoorconferentie' om zijn zienswijze te geven op de kwesties die hem in het memo worden verweten. Hij weigert dit. De raad neemt vervolgens een motie aan (andermaal 8-5) die het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester politiek bekrachtigt.

functioneren van de burgemeester.¹⁶ Als gevolg daarvan kan aan de inhoudelijke argumenten in het memo geen enkel gewicht worden toegekend, want daarover gaat de raad en niet de wethouders.¹⁷ Het opzeggen van het vertrouwen door de wethouders heeft uiteindelijk wel geleid tot een politieke uitspraak van de raad op 8 oktober in afwezigheid, wegens ziekte, van de burgemeester, hetgeen wij als onbehoorlijk moeten kwalificeren.¹⁸

- 3.2 Openbaarmaking van het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester door de wethouders in een memo en de uitgebreide toelichting op de openbaarmaking als zodanig heeft wel een evident gevolg, namelijk beschadiging van de positie en de persoon van de waarnemend burgemeester. Dat valt de wethouders uiteraard te verwijten. Evenmin achten wij het passend dat de opschriftstelling van dit memo en de formulering van de uitgebreide toelichting met ambtelijke ondersteuning hebben plaatsgevonden. Dat gaat voorbij aan wat van ambtenaren mag worden gevraagd en verwacht, omdat zij zo worden betrokken in een politiek-bestuurlijk conflict en zo in een loyaliteitsconflict kunnen raken.
- 3.3 Het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester door de wethouders zou op te vatten zijn als een incident voortkomend uit verstoorde verhoudingen zonder een duidelijke dieperliggende oorzaak, ware het niet dat onze verkenning leert dat dit incident alleen kan worden gezien tegen de achtergrond van wat we kunnen benoemen als het dossier 'toekomst van Scherpenzeel'. Daarop gaan we daarom in onze analyse nader in.
- 3.4 Wij merken om te beginnen op dat Scherpenzeel al geruime tijd een waarnemend burgemeester heeft en er tot dusverre geen procedure is begonnen om een kroonbenoemde burgemeester aan te stellen. Dat betekent dat de gemeenteraad van Scherpenzeel sinds een aantal jaren geen formele invloed meer heeft op benoeming of vertrek van de burgemeester. Dat in Scherpenzeel daaruit kennelijk het vermoeden wordt afgeleid dat sinds het vertrek van burgemeester Ben Visser de toenmalige Commissaris van de Koning en ook zijn opvolger een eventuele herindeling in ieder geval niet hebben uitgesloten, mag naar ons oordeel geen bevreemding wekken.
- 3.5 Een aantal malen is in Scherpenzeel tijdens en na het vertrek van burgemeester Ben Visser onderzoek gedaan naar de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel. Van de zijde van de provincie is hierop soms aangedrongen en in ieder geval heeft de provincie de bestuurlijke ontwikkelingen en de discussie over de toekomst in Scherpenzeel nauwgezet gevolgd. We

¹⁶ De gemeenteraad en de burgemeester zijn nevensgeschikte bestuursorganen. In die verhouding geeft het voeren van functioneringsgesprekken geen pas, wat iets anders is dan het spreken over de onderlinge verhouding en ieders functioneren daarin. In deze laatste betekenis bedoelen we hier het woord functioneren in het gesprek tussen raad en burgemeester en met de commissaris.

¹⁷ We merken terzijde op dat het gegeven dat de wethouders in het memo aangeven herhaaldelijk bij de commissaris van de Koning en zelfs bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vergeefs op verstoorde verhoudingen in het college te hebben gewezen met de bedoeling dat deze zouden interveniëren, de hardnekkigheid van hun misplaatste positiebepaling toont. Hun enige aanspreekpunt inzake de burgemeester is de gemeenteraad. Bovendien hebben verschillende argumenten in het memo het karakter van achterdocht jegens handelingen die iedere burgemeester vanuit zijn ambt behoort te verrichten en waarover deze ook geen ruggenspraak met wethouders behoeft te houden.

¹⁸ Dat de raad ervoor heeft gekozen de waarnemend burgemeester uit te nodigen voor een 'wederhoorconferentie' naar aanleiding van het openbare memo 2020-77 in plaats van de wethouders aan te spreken op hun misplaatste gedrag is betreurenswaardig. De waarnemend burgemeester heeft dit verzoek terecht geweigerd. Dat de raad die weigering vervolgens interpreteert als legitimatie voor het memo is verwijtbaar, omdat de raad het handelen van de burgemeester niet heeft beoordeeld in formele, politieke zin, hetgeen democratisch passend zou zijn geweest.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- noemen de onderzoeken en adviezen van Berenschot, SvdL, de gemeentelijke stuurgroep en de door de raad ingehuurde adviseur.¹⁹
- 3.6 In het collegeakkoord dat na de verkiezingen van 21 maart 2018 door de partijen GBS, PRO en CU wordt gesloten staat dat Scherpenzeel zelfstandig moet blijven en dat onderzocht moet worden wat nodig is om deze toekomstvisie te realiseren. Daarna zijn de volgende feiten relevant: het onderzoek van SvdL adviseert de optie 'herindeling' te verkennen; de gemeenteraad prefereert een verkenning van vier opties (zelfstandigheid, ambtelijke fusie, regiegemeente, herindeling); in de raad worden twijfels geuit over de objectiviteit van SvdL in relatie tot de burgemeester die dat als aanval op zijn integriteit ervaart; de provincie verzoekt het college twee alternatieven uit te werken: zelfstandigheid en herindeling met Barneveld en in december 2019 een keuze te maken; de ingestelde stuurgroep rapporteert en de adviseur van de raad geeft een beoordeling; in een bijeenkomst met de fractievoorzitters verneemt de waarnemend burgemeester dat hij geen positie moet innemen in het dossier Toekomst Scherpenzeel, maar moet verbinden, en dat overigens tevredenheid over zijn functioneren bestaat; op 20 november schrijft het college van Gedeputeerde Staten een brief met zorgen over het rapport van de stuurgroep en kritiek op onderbouwing van de keuze voor zelfstandigheid.
- 3.7 Daarna volgen de feiten elkaar snel op en zijn de duidingen vaak uiteenlopend. Vast staat dat de grootste coalitiefractie, GBS, een initiatiefvoorstel indient voor zelfstandigheid en dat een meerderheid van het college van Burgemeester & Wethouders een raadsvoorstel tot herindeling goedkeurt, beide voor de raadsvergadering van 9 december. GBS neemt parallel daaraan in de verwachting dat een collegebreuk zou optreden het initiatief om met de SGP een nieuwe coalitie te vormen en een nieuw akkoord voor te bereiden. Voor de raadsvergadering zeggen de burgemeester en de wethouders van CU en PRO het vertrouwen op in de wethouder van GBS, maar het college blijft zitten, hetgeen ook bijzonder mag heten.
- 3.8 Het rapport van de adviseur van de raad van 4 december bevat stevige kritiek op de timing van de brief van het college van Gedeputeerde Staten, d.d. 20 november 2019, omdat het besluit van de raad over het rapport van de eigen Stuurgroep niet wordt afgewacht. Als die interpretatie juist is, is de rol van de provincie kennelijk minder neutraal (geweest) dan voor de hand zou hebben gelegen, gelet op de door Scherpenzeel op verzoek van de provincie te verkennen opties. De adviseur leek het wijs om geen besluit nemen op 9 december, maar meer tijd te nemen.
- 3.9 De raadsvergadering van 9 december zal de annalen ingaan als een heel bijzondere: de fracties CU en PRO trekken hun wethouders terug; het raadsvoorstel van het college wordt niet teruggetrokken, maar in stemming gebracht en verworpen (5-8); het initiatiefvoorstel van GBS wordt aangenomen (8-5); een coalitieakkoord en nieuwe wethouders van de SGP worden gepresenteerd. Na verhit debat wordt een integriteitstoets op aandringen van de burgemeester afgewacht en wordt benoeming uitgesteld tot 19 december. Het college (minus de wethouder GBS) had er op gehoopt de SGP aan zijn zijde te krijgen, die tot dan toe de 'kaarten op de borst' had gehouden.
- 3.10 De door ons gevoerde gesprekken maken duidelijk dat de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Scherpenzeel na 9 december zijn verhard door de breuk in de coalitie van GBS, CU en PRO en de onmiddellijke opvolging door een nieuwe, al voor de breuk gesmede coalitie van GBS en SGP. Dat heeft geleid tot vijandbeelden tussen coalitie en oppositie. Herindeling is de breuklijn tussen meerderheid en minderheid. De meerderheid acht zich democratisch gelegitimeerd, de minderheid acht zich democratisch genegeerd. De polarisatie in de raad betreft vrijwel

¹⁹ Zie daarvoor bijvoorbeeld de brief en bijlagen bij de stukken van Provinciale Staten PS2020-374.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

- uitsluitend het punt 'Toekomst Scherpenzeel'. Bij andere besluitvorming in de raad in de afgelopen jaren is deze polarisatie niet terug te zien.
- 3.11 De Commissaris van de Koning besluit vervolgens de waarneming door de burgemeester te verlengen en deelt dat de vertrouwenscommissie i.o. op 12 december mede. Tevens zegt de Commissaris van de Koning, als voorzitter van Gedeputeerde Staten, het raadsbesluit inzake zelfstandigheid te respecteren en aan het college meer tijd te geven om de eerder gestelde vragen te beantwoorden. Hij neemt kennis van de geuite teleurstelling over verlenging van de waarneming in plaats van de start van een kroonbenoemingsprocedure. Herindeling als optie blijft daarom in de ogen van Scherpenzeelse actoren actueel, zo lijkt ons. In dit gesprek wijst de Commissaris van de Koning de vertrouwenscommissie i.o. erop dat Gedeputeerde Staten aan het college zullen vragen om voor half januari 2020 antwoord te geven op eerder gestelde voorwaarden.
- 3.12 Dan volgt de brief van Gedeputeerde Staten van 17 december. Daarin zetten Gedeputeerde Staten het college van Burgemeester & Wethouders onder druk, zowel inhoudelijk als in de tijd.²⁰ Voor half januari moet aan de voorwaarden van Gedeputeerde Staten worden voldaan, anders nemen Gedeputeerde Staten de regie over in het 'proces van versterken van de bestuurskracht'. Hier wordt een dwingend verband gelegd tussen bestuurskracht en herindeling.²¹ De bewijslast ligt nu volledig bij Scherpenzeel.
- 3.13 Op 16 januari is er overleg tussen het college van Burgemeester & Wethouders, de gedeputeerde en de Commissaris van de Koning. Het college licht toe wat men voornemens is in de toegezegde Kadernota op te nemen. De gedeputeerde en de Commissaris van de Koning benadrukken dat ook herindeling dient te worden onderzocht, maar volgens het college van Burgemeester & Wethouders is dit niet expliciet gevraagd, en kwam deze vraag pas op 9 april. Twee weken later, op 29 januari, verschijnt per abuis een vergaderverslag van Gedeputeerde Staten op de website van de provincie. Daarin staat dat gedeputeerde Markink in een bestuurlijk overleg met het college van Scherpenzeel heeft gemeld dat de provincie voornemens is een GS-besluit te nemen om de ARHI-procedure te starten en dat BZK actief meedenkt. Het college van Scherpenzeel heeft hierop 'enigszins geschrokken' gereageerd, aldus het verslag. Niet alleen is dat slordig, maar het creëert een beeld dat er aan de kant van het college van Gedeputeerde Staten een wens tot herindeling is terwijl die bij de gemeente ontbreekt of minimaal nog in onderzoek is. Voor een dergelijk provinciaal initiatief moeten zwaarwegende argumenten zijn, omdat het startpunt voor herindeling in beginsel bij gemeenten ligt.²² De provincie biedt weliswaar excuses aan,

²⁰ Het nieuwe college treedt overigens pas op 19 december aan. Het college-akkoord wordt dan aangenomen en de wethouders benoemd, met de stemverhouding 8-5.

²¹ Dat verband berust op een specifieke opvatting van bestuurskracht. We komen daarop terug.

²² Op 22 maart 2019 verschijnt het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin staat over een voornemen tot het starten van een ARHI-procedure door de provincie het volgende: 'Het initiatief van gemeenten is het uitgangspunt. Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken, kan de verantwoordelijkheid van provincies met zich meebrengen dat zij gebruik maken van hun bevoegdheden in de Wet arhi om sturing te geven aan de discussie en een modererende rol op te pakken die kan leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies. Bij evidente bestuurskrachtproblemen kan gedacht worden aan het niet meer in staat zijn tot het organiseren van adequate dienstverlening richting inwoners of het niet in staat zijn tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.'

De in het beleidskader gebruikte terminologie 'evidente bestuurskrachtproblemen' suggereert ten onrechte dat het hier om objectief vaststelbare gegevens zou gaan die bovendien apolitiek van karakter zijn. Wat adequate dienstverlening is, welke opgaven relevant zijn en hoe daarmee dient te worden omgegaan, is politiek. De minister

maar start wel een verkenning ter voorbereiding van een ARHI-procedure. De verharding blijft niet beperkt tot de verhoudingen binnen de gemeente – als gevolg van de collegebreuk over het toekomstdossier – maar breidt zich uit naar de verhoudingen tussen de gemeente en de provincie – eveneens als gevolg van het toekomstdossier.²³

- 3.14 Ook de rol van de waarnemend burgemeester is van belang. Hij dringt voortdurend aan op serieus onderzoek van de optie herindeling. Volgens vele gesprekspartners is dat niet alleen ingegeven door de wens om zo objectief mogelijk alle opties te verkennen, maar ook door zijn diepe overtuiging dat herindeling om allerlei redenen de enige mogelijke en dus gewenste optie is. De burgemeester vindt het echter niet meer dan correct een verzoek van de provincie als hogere bestuurslaag op te volgen. Als waarnemend burgemeester heeft hij wel een politiek risico genomen door in het eerste college stelling te nemen tegen een van de wethouders ten faveure van een koers, afwijkend van het coalitieakkoord, en vervolgens een minderheidspositie in te nemen op het punt van herindeling in de het nieuwe college van Burgemeester & Wethouders. Zowel ten aanzien van de wethouders, als ten aanzien van de raad is dat een nogal geprononceerde politieke stellingname, zeker voor een waarnemer, ook al wegen we mee dat in gesprekken met de vertrouwenscommissie i.o. de waarnemend burgemeester op dit punt de meerderheid van de fractievoorzitters aan zijn kant vond. Ook in contacten met bestuurders buiten Scherpenzeel heeft de burgemeester van zijn positie geen geheim gemaakt, hetgeen door de huidige coalitie wordt gezien als bestuurlijke faux pas.
- 3.15 De burgemeester heeft kennelijk gehandeld vanuit de overtuiging dat hij zich in zijn opvatting gesteund mocht weten door de Commissaris van de Koning die hem als waarnemer heeft aangezocht en benoemd.²⁴ Ook daarna meende hij te handelen in de geest van het provinciale beleid, door regelmatig te benadrukken dat herindeling in ieder geval een zeer serieuze optie zou moeten zijn.²⁵ Wij stellen vast dat hij de geest van het provinciale beleid in ieder geval goed heeft getaxeerd en kunnen ons voorstellen dat hij dat ook zal hebben getoetst. Omdat een waarnemend en een kroonbenoemde burgemeester beide als bestuursorgaan dezelfde handelingsvrijheid hebben is een instemming of goedkeuring van de kant van Commissaris overigens niet nodig.
- 3.16 Het college van Burgemeester & Wethouders neemt, na vaststelling van de Kadernota, waarin zelfstandigheid uitgangspunt en gewenste uitkomst is, een aantal initiatieven. Er is een peiling door Motivaction. De opkomst is 58% en 86% is voor zelfstandigheid. Een ander initiatief is de opdracht aan een lobbyist om het college te helpen in de beïnvloeding van het proces van oordeelsvorming en besluitvorming op plaatselijk, provinciaal en landelijk niveau. De raad wordt onder voorwaarde van geheimhouding in kennis gesteld van het plan van aanpak bij deze

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft overigens ook in haar begeleidende brief bij de presentatie van dit beleidskader geschreven dat bestuurskracht geen wiskunde is.

²³ In deze zin (verharding) zijn overigens ook latere gebeurtenissen te begrijpen, zoals de weigering van het college van Burgemeester & Wethouders om aan te sluiten bij dan wel te gaan deelnemen aan het 'open overleg' in de ARHI-procedure en een motie (aangenomen met 8-5) in de raad van Scherpenzeel waarin de raad besluit niet op eigen gelegenheid en namens de raad met de provincie over herindeling te spreken in het kader van het 'open overleg'. Als dat zou uitsluiten dat individuele raadsleden deelnemen aan het 'open overleg' is dat democratisch bedenkelijk.

²⁴ Volgens de toenmalige commissaris én de waarnemend burgemeester is overigens van een expliciete 'opdracht' om herindeling na te streven geen sprake geweest.

²⁵ Wel heeft hij terecht bezwaar aangetekend tegen wat bleek uit het per abuis gepubliceerde vergaderverslag van Gedeputeerde Staten, namelijk het voornemen tot het starten van een ARHI-procedure. Hierin handelde hij als voorzitter van het college van Burgemeester & Wethouders in overeenstemming met de wethouders en ook in lijn met de bedoeling van de wet.

opdracht. De gevraagde geheimhouding heeft vooral tot doel te voorkomen dat de provincie (via de burgemeester, zoals de wethouders stellen) op de hoogte raakt van de inhoud van dat plan. Het CDA dient hierover een motie van treurnis in omdat het de gevraagde geheimhouding en het niet opgeven van de reden, naar onze mening terecht, als blijk van wantrouwen jegens de raad beschouwt.²⁶ De motie wordt verworpen. Wij stellen vast dat de handelwijze van de wethouders in dezen bijdraagt aan het onderlinge wantrouwen. Tenslotte is er de videoconferentie met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat daarin de moeizame verhouding met en in het bijzijn van de burgemeester wordt gemeld, vergezeld van het verzoek om een kroonbenoemde burgemeester aan te stellen die zal functioneren als 'meevechtend voorman' lijkt ons vooral ongemakkelijk en daarom niet erg gepast jegens de minister.²⁷

- 3.17 Nadat op 9 juli de Kadernota 2021-2024 wordt vastgesteld door de raad, opnieuw in de verhouding 8-5, met daarin de plannen voor zelfstandigheid en versterking van de bestuurskracht, start de provincie de ARHI-procedure. Dat kan niet anders worden gezien dan als een afwijking van de reguliere procedure die uitgaat van een wens van de gemeente of gemeenten.²⁸ Conform het beleidskader van BZK moet de provincie voor die afwijking zwaarwegende argumenten hebben. Die argumenten worden aangedragen in de notitie 'Een sterk dorp in een sterke gemeente' en in de brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties van 4 juni 2020. Het zogenaamde 'open overleg' wordt in het geval van Scherpenzeel door de provincie Gelderland uitgelegd als een overleg waarin alle opties op tafel liggen, dus ook zelfstandigheid. De term 'open overleg' wordt gebruikt als aanduiding van de gedachtewisseling van maximaal zes maanden tussen de provincie en de gemeenten die een herindeling wensen conform artikel 8.1 ARHI. De strekking van dit artikel is echter een andere, namelijk dat er open wordt gesproken over de wijze waarop de herindeling wordt geregeld. 'Open overleg' gaat dan niet over de vraag *of* een herindeling aan de orde is, maar *hoe* die herindeling zal worden vormgegeven. Hierover is veel onduidelijkheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft op 10 juli 2020, in reactie op de brief van Gedeputeerde Staten, aan dat in het open overleg wél beide varianten (zelfstandigheid en herindeling) dienen te worden onderzocht en dat dit ook in de geest van de wet is. Dat een ARHI-

²⁶ Ook al hebben de wethouders willen voorkomen dat de burgemeester de Commissaris zou informeren en dit ter bescherming van hem en de eenheid van het college niet met de raad hebben willen delen, neemt dit niet weg dat in de relatie tussen raad en college de enig mogelijke verklaring daarvoor in formele zin kan zijn een niet vertrouwen van de raad. Dat schaadt de relatie tussen college en raad ernstig.

²⁷ De rol van de Commissaris van de Koning inzake benoeming van waarnemers vloeit wel voort uit zijn hoedanigheid van rijksheer en die wordt op gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgeoefend. Dat zou kunnen verklaren maar niet rechtvaardigen waarom de wethouders de ongemakkelijke verhouding met de waarnemer aan de minister menen te moeten melden. Het verzoek om een 'meevechtend voorman' – een term die wij tijdens de verkenning regelmatig hebben gehoord – past niet bij de positie van een burgemeester (Kroonbenoemd of waarnemend), omdat de burgemeester er als benoemde ambtsdrager verstandig aan doet bij politieke conflicten geen kant te kiezen, maar boven de partijen te staan. Dat de wethouders de waarnemend burgemeester de politiek geprononceerde positie verwijten en tegelijkertijd vragen om een andere – hun welgevalliger – politiek geprononceerde positie van een burgemeester, miskent de positie van de burgemeester.

²⁸ Dat is een afwijking die binnen het beleidskader mogelijk is, maar die niet als de normale route wordt gezien. Artikel 8 lid 1 van de wet ARHI luidt immers: 'Gedeputeerde Staten stellen burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in de gelegenheid met hen overleg te voeren over de wens tot grenscorrectie of tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden.' Dat de provincie als titel van haar document kiest voor 'Een sterk dorp in een sterke gemeente' zal niet alle betrokkenen in Scherpenzeel van het 'open' karakter van het 'open overleg' hebben kunnen overtuigen.

procedure uiteindelijk ertoe kan leiden dat er geen herindeling komt is evident (gezien ook de geschiedenis van Scherpenzeel), maar dat van meet af aan zelfstandigheid als een reële optie wordt gezien binnen het kader van een ARHI-procedure en open overleg mag bevreesing wekken: waarom moet de ARHI-procedure dan worden gestart, aangezien de provincie zwaarwegende redenen van welhaast falend bestuur moet hebben om de procedure te kunnen opstarten? Het roept de vraag op hoe het open overleg precies moet worden en wordt geïnterpreteerd, en afhankelijk daarvan, of hier in een bepaalde interpretatie niet sprake is van de uitoefening van in formele procedures gehulde zachte dwang. De ARHI-procedure, die is bedoeld om herindeling vorm te geven, lijkt nu te worden gebruikt om een doorbraak te forceren in scenarioplanning. Dat het college een bezwaarschrift en een schorsingsverzoek indient, is een volgende stap in de verharding van verhoudingen, hoewel wij deze stap niet geheel onbegrijpelijk vinden, gezien het ambivalente karakter van het ‘open overleg’. Dat de provincie de ARHI-procedure start op eigen gezag is een impliciete uitspraak over de koers van de gemeente, de gewenste zelfstandigheid en de voorwaarden voor deze zelfstandigheid. Die impliciete uitspraak kan door ons niet anders worden geïnterpreteerd dan als negatief over alle genoemde onderwerpen. Uiteraard is dat het goede recht van de provincie. De wetgeving sluit niet uit dat de provincie herindeling initieert, ook als een gemeente een andere voorkeur heeft. De term ‘open procedure’ is dan op zijn best verwarrend, omdat deze de suggestie wekt dat het niet honoreren van de voorkeur van een gemeente door deze gemeente wel met instemming moet worden aanvaard.²⁹

4. Relevante kwesties

In de casus Scherpenzeel spelen kwesties en vragen die voor de casus buitengewoon relevant zijn maar niet uniek voor Scherpenzeel gelden. Het gaat om het gebruik van de term ‘bestuurskracht’, het politieke spel, om waarden van democratische politiek, om daarmee samenhangende politiek-bestuurlijke mores, om de positie van een waarnemend burgemeester en om de rol van de Commissaris van de Koning als rijksheer en als voorzitter van een politiek-bestuurlijk college.

We duiden ze kort aan.

Bestuurskracht

Het begrip ‘bestuurskracht’ speelt ook in deze casus een intrigerende rol. Het wordt te pas en te onpas gebruikt en het lijkt een vanzelfsprekende inhoud te representeren. Bovendien is het begrip gehuld in de dracht van objectiviteit en neutraliteit. Wat bestuurskracht is, kan kennelijk worden vastgesteld, om niet te zeggen uitgerekend.³⁰ In veel beleidsdomeinen wordt bestuurskracht als begrip gebruikt. Er is inmiddels een omvangrijke markt voor bestuurskrachtonderzoek en bestuurskrachtadviesing. Daarbij valt op dat conclusies die uit onderzoeken naar bestuurskracht worden getrokken de schijn van objectiviteit wekken en tegelijkertijd de pretentie van neutraliteit uitstralen. Ook in discussies over herindeling in den lande is bestuurskrachtonderzoek een middel dat door veel partijen wordt ingezet en dat ook voor vrijwel alle gewenste en ongewenste uitkomsten bruikbaar lijkt te zijn. Dat is ook in

²⁹ Dat lijkt op de straffende ouder die het kind uitlegt dat de straf voor zijn eigen bestwil wordt opgelegd en dit uit liefde gebeurt, hetgeen het kind misschien nu nog niet, maar later, als het groot is, zeker zal begrijpen.

³⁰ De vaak gehoorde argumentatie van bestuurskrachtonderzoekers dat bestuurskracht niet kan worden uitgerekend, dat het geen wiskunde is en dat het daarom zo precies mogelijk is geoperationaliseerd in deelaspecten en indicatoren zet onze argumentatie op dit punt kracht bij.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Scherpenzeel het geval. Wij volstaan met twee opmerkingen over bestuurskracht. Bestuurskracht is geen objectief begrip omdat het op allerlei theoretische vooronderstellingen berust die in de complexe werkelijkheid van politiek en bestuur nooit valide en betrouwbaar te operationaliseren zijn. Bestuurskracht is bovendien geen neutraal begrip omdat het nooit los te zien is van politieke keuzes en van opvattingen over overheidstaken – ware het alleen al omdat onderzoeken naar bestuurskracht politieke ambities centraal stellen en dat de aanpassing van die ambities ook een verandering van het denken over de bestuurskracht zou moeten opleveren.

Het begrip bestuurskracht fungeert, ook in Scherpenzeel, als twistpunt tussen de voorlopige voorstanders van zelfstandigheid en de voorlopige voorstanders van herindeling. De voorlopige voorstanders van zelfstandigheid betogen dat ze niet principieel tegen herindeling zijn. Ze vinden alleen dat de noodzaak tot herindelen dan wel eerst onomstotelijk moet worden aangetoond en als dat niet kan – en dat is evident onmogelijk – dan is zelfstandig blijven dus ook een optie. De voorlopige voorstanders van herindeling werpen tegen dat zij niet als voorstanders van herindeling gekwalificeerd willen worden. Zij volgen slechts de onderzoeken die thans laten zien dat herindeling nodig is, waarmee dus eerst onomstotelijk dient te worden aangetoond dat zelfstandig blijven kan – en ook dat is evident onmogelijk. Bestuurskracht is immers geen objectief, maar een politiek begrip. In ieder geval is de uitkomst van deze verhoudingen dat de voorlopige tegenstanders van herindeling (of beter: de voorlopige voorstanders van zelfstandigheid) zich in het defensief gedrongen voelen als ook de provincie zich bevindt in de laatstgenoemde positie (*thans* liggen er onderzoeken die richting herindeling wijzen) en dat is ten aanzien van Scherpenzeel evident het geval. De bewijslast, zo zullen zij ervaren, ligt eenzijdig aan hun kant, terwijl de voorstanders van herindeling de kaart kunnen spelen van de objectiviteit en de neutraliteit – want hun standpunt is inmiddels in rapporten vervat.³¹ Dat geschiedt vaak in een discours van redelijkheid en rationaliteit, waarbij de opponent (de voorstander van zelfstandigheid) altijd meer heeft uit te leggen en gemakkelijk kan worden beticht van irrationaliteit en emoties. En dat scoort slecht, ook in allerlei onderzoeken van bestuurskracht en in de bestuurskrachtmonitor van de provincie. Bovendien hebben alle procedurele aspecten van een herindelingsproces een logica die enerzijds objectiviteit en neutraliteit als belangrijk uitgangspunten hanteert en ook beloont, terwijl tegelijkertijd het proces in termen van mogelijke uitkomsten allesbehalve neutraal is: zelfstandigheid behoeft de zwaarste onderbouwing (of in ieder geval een zwaardere dan herindeling). Zo is 'klaar zijn voor de toekomst' altijd een vanzelfsprekend argument pro herindeling dat nauwelijks onderbouwing behoeft. Sterker nog: voeg er de woorden 'opgaven', 'transities' en 'taakuitbreiding' aan toe en de 'business case' is rond, om het maar eens in herkenbaar jargon te formuleren.

Het politieke spel

Daar komt in Scherpenzeel bij dat voorstanders van zelfstandigheid op een specifieke manier politiek zijn gaan bedrijven in dit dossier. Het spel wordt hard gespeeld en omdat de coalitie een meerderheid heeft acht deze zich hiertoe gelegitimeerd, zeker ook omdat de bevolking in een peiling royaal steun heeft uitgesproken voor het standpunt van zelfstandigheid. Polderen is daarom niet nodig en leidt tot niets. De provincie is de vijand die vanaf het begin heeft ingezet op herindeling. De oppositie is eveneens

³¹ Dit verklaart naar ons idee ook waarom het college van Burgemeester & Wethouders van Scherpenzeel lopende onze analyseperiode een onderzoek door BMC heeft laten uitvoeren dat laat zien dat zelfstandigheid prima mogelijk is. Ook de voorlopige voorstanders van zelfstandigheid bouwen een discours van 'objectiviteit' op in rapporten. We zouden kunnen stellen dat de 'rapportenoerlog' wordt voortgezet.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

een vijand geworden. Het spel dat wordt gespeeld en vooral ook de spelstijl zijn voor de provincie het beste bewijs dat de bestuurskracht tekortschiet en herindeling gewenst is – waarmee de provincie gemakshalve voorbijgaat aan de eigen rol in de ontstane situatie.³² De voorstanders van herindeling blijven betogen dat alle opties mogelijke uitkomst zijn en dus in alle openheid en objectiviteit dienen te worden onderzocht. Zij ervaren een gesloten front aan de kant van de voorstanders van zelfstandigheid en een weigering ‘de feiten onder ogen te zien’ of ten minste te onderzoeken.

De provincie is echter geen neutrale externe instantie die andere bestuursorganen beoordeelt en hun spelstijl kan veroordelen: de provincie is zelf speler in het politieke spel. En de provincie speelt het spel hard. Dat is een hardheid die in de beschaafde gedaante van redelijkheid is gehuld.

De schijnbaar rationele opstelling van de provincie leidt regelmatig tot *selffulfilling prophecies*: Scherpenzeel moet ook herindeling onderzoeken om te kijken of dat betere bestuurskracht oplevert, en dat Scherpenzeel dat niet wil doen, is een bewijs van gebrek aan bestuurskracht.

Beide posities zijn ook op te vatten als narratieven, als verhalen die dezelfde werkelijkheid in een geheel ander perspectief plaatsen en op geen enkele manier met elkaar te verzoenen lijken. Dat is geen onbekend fenomeen. Sterker nog: in de Nederlandse politiek en samenleving zijn dat soort elkaar uitsluitende verhalen eeuwenlang verteld. Daarvoor bestond ook een vertrouwde oplossing en die werd vaak beproefd: schikken en plooiën om uiteindelijk een voorlopig compromis te bereiken. Hier is het probleem natuurlijk dat het om de territoriale grenzen van een politieke gemeenschap gaat. Dan zou het compromis alleen betrekking kunnen hebben op de mate waarin het proces ruimte geeft aan alle posities en opvattingen en de meerderheid de minderheid ruimte biedt.

Waarden van democratie

In eerdere publicaties hebben we betoogd dat in de democratie drie waarden van belang zijn die ook altijd tegen elkaar moeten worden afgewogen en in verhouding gebracht.³³ Belangrijk is daarbij op te merken dat het in het lokaal bestuur altijd gaat om politieke democratie en politiek is de manier waarop strijd en conflict over verschillen in de samenleving, de uitoefening van en controle op de macht en de rol die de politiek moet spelen (nu en in de toekomst), vorm krijgen. Deze waarden overstijgen daarmee specifieke politieke voorkeuren – als we tenminste waarde hechten aan de politieke democratie als zodanig. Deze waarden begrenzen democratische politiek. Het gaat om de waarden effectiviteit, legitimiteit en representativiteit.

Steeds is de vraag van belang of politiek effectief is in de productieve omgang met die verschillen en dus ook in de vormgeving van de toekomst. Het gaat met andere woorden om de vraag of het lokale bestuur in staat is om de strijd over de verschillen effectief te beslechten en de daaruit voortkomende besluiten uit te voeren. Maar er is meer dan effectiviteit. Ook de vraag of politiek kan rekenen op maatschappelijke steun is van betekenis. Politiek maakt verschil in de omgang met maatschappelijke pluraliteit. Het gaat dan om legitimiteit, die natuurlijk voor een deel berust op effectiviteit. Maar dat niet alleen: legitimiteit hangt ook samen met de representativiteit van politiek. Het gaat dan om de vraag of de samenleving in

³² De provincie redeneert dat ze slechts reageert op de ‘slechte’ bestuurscultuur in Scherpenzeel en de gemeente voelt zich (in ieder geval mede) door de houding van de provincie over herindeling genoodzaakt het spel hard te spelen. Dat is in anderhalf jaar tijd een zichzelf versterkend proces geworden waarin gemeente en provincie samen verstrikt zijn geraakt.

³³ Frissen, P., Schulz, M. & Huiting, M. (2020). *Vorm geven aan verschil. Van dualisme naar pluralisme in de lokale politiek*. Den Haag: NSOB.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

al haar verschil en variëteit zich in de politiek vertegenwoordigd weet. De maatstaf daarvoor is de mate waarin politiek erin slaagt dringende maatschappelijke vraagstukken te articuleren en te agenderen.

Deze waarden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Legitimiteit van politiek (de steun voor de wijze waarop de strijd om het verschil wordt beslecht) berust op effectiviteit en representativiteit. Er kan alleen steun zijn als er ook iets wordt gerealiseerd (effectiviteit) en als sprake is van vertegenwoordiging van de meervoudigheid van de bevolking (representativiteit).

Legitimiteit en representativiteit dragen weer bij aan effectiviteit: draagvlak bevordert acceptatie, acceptatie bevordert uitvoerbaarheid. Als politiek effectief, representatief en legitiem is, kan ze gezaghebbend 'nee' zeggen omdat het algemene belang vraagt om afwegingen waarin meerderheden en minderheden zich gekend, herkend en erkend weten. Dat is de kern van democratische politiek. Door een of twee waarden in de driehoek minder aandacht te geven of zelfs te verwaarlozen komt democratische politiek in gevaar en dreigt verlamming en (verdere) polarisatie.

Het moge duidelijk zijn dat in het denken over en de vormgeving van de besluitvorming over herindeling de waarde van effectiviteit een zeer prominente rol speelt. Vandaar de talloze rapporten over bestuurskracht en de wens om de besluitvorming te baseren op de (schijn van) objectiviteit en neutraliteit die met dit begrip worden geassocieerd. Zeker ook in het handelen en denken van de provincie is dit evident en de 'voorstanders' van herindeling in Scherpenzeel maken ook graag gebruik van argumenten die met deze waarde zijn verbonden. Bovendien werpt men de 'voorlopig zelfstandigen' tegen dat als de argumenten voor zelfstandigheid sterk genoeg zijn, elk onderzoek naar bestuurskracht die argumenten zal bevestigen. De zelfstandigen, die verlangen naar autonomie en identiteit, bouwen sterk op de waarden van representativiteit en legitimiteit. Hun grootste bezwaar tegen herindeling is dat er simpelweg geen draagvlak voor is in Scherpenzeel. Maar de waarde van representativiteit heeft ook te maken met het waarderen van de minderheid. In die waardering is precies de verbinding te vinden tussen legitimiteit en representativiteit. De meerderheid alleen is onvoldoende. Voor de provincie klemmen de waarden van legitimiteit en representativiteit des te meer, omdat het middenbestuur nu eenmaal op een zeker afstand van burgers acteert. Een nogal technocratische invulling van het herindelingsbeleid is naar ons oordeel onvoldoende fundament voor de legitimiteit van dat handelen.

De relatie tussen deze drie waarden ligt ook ten grondslag aan de mores van politiek-bestuurlijk handelen. Als het gaat om de casus Scherpenzeel lijken ons de volgende aspecten van belang: in een democratie staat de eigen overtuiging altijd in het perspectief van de legitieme positie van de tegenstander; in een democratie is bescherming van de minderheid een waarde in zichzelf; in een democratie zijn er geen vijanden, maar tegenstanders en kunnen tegenstanders altijd toekomstige bondgenoten zijn; democratie is altijd strijd van opvattingen over waarden en belangen waarbij elke opvatting legitiem is op voorwaarde dat deze uitgangspunten worden gedeeld. Wij nemen aan dat alle betrokkenen beseffen dat reflectie hierover van tijd tot tijd noodzakelijk is. Ook het huidige proces lijkt daarmee gebaat. Dat zou kunnen betekenen dat haast niet de beste raadgever is en tijd voor reflectie moet worden gezocht en genomen. Het is in ieder geval cruciaal dat alle actoren in handelen en procedures duidelijk maken dat alle uitkomsten denkbaar zijn. Zowel een burgemeester als een Commissaris van de Koning zouden een eigenstandige rol kunnen nemen in het toezien op politiek-bestuurlijke mores, omdat zij niet in de eerste plaats een expliciete politiek-inhoudelijke rol hoeven te

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

spelen. Het feit dat het om benoemde ambtsdragers gaat is dan juist een pre. Voorwaarde is dan wel dat zij inhoudelijk een terughoudende positie innemen.

De burgemeester

Dat brengt ons bij de rol van de waarnemend burgemeester. De benoeming van een waarnemend burgemeester is in het geval van de gemeente Scherpenzeel nooit bedoeld als tijdelijke voorziening in de overgang naar een kroonbenoeming. Van meet af aan was het voor iedereen duidelijk dat een kroonbenoeming pas zou volgen of overbodig zou blijken als er duidelijkheid zou zijn over de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel. Dat heeft tot veel commotie aanleiding gegeven, omdat de invulling van de waarnemersrol, zeker door de huidige waarnemer, niet als een neutrale werd gezien door verschillende partijen. Ook de waarnemer zelf meende – naar ons oordeel terecht – te handelen in de geest van en in lijn met de stellige wens van de provincie om herindeling in ieder geval te onderzoeken en om – na 9 december 2019 - herindeling ook als de meest waarschijnlijke zo niet gewenste uitkomst te zien. Dat brengt de waarnemer natuurlijk in een onmogelijke positie. De collegeakkoorden na de laatste verkiezingen, zowel van de eerste als van de tweede coalitie, spreken klare taal: Scherpenzeel blijft zelfstandig. Dat had de waarnemer onmiddellijk aan de provincie kenbaar kunnen maken om – als hij al meende een impliciete boodschap te hebben en zelf ook een specifieke overtuiging pro herindeling had ontwikkeld – de gecompliceerdheid van zijn positie met de Commissaris van de Koning te bespreken. Kennelijk heeft hij de positie in ieder geval niet als onmogelijk ervaren en is zelfs een actieve bestuurlijke en daarmee ook politieke rol gaan spelen in het bevorderen van provinciaal beleid. Daarmee heeft hij voor een politiek geprononceerde positie gekozen, afwijkend van de positie van de meerderheid van de raad en van de wethouders in het college. Dat is voor een kroonbenoemde burgemeester al uitzonderlijk, maar voor een waarnemer mag dat wel als een zeer activistische interpretatie van het ambt gelden.

Het ministerie van BZK ziet overigens geen onderscheid tussen een kroonbenoemde en een waarnemend burgemeester. Beide beschikken over gelijke bevoegdheden, zo valt in de Handreiking burgemeesters te lezen.³⁴ Een waarnemer is dus niet iemand die alleen op de winkel past, maar hij is volledig burgemeester. Soms krijgt een waarnemer een expliciete opdracht, en daar zal de commissaris van de Koning dan ook altijd transparant over (moeten) zijn.

De Commissaris van de Koning

Dat brengt ons tenslotte bij de rol van de Commissaris van de Koning. De Commissaris van de Koning heeft op drie manieren te maken met de situatie in Scherpenzeel. Als rijksheer in de benoeming en het ontslag van een (waarnemend) burgemeester, ook als rijksheer als verantwoordelijke voor het nemen van maatregelen bij verstoorde verhoudingen in een gemeente en als voorzitter van het college in de ARHI-procedure. We gaan kort in op elk van deze drie kwesties.

De rol van rijksheer en de rol van voorzitter van het college zijn twee aparte rollen, die in de situatie van Scherpenzeel met elkaar zijn verbonden. Herindeling is een politieke keuze. Daarvoor draagt het college van Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid; de voorbereiding van besluiten daarover is toevertrouwd aan een gedeputeerde. In de context van een gemeente die onophoudelijk uitspreekt de voorkeur te geven aan een kroonbenoeming en zelfstandigheid, kan de meerjarige inzet van een

³⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016), *Handreiking burgemeesters. Benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid*. Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

waarnemend burgemeester in afwachting van een mogelijke herindeling alleen worden begrepen als voorsorteren op een mogelijke politieke wens van de provincie om tot herindeling over te gaan.³⁵ De bevoegdheden van een Commissaris van de Koning in de benoeming en het ontslag van een burgemeester zijn echter niet in de eerste plaats bedoeld om te worden gebruikt voor de realisatie van het politieke beleid van het college van Gedeputeerde Staten, maar moeten voorzien in de tijdelijke vervulling van een ambt.

Net als een burgemeester is een Commissaris van de Koning een benoemde ambtsdrager. Benoemde ambtsdragers hebben geen direct democratisch (door de burger, door de kiezer gegeven) mandaat om politiek te acteren.³⁶ Dat vraagt van deze ambtsdragers tact in de omgang met politieke kwesties. Zij zijn bij uitstek de actor die boven de partijen en belangen kan staan, die kan toezien op de borging van democratische waarden en op zorgvuldigheid van bestuur.³⁷ De Commissaris van de Koning is in de kwestie Scherpenzeel terecht gekomen in een positie waarin hij mede het gezicht werd van de ARHI-procedure. Hoezeer ook scheiding van rollen zal zijn nagestreefd, in de percepties in Scherpenzeel werd hij daarmee ongewild onderdeel van het politiek-bestuurlijke conflict tussen Scherpenzeel en de provincie. Dat betekent ook dat zijn verantwoordelijkheid om onafhankelijk activiteiten te ontplooiën dan wel maatregelen te treffen gericht op een verbetering van verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen moeilijk te effectueren was. Dat heeft ongetwijfeld de mogelijkheden om op te treden na de collegebreuk van december 2019 in sterke mate beperkt. Dat is natuurlijk in eerste instantie een aangelegenheid van de politiek in Scherpenzeel, maar de verharding van de politieke verhoudingen zal ook de Commissaris van de Koning niet zijn ontgaan.

Naar het oordeel van veel actoren in Scherpenzeel heeft de Commissaris van de Koning naar aanleiding hiervan alleen als voorzitter van het college opgetreden en ingezet op strengere stappen in het vervolg van het proces over de toekomst van Scherpenzeel, hetgeen de verhoudingen verder heeft doen verharderen.

5 Wat te doen?

Wij stellen vast dat het onderwerp van onze verkenning – de bestuurscrisis in Scherpenzeel, gemarkeerd door het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester door de wethouders – vrijwel exclusief is terug te voeren op de kwestie ‘herindeling versus zelfstandigheid’. Opnieuw: wij hebben geen oordeel over herindeling en evenmin over zelfstandigheid. Wij analyseren en beoordelen de situatie in Scherpenzeel en moeten vaststellen dat alle elementen van de crisis – het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester, de verharding van de politieke verhoudingen, de gestolde verhouding meerderheid-

³⁵ Het is in de afgelopen decennia steeds gebruikelijker geworden om bij een voorgenomen herindeling in gegeven gevallen een waarnemend burgemeester te benoemen in plaats van een kroonbenoemde. Dit zou echter uitsluitend aan de orde moeten zijn als de gemeente in kwestie daar met het oog op een door haar gewenste herindeling om vraagt of tenminste mee instemt. In die situatie is geen sprake van een vermenging van de rollen van rijksheer en collegevoorzitter. Als de provincie kiest voor een gedwongen herindeling dan lijkt het ons zaak de rollen strikt te scheiden en erop toe te zien dat die scheiding zichtbaar is in de percepties van betrokkenen.

³⁶ Zij kunnen wel bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen vanwege een wettelijke taak (bijvoorbeeld op het gebied van de openbare orde) of op grond van een in het college toegewezen portefeuille.

³⁷ Wij erkennen dat over de scheiding van rollen verschillende opvattingen bestaan. Waar integraliteit van bestuur voorop staat en bestuurders in teams en ‘opgavegericht’ werken, kan dat spanningen opleveren tussen verschillende rollen van kroonbenoemde ambtsdragers. De rol van rijksheer en de rol van voorzitter van het college kunnen botsen in het geval van herindeling als de herindeling onderwerp is van politieke strijd tussen provincie en gemeente. Onvermijdelijk zal de commissaris dan in de gemeente veel minder worden gezien als een boven de partijen staande ambtsdrager die ook in verstoorde verhoudingen kan bemiddelen.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

minderheid, de relatie met de provincie, de opstelling ten aanzien van de ARHI-procedure – voortvloeien uit deze kwestie. En dus is de provincie – dat wil zeggen de Commissaris van de Koning en het college van Gedeputeerde Staten – ten volle betrokken in de bestuurscrisis in Scherpenzeel. Daarmee heeft het onderdeel van onze opdracht dat ziet op mogelijke wegen om uit de crisis te komen ook betrekking op het handelen van deze bestuursorganen. En omdat de Commissaris van de Koning de opdrachtgever van onze verkenning is, richten wij ons in de eerste plaats tot hem.

Zoals zo vaak zou ook de bestuurscrisis in Scherpenzeel gebaat zijn bij rust en reflectie. Tot nu toe heeft het handelen van vrijwel alle betrokkenen geleid tot een verharding van politieke verhoudingen in Scherpenzeel en tussen Scherpenzeel en de provincie. Veel reflectief vermogen is daarbij niet aan de dag gelegd. Onze analyse heeft nogal wat gedrag getoond dat forse schade heeft aangericht. De tekst spreekt voor zich.

Een eerste stap zou de Commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid van rijksheer kunnen zetten door bij de fractievoorzitters aan te dringen op volmondige erkenning van het feit dat de waarnemend burgemeester zeer onheus is behandeld en dat het aanbieden van excuses het minste zou zijn dat politiek gewenst is, nu zijn positie onhoudbaar is gemaakt en geworden en hem een gepaste uitweg zou moeten worden geboden. Dat zou ook een voorwaarde moeten zijn voor nader overleg van de Commissaris met betrokkenen in Scherpenzeel over de ontstane situatie en de positie van een nieuwe burgemeester.³⁸

Uiteraard stelt dat de Commissaris voor een dilemma. Moet hij een nieuwe waarnemer aanstellen of de procedure voor een kroonbenoeming starten? Welke keuze hij ook maakt, steeds zijn de nadelen en voordelen even evident als contradictoir. Immers, een kroonbenoeming zal worden geduid als een keuze voor zelfstandigheid, terwijl een waarnemer zal worden gezien als definitieve keuze voor herindeling.

Dit dilemma valt niet los te zien van de ARHI-procedure. Erkenning van de noodzaak van rust en reflectie maakt een (voorlopige) stopzetting van deze procedure onvermijdelijk, vanwege de politiek-bestuurlijke schade die deze aanricht in een gemeente die zelfstandig wil blijven. Zonder deze (voorlopige) stopzetting zullen alle maatregelen die de Commissaris van de Koning thans zou nemen om de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Scherpenzeel te helpen herstellen worden uitgelegd als politiek spel om de ARHI-procedure te volbrengen en de herindeling te bewerkstelligen.

Deze (voorlopige) stopzetting kan het begin zijn van een herstel van vertrouwen in politieke zin. Dat is hard nodig om de verharding van de verhoudingen te verzachten, verzoening te brengen tussen vijanden die weer tegenstanders en misschien bondgenoten worden, en democratische grondbeginselen te herstellen in de verhouding tussen meerderheid en minderheid.

Het college van Burgemeester & Wethouders en de raad van Scherpenzeel zullen met elkaar een proces moeten ingaan van reflectie op de politieke besluitvorming over herindeling en zelfstandigheid. Weer nieuwe onderzoeken naar bestuurskracht ontraden wij ten stelligste. De oplossing is politiek en kan ook

³⁸ Het moge duidelijk zijn dat wij deze stap noodzakelijk achten omdat de raad de politieke stellingname van de waarnemend burgemeester in het vraagstuk over de toekomst van Scherpenzeel nooit in een formele politieke uitspraak heeft veroordeeld. Alleen zo zou een op een passende wijze een politiek feit zijn gecreëerd. Het nu doorlopen proces kan slechts leiden tot excuses.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

alleen politiek worden gevonden. Dat betekent dat de meerderheid een compromis zal moeten sluiten met de minderheid en dat er overeenstemming moet komen over fasering van de besluitvorming. Er moet een einddatum zijn en er moet een gedeelde aanvaarding van de uitkomst zijn, ook al zal niet iedereen in het gelijk kunnen worden gesteld.

Het college van Burgemeester & Wethouders moet duidelijk verandering brengen in zijn stijl van polarisatie en meerderheidspolitiek. Deze stijl richt evident bestuurlijke en maatschappelijke schade aan en is op de langere termijn niet in het voordeel van Scherpenzeel ook in relatie tot de regio. Ook een zelfstandige gemeente zal moeten samenwerken. Vroeg of laat zal Scherpenzeel ook weer aan tafel moeten met de provincie, die nog steeds (op zichzelf) legitieme vragen heeft over de politieke keuzes van de gemeente en de kwaliteit van bestuur.

Nogmaals, wij hebben duidelijk gemaakt dat bestuurskracht geen onderwerp is van 'hogere wiskunde', maar ten volle politiek. En juist daarom is compromisbereidheid een cruciale voorwaarde voor effectiviteit en legitimiteit. En representativiteit betekent dat de minderheid zich herkend en erkend moet weten. Dat zou in dit land van minderheden toch een vanzelfsprekendheid moeten zijn.

Dat geldt ook voor de provincie. De beoordeling van alle voorstellen in het eenzijdige perspectief van bestuurskracht heeft niet bepaald bijgedragen aan compromisbereidheid van andere partijen. Dat is begrijpelijk: bestuurskracht is een begrip dat een dwingende logica met zich brengt in de verholde gedaante van objectiviteit en neutraliteit. Uiteindelijk moet de politieke keuze prevaleren en rest voor de provincie de klassieke taak van interbestuurlijk toezicht zonder al te geprononceerde politieke opvattingen over gemeentelijke taakuitoefening.

Het alternatief is immers helder. Het college van Gedeputeerde Staten kan besluiten de ARHI-procedure voort te zetten. Dan moet elke suggestie van open overleg worden verlaten maar aan politiek Scherpenzeel duidelijk worden gemaakt dat alle vormen van inspraak mogelijk zijn onder de voorwaarde dat herindeling de uitkomst is. Democratisch gezien is dit natuurlijk een paardenmiddel, maar uit alle documenten en argumentaties blijkt dat het college van Gedeputeerde Staten een keuze voor zelfstandigheid niet in het belang van Scherpenzeel acht en op grond van zijn verantwoordelijkheid voor en toezicht op de kwaliteit van het bestuur in de provincie voor gedwongen herindeling kiest. Dat maakt duidelijk wat de politieke keuze van de provincie is en dan worden de wettelijke bevoegdheden uitgeoefend en gelden alle plichten van motivering die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen worden getoetst waarna de Tweede Kamer beslist. Ook dat is politiek, maar dan aan andere tafels.

De keuze is aan de Commissaris van de Koning en het college van Gedeputeerde Staten en zal mede afhangen van de aanvaarding van onze conclusies en adviezen door de relevante bestuursorganen in Scherpenzeel.

En daarmee is de politiek weer aan zet - zoals het hoort.