

Datum

4 juni 2020

Zaaknummer

2020-007489

OnderwerpVersterking bestuurskracht
Scherpenzeel**Inlichtingen bij**Provincieloket
026 359 99 99
post@gelderland.nl**Blad**

1 van 8

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
De minister
T.a.v. mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Geachte mevrouw Ollongren,

Hierbij informeren wij u – conform de daarvoor opgenomen procedure in het Beleidskader Herindeling – over ons voornemen om een artikel-procedure 8 Wet Arhi te starten in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeente Scherpenzeel in onze provincie. Deze brief – met enkele bijlagen – bevat een toelichting op dit voornemen. Graag overleggen wij met u hierover op korte termijn voorafgaand aan een hierover door ons College te nemen besluit, voorzien medio juli 2020.

In deze brief gaan wij achtereenvolgens in op:

- De geschiedenis en de ontwikkeling van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel van 2007 tot 2019;
- De inspanningen van de gemeente vanaf 2019 om tot een oplossing van deze problematiek te komen en de beoordeling daarvan door GS;
- De visie van de provincie op de voor de inwoners en bedrijven beste oplossing van de bestuurskrachtproblemen van Scherpenzeel;
- Het standpunt van GS over de noodzaak van de start van een artikel 8 procedure Wet Arhi, alsmede beoogd doel van de zgn. open overlegfase daarvan.

De gemeente Scherpenzeel en bestuurskracht (2007-2019)

De gemeente Scherpenzeel (ca. 10.000 inwoners) is een gemeente met een actieve en ondernemende gemeenschap in de Gelderse Vallei. De gemeente heeft een groei- en ontwikkelambitie op het terrein van woningbouw en economie. De gemeente werkt samen met andere gemeenten in de Regio Food Valley voor met name bovenlokale taken. De lokale taken voert de gemeente voor het grootste deel in eigen beheer uit.

Markt 11 | 6811 CG Arnhem
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99
post@gelderland.nl
www.gelderland.nl

BNG Bank Den Haag
NL74BNGH0285010824
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03
KvK-nummer: 51468751

 provincie
Gelderland

Als veel andere (kleine) gemeenten houdt het onderwerp bestuurskracht de gemeente al lang bezig (zie voor een historische overzicht bijlage 1). Vanuit een door de gemeente zelf ervaren gebrek aan bestuurskracht heeft het toenmalige gemeentebestuur in 2007 ingezet op een fusie met de (Utrechtse) buurgemeenten Renswoude en Woudenberg. In 2011 is het door het kabinet Balkenende daartoe ingediende wetsvoorstel ingetrokken. Het toen zelfstandig gebleven Scherpenzeel heeft sinds die tijd diverse onderzoeken en afwegingsprocessen rond bestuurskracht uitgevoerd. In 2018 is een lange termijn Toekomstvisie opgesteld. Daaropvolgend is in 2019 in opdracht van de gemeente een onderzoek uitgevoerd naar de realisatiekracht van Scherpenzeel.

Dit onderzoek “Zelfbewust Scherpenzeel” had als conclusie dat in Scherpenzeel sprake is van een kwantitatieve en kwalitatieve disbalans tussen de opgaven en ambities waar Scherpenzeel zich voor gesteld ziet en de realisatiekracht die zij daar tegenover kan stellen. De onderzoekers zagen 4 denkbare oplossingsrichtingen hiervoor, waarvan een fusie met een sterke buurgemeente (c.q. Barneveld) werd geadviseerd als enige oplossing die voor de lange termijn tot een adequate realisatiekracht zou kunnen leiden. Andere opties (zelfstandigheid, ambtelijke fusie, regiegemeente) werden als niet duurzaam effectief beoordeeld.

Aanpak bestuurskrachtproblematiek door Scherpenzeel (2019 – heden)

Medio 2019 heeft de gemeenteraad naar aanleiding van dit onderzoek besloten tot een traject tot versterking van de realisatiekracht. Hierbij is besloten een afweging te maken tussen het scenario Zelfstandigheid en het scenario Fusie met de gemeente Barneveld. Deze afweging is inhoudelijk voorbereid door een Stuurgroep uit de gemeenteraad. Vanuit GS is het afwegingsproces gevolgd, waarbij in november 2019 is aangegeven dat in dit proces naar onze opvatting balans werd gemist in de analyse tussen beide scenario's. Wij hebben toen tevens inhoudelijke voorwaarden gesteld aan het afwegingstraject, met het oog op het krijgen van vertrouwen in een duurzaam zelfstandig Scherpenzeel:

- strategische kracht van de gemeente,
- goede werkende verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel,
- visie op de regionale samenwerking,
- versterkte ambtelijke organisatie.
- solide financiële uitwerking van de te nemen maatregelen hiervoor.

Over de noodzaak van bestuurskrachtversterking is brede overeenstemming gevonden binnen Scherpenzeel, doch over uitkomst van de scenario-afweging is door de fracties in de gemeenteraad verschillend geoordeeld. Op 9 december 2019 heeft een meerderheid gekozen voor het scenario zelfstandigheid. Bij brief van 17 december 2019 hebben wij aangegeven dat met deze besluitvorming de zorg over de toekomstbestendigheid van de gemeente Scherpenzeel bij ons College niet is weggenomen en dat nog niet voldaan wordt aan de inhoudelijke voorwaarden die door ons daarvoor gesteld zijn.

Het in december 2019 nieuw gevormde College van B&W heeft aangegeven bij de opstelling van de Kadernota 2021-2024 concrete en structurele oplossingen te bieden voor het versterken en

toekomstbestendig maken van de bestuurskracht. Via een zgn. Monitoringsoverleg hebben wij de totstandkoming van de Kadernota gevolgd. Van onze zijde zijn daarbij de eerdere inhoudelijke randvoorwaarden voor de afweging over bestuurskracht aangegeven. De provincie heeft in het Monitoringsoverleg aangedrongen op een evenwichtige en gelijkwaardige afweging van de beide eerdere onderzochte scenario's. Op enige onderdelen heeft inhoudelijke begeleiding en ambtelijke ondersteuning plaatsgevonden in dit proces vanuit de provincie.

Op 26 mei heeft het College van B&W de Kadernota 2021-2024 vastgesteld. B&W kiest in deze beleidsrijke Kadernota voor de uitvoering van een groot aantal lange termijn ambities op het terrein van woningbouw, economie en voorzieningen. Om deze ambities te kunnen realiseren zet het College in op het versterken van de ambtelijke organisatie met een structurele jaarlijkse investering ca. € 1,6 miljoen per jaar. Daarbij wordt als optie ook uitbesteding van een aantal taken aan andere gemeenten genoemd. Tevens kiest B&W voor investering in verbouw/nieuwbouw van gemeentelijke huisvesting voor een bedrag van ca. € 1,6 miljoen om daarmee een structurele verbetering van de exploitatie van Kulturhus De Breehoek te bewerkstelligen.

De dekking voor de genoemde investering wordt in de Kadernota voor de jaren 2021-2024 gevonden via:

- benutting van de aanwezige exploitatieruimte voor de komende jaren;
- enkele structurele bezuinigingen (o.a. bibliotheek);
- benutting van enkele (doel)reserves en inkomsten uit grondexploitatie;
- een lastenverzwaring voor inwoners en ondernemers (26,6% stijging OZB in 4 jaar).

Standpunt GS over Kadernota B&W

Met de vaststelling van deze Kadernota bevestigt B&W dat er sprake is van een stevige problematiek op het gebied van bestuurskracht/realisatiekracht. B&W is ook bereid daar forse investeringen op te plegen; ca. € 17-18 miljoen tot 2030, met name in gemeentelijke organisatie en huisvesting. Wij waarderen het dat B&W daarmee het vraagstuk van de realisatiekracht en bestuurskracht van Scherpenzeel zo expliciet maakt en serieus neemt als grote en structurele opgave.

In de bijgaande nota "een sterk dorp in een sterke gemeente" geven we een analyse en beoordeling van de Kadernota naar proces en inhoud. Op basis hiervan komen wij tot de opvatting dat het College van B&W in deze Kadernota – in weerwil van het bovenstaande - uiteindelijk onvoldoende oplossing biedt voor de gesignaleerde bestuurskrachtproblematiek, om de volgende redenen:

- B&W schetst in de Kadernota geen geloofwaardig perspectief op veranderingen en verbeteringen in het politiek-bestuurlijk samenspel.
- De strategische kracht van de gemeente en de positie in de regio wordt niet fundamenteel versterkt.
- Door te investeren in de eigen ambtelijke organisatie worden problemen van kwetsbaarheid en continuïteit niet structureel opgelost, omdat veelal gewerkt zal moeten blijven worden met

eenpitters/parttimers op cruciale posten en er geen ruimte is in het loongebouw om voor de lange termijn ervaren professionals aan te trekken.

- Voor de dekking van de benodigde structurele investeringen in de ambtelijke organisatie wordt voor een deel een beroep gedaan op incidentele middelen;
- Scherpenzeel moet bijna de volledige financiële ruimte gebruiken om de Kadernota rond te krijgen. De ruimte om wendbaar te kunnen handelen op structurele tegenvallers en onvoorziene uitgaven is nog zeer beperkt. Het langere termijn financieel perspectief ontbreekt.

Bovenstaande betekent dat naar de mening van GS een duurzaam bestuurskrachtig zelfstandig Scherpenzeel op grond van de besluitvorming over de Kadernota in B&W niet kan worden geborgd. Daarbij achten wij het benodigde investeringsbedrag voor deze meerjarenaanpak (verregaand) disproportioneel ten opzichte van het te bereiken (beperkte) resultaat. De keuze voor zelfstandigheid wordt een zeer dure keuze voor de gemeente en voor de inwoners door de forse lastenverzwaring, terwijl geen redelijke zekerheid geboden wordt dat die investeringen het beoogde rendement kunnen bieden; een bestuurskrachtige gemeente die in ieder geval nog tot 2030 van voldoende betekenis kan blijven in het bereiken van de gestelde doelen voor inwoners en ondernemers.

Hierbij heeft GS nog niet meegewogen het onzeker financieel perspectief dat op veel inwoners, ondernemingen en gemeenten afkomt door de huidige coronacrisis. Met het nu benutten van aanwezige ruimte en buffers (o.a. belastingcapaciteit) als dekking voor de investeringen in personeel en huisvesting wordt de financiële weerbaarheid en flexibiliteit weggenomen die naar verwachting nog hard nodig zal zijn in de komende jaren. Noodzakelijke bezuinigingen (o.a. op de gemeentelijke organisatie of voorzieningen) zullen dan de nu beoogde bestuurskracht weer te niet doen, dan wel direct ten kosten gaan van voorzieningen.

Wij constateren dat in de afwegingen van B&W (opnieuw) geen gelijkwaardige en evenwichtige afweging is gemaakt tussen de scenario's zelfstandigheid en fusie met Barneveld. Naar onze mening kan feitelijk worden onderbouwd dat een fusie met Barneveld aanmerkelijk minder investering vraagt en zonder lastenverzwaring voor de inwoner tot dezelfde of op onderdelen zelfs betere resultaten voor de inwoners en ondernemers van Scherpenzeel kan leiden. Open inhoudelijk afweging van de scenario's vindt in de Kadernota niet plaats; het College van B&W beperkt zich tot validering en onderbouwing van het reeds eerder door de gemeenteraad ingenomen standpunt. Naar onze mening een gemiste kans om een zo belangrijke afweging met zo grote langjarige consequenties, vanuit een open en waardevrije blik te benaderen en als zodanig ook aan te bieden voor de publieke en politieke dialoog.

Wij willen ons inzetten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel en streven naar een groot mogelijk draagvlak voor de daarvoor in te zetten oplossingen. De inwoners in de actieve en ondernemende lokale gemeenschap van Scherpenzeel hebben recht op een gemeentebestuur dat structureel en tegen aanvaardbare kosten in staat is om de doelen en opgaven zoals vastgelegd in de Toekomstvisie te kunnen uitvoeren. Ons College heeft vanaf 2018 zich ingezet om de politiek in Scherpenzeel daartoe tot eigen verantwoorde keuzes te laten komen en heeft het gemeentebestuur

daarin op verschillende manieren en momenten ondersteund. Indien de gemeenteraad op 9 juli instemt met de Kadernota zoals door het College van B&W is aangeboden, kunnen wij geen vertrouwen meer hebben dat een duurzaam bestuurskrachtig gemeentebestuur in Scherpenzeel onder regie van het gemeentebestuur kan worden bereikt.

Mogelijkheden voor versterking bestuurskracht Scherpenzeel

Wij beschouwen het daarom als onze verantwoordelijkheid tot een eigen afweging te komen omtrent de beste oplossing voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Vanuit de door Provinciale Staten vastgestelde beleidskaders hanteren we een (regionale) maatwerkbenadering. Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het versterken van hun eigen bestuurskracht.

Samen met gemeenten en regio's zijn we voortdurend in dialoog over de beste oplossingen om daar waar nodig de bestuurskracht te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat deze zo goed mogelijk moet aansluiten bij de belangen en doelen van de inwoners van de betreffende gemeente(n) en dat ze passen in de regionale maatschappelijke en bestuurlijke context. Als we zien dat een geschikte aanpak van onderaf uitblijft, pakken we vanuit onze verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur de regie en bezien dan vanuit ons instrumentarium welk instrument het meest geëigend is om te komen tot noodzakelijke versterking van de bestuurskracht.

Voor de oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel geldt:

- Dat zowel ambtelijke als bestuurlijke versterking nodig is.
- Dat zowel versterking van praktische uitvoering als van strategische positie nodig is.
- Dat de versterking duurzaam is voor de lange termijn én financieel draagbaar.

In de afgelopen periode heeft de provincie een verkenning uitgevoerd naar verschillende mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Daarbij is gebleken dat diverse grotere regiogemeenten (Ede, Veenendaal, Barneveld) mogelijk bereid en in staat zouden kunnen zijn om een partnerschap met Scherpenzeel te ontwikkelen. De gemeente Barneveld is daarbij de enige gemeente die én directe buurgemeente van Scherpenzeel is én die zich – onder voorwaarden – bereid heeft verklaard om eventueel tot herindeling met Scherpenzeel over te willen gaan. De overige 2 Utrechtse buurgemeenten Renswoude en Woudenberg geven aan dat voor hen van een fusie met Scherpenzeel, zoals in 2007 is voorgesteld, nu en in de toekomst geen optie is. Deze optie zou overigens ook niet passend zijn als oplossing voor de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel.

Wij hebben ons tevens georiënteerd of mogelijk bestuurlijk alternatieve vormen, zoals die van een federatiegemeente, een oplossing zouden kunnen zijn voor de onderhavige bestuurskrachtproblematiek. Wij hebben geconstateerd dat deze bestuurlijke alternatieve vormen hiervoor nu niet geschikt zijn. In de eerste plaats zouden daarvoor meerdere daartoe gemotiveerde gemeenten actief in het gebied betrokken moeten worden; uit onze verkenning hebben we geen enkel signaal gekregen dat zou kunnen duiden op een initiatief of belangstelling daartoe de

komende jaren. En in de tweede plaats leent de huidige situatie in Scherpenzeel zich naar onze opvatting absoluut niet voor langjarige bestuurlijke experimenten zonder duidelijk eindperspectief.

Voor wat betreft de beoordeling van mogelijke opties voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel biedt het in opdracht van de gemeente uitgevoerde onderzoek “Zelfbewust Scherpenzeel” van 2019 ook goed bronmateriaal. In lijn met dat onderzoek constateert op basis van de eigen verkenning dat de enige mogelijkheid voor de duurzame versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel is dat Scherpenzeel zich voor de lange termijn verbindt met een sterke partner. Voor structurele versterking van de bestuurskracht is alleen een ambtelijke verbinding niet voldoende; dit partnerschap moet de mogelijkheid in zich dragen om ook tot een bestuurlijke fusie te leiden.

Wat betreft de regionale context kan gesteld worden dat de Regio Food Valley een florierende en presterende regio is, waarin gemeenten en andere partijen op een productieve wijze samenwerken. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat de bestuurlijke hoofdindeling van het gebied ondersteunend is aan de te bereiken inhoudelijke resultaten. De versterking van de realisatiekracht in Scherpenzeel is binnen deze regio een geïsoleerd dossier, vanuit onze provincie zijn er dan ook geen initiatieven om verandering aan te brengen in de regionale structuur. Wel kan versterking van bestuurskracht van individuele gemeenten een bijdrage leveren aan het succes van en het samenspel in de regio. Een duurzame bestuurlijke verbinding van Scherpenzeel met een van de grotere gemeenten van de regio i.c. Barneveld past hier zeker in.

Start artikel 8 wet Arhi

Wij streven ernaar dat de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties voor de uitvoering van taken en het bereiken van doelstellingen een beroep kunnen doen op een duurzaam bestuurskrachtige gemeente. De huidige gemeente Scherpenzeel kan dat niet bieden. En de plannen en maatregelen uit de door B&W vastgestelde Kadernota bieden onvoldoende vertrouwen op een duurzaam bestuurskrachtig zelfstandig Scherpenzeel in de nabije toekomst.

Ons College heeft vanaf 2018 de gemeente Scherpenzeel gefaciliteerd, begeleid en gemonitord om zelfstandig tot keuzes te komen waarmee de bestuurskracht duurzaam zou worden geborgd voor de lange termijn. Indien de gemeenteraad op 9 juli a.s. de standpunten van B&W inzake de Kadernota zou overnemen dreigt de situatie dat de voorwaarden voor een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel niet worden vervuld, en tegelijkertijd op korte termijn langlopende verplichtingen en investeringen worden aangegaan en lastenverzwaringen voor de inwoners zullen worden vastgesteld.

Deze situatie vinden wij in het belang van de inwoners ongewenst en wij zijn daarom vanuit onze verantwoordelijkheid voornemens de regio op ons te nemen om te komen tot een duurzame en werkbare oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel. Omdat oplossing hiervan urgent is en andere mogelijkheden op dit moment geen realistisch perspectief op oplossing geven hebben wij het concrete voornemen tot toepassing van het instrumentarium van de Wet Arhi i.c. start van een artikel 8 procedure, na en onder voorbehoud van besluitvorming over de

Kadernota door de gemeenteraad van Scherpenzeel op 9 juli a.s. Wij zullen we ons dan hierbij richten op een onderzoek naar een herindeling van de huidige gemeenten Scherpenzeel en Barneveld, ingaande 1-1-2023. Wij zien dit als beste (en feitelijk als enige) optie om tot structurele versterking van de bestuurskracht te komen.

Toepassing van dit instrument en met name de fase van open overleg is een zwaar instrument, maar wel proportioneel naar de huidige situatie. Het biedt ook de ruimte aan de gemeente Scherpenzeel om zelf mogelijk nog tot een heroverweging te komen van de met deze besluitvorming van B&W over de Kadernota ingeslagen weg. Het biedt ook de ruimte aan de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld om – onder regie van ons College – een zorgvuldig onderbouwd standpunt in te gaan nemen over de effecten van een herindeling voor de inwoners van beide gemeenten en over de mogelijkheden die een dergelijke herindeling biedt voor beide gemeenten om hun doelstellingen voor de korte en langere termijn waar te maken en op welke wijze dit het beste kan worden vormgegeven.

De fase van het open overleg biedt ons de mogelijkheid om over dit overlegproces de regie te voeren en om bij inwoners, maatschappelijke organisaties en politiek in beide gemeenten en bij bestuurlijke partners in het gebied het draagvlak te onderzoeken én zo nodig te vergroten voor een op te stellen fusievoorstel tussen beide gemeenten. Onze regie is er primair op gericht om een zo groot mogelijk draagvlak en zo goed mogelijke onderbouwing van een fusievoorstel tussen beide gemeenten op te bouwen en de meerwaarde daarvan voor de inwoners van beide gemeenten expliciet te maken.

Resumerend

De gemeente Scherpenzeel kent een lange geschiedenis van afweging en interventies over versterking van de bestuurskracht. In 2019 is uit eigen onderzoek van de gemeente vast komen te staan dat er een fundamentele onbalans is tussen wat de gemeente wil en wat de gemeente kan. Vanaf 2019 wordt onder eigen regie van de gemeente gewerkt aan voorstellen voor versterking van de bestuurskracht. Dit heeft – na eerdere principe- besluitvorming hierover door de gemeenteraad in december 2019 – geleid tot de besluitvorming door B&W over de Kadernota 2021-2024. Door ons zijn vanaf medio 2019 randvoorwaarden aan proces in inhoud van de afweging gesteld om vertrouwen te kunnen hebben in een duurzaam bestuurskrachtig zelfstandig Scherpenzeel.

Wij waarderen dat in de besluitvorming over de Kadernota de bestuurskrachtproblematiek expliciet wordt gemaakt. Ons College is echter van mening dat de voorgestelde oplossingsrichting en uitwerking daarvan te weinig vertrouwen geeft in een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel. Wij vinden daarbij dat de kosten van de door B&W voorgestelde oplossingsrichting (incl. lastenverzwaring voor de inwoner) niet opwegen tegen het te bereiken resultaat. Door de inzet van incidentele middelen zijn naar de mening van ons college de plannen voor zelfstandigheid maar een tijdelijke oplossing. De structurele dekking voor de wens tot zelfstandigheid wordt vooruitgeschoven. We menen voorts dat het alternatief fusie met Barneveld niet open en evenwichtig is onderzocht. GS menen dat dit alternatief met aanzienlijk minder investering en

Datum

4 juni 2020

Zaaknummer

2020-007489

Blad

8 van 8

zonder lastenverzwaring tot dezelfde of betere resultaten voor de inwoners van Scherpenzeel zou kunnen leiden.

Daarom hebben wij het voornemen om – indien de gemeenteraad het standpunt van B&W overneemt op 9 juli a.s. – een artikel 8 procedure Wet Arhi te starten, gericht op onderzoek en ontwikkeling van een goede onderbouwing en van een optimaal draagvlak voor een fusie van Scherpenzeel en Barneveld per 1-1-2023, samen met de betrokken gemeentebesturen, inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners.

Op grond van het Beleidskader Herindeling 2018 informeren we u over dit voornemen en overleggen graag met u hierover.

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland



John Berends
Commissaris van de Koning



Pieter Hilhorst
Secretaris

Bijlage(n)

- 1) Historisch overzicht bestuurskracht Scherpenzeel 2007 – 2019
- 2) Beoordeling proces en inhoud Kadernota B&W 26 mei (“een sterk dorp in een sterke gemeente”)
- 3) Verkenning versterking bestuurskracht Scherpenzeel
- 4) Kadernota Scherpenzeel 2021-2024 (zoals vastgesteld door het College van B&W van Scherpenzeel op 26 mei 2020)