

GESPREKSNOTITIE T.B.V. BESTUURLIJK OVERLEG 1 DECEMBER 2020

Inleiding

Deze gespreksnotitie is opgesteld voor het Bestuurlijk Overleg van 1 december 2020 in het kader van het open overleg Wet Arhi naar aanleiding van besluitvorming College GS Gelderland op 14 juli jl. Het Bestuurlijk Overleg wordt medio december gevraagd om een afweging te maken tussen de 3 varianten voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel zoals opgenomen in het Plan van Aanpak. Input voor deze afweging komt uit het (aangevulde) Brondocument en het participatieverslag. Aan de hand hiervan wordt conform van aanpak deze bestuurlijke gespreksnotitie opgesteld. In deze gespreksnotitie wordt een ordening/redeneerlijn geformuleerd waarlangs het geheel van alle informatie kan leiden tot een bestuurlijke afweging over de varianten. Per stap in de die redeneerlijn worden thema's en gespreksissues aangereikt voor bestuurlijke dialoog. Voor de 4e stap (beschouwing varianten) is een aparte notitie opgesteld, die bedoeld is voor een eerste bestuurlijke gedachtewisseling over de varianten.

Deze redeneerlijn bevat de volgende stappen:

1. *De maatschappelijke opgaven staan centraal.*
In deze stap wordt een beeld geschetst in hoofdlijnen van de verwachtingen en belangen die de inwoners van Scherpenzeel en Barneveld hebben. Deze vormen het algemeen kader voor de beoordeling van de varianten.
2. *Bestuurskrachtopgave Scherpenzeel staat niet op zichzelf.*
In deze stap wordt aangegeven dat de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel niet alleen een lokaal en/of incidenteel karakter heeft, maar (mede) voortvloeit en onderdeel is van een bredere schaal gerelateerde uitdaging in het lokaal bestuur. Ingegaan wordt op strategieën die kleine gemeenten hanteren om hiermee om te gaan en hoe die zich verhouden tot de af te wegen varianten.
3. *Inrichting van varianten bepaalt effectiviteit ("of" en "hoe").*
In deze stap wordt aangegeven hoe de verbinding kan worden gelegd tussen de verwachtingen en belangen van inwoners en de kenmerken van de verschillende varianten, zoals beschreven in het Brondocument. Die verbinding kan tot stand worden gebracht door de varianten nader te beschrijven om aan de hand daarvan niet alleen te beoordelen te beoordelen wordt of varianten in algemene zin tot oplossing kunnen leiden, maar ook hoe ze dat dan (eventueel) kunnen doen. Daarbij wordt ook gekeken of de varianten te optimaliseren zijn om beter aan te kunnen sluiten bij verwachtingen en belangen van inwoners.
4. *Eerste voorlopige beschouwing varianten t.b.v. eindafweging*
In een aparte notitie worden de varianten (en hun globale uitwerking) beschouwd vanuit het perspectief van de maatschappelijke opgaven, waarmee met name wordt ingezoomd op de meer structurele en lange termijn effecten van de varianten. Deze beschouwing is bedoeld voor de bestuurlijke discussie.
5. *Besprekingsvoorstel*

Stap 1: Maatschappelijke opgaven staan centraal

Een gemeente is een hulpmiddel, een vehikel om maatschappelijke doelen te bereiken en publieke belangen te bewerkstelligen. Lokaal bestuur krijgt daarbij vorm in een veelheid van constructen. Deze constructen hebben geen waarde op zichzelf, maar ontleen hun waarde aan de mate waarin ze in staat zijn om de leefwereld van inwoners¹ vorm te geven. Om resultaten te bereiken die aansluiten bij de belangen, wensen en ideeën van inwoners.

¹ Inwoners in ruime definitie: mensen/huishoudens die wonen, werken, ondernemen, zorgen, recreëren, verblijven etc. binnen een geografisch gebied.

Begrippen als schaal, zelfstandigheid, samenwerking van een gemeente hebben (dus) ook geen waarde op zichzelf. Het zijn componenten of kenmerken van die bestuurlijke constructen. Dat wil overigens niet zeggen dat ze geen betekenis kunnen hebben. Maar dan alleen als ze verschil maken voor de mate waarin ze als kenmerk van die constructen de belangen en wensen van inwoners dienen. In discussies en besluitvorming over bestuurskracht dient dat dan ook voorop te staan. Oplossingen voor versterking van de bestuurskracht zijn hierdoor maatwerk.

Leidend bij de afweging van varianten voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel is wat inwoners - van Scherpenzeel en Barneveld - vanuit hun leefwereld formuleren als de belangrijkste belangen en wensen die door middel van die varianten kunnen worden gerealiseerd.

De inwoners van Scherpenzeel hebben daar een behoorlijk scherp inhoudelijk beeld van. Dat is al opgehaald in het proces van Toekomstvisie 2018. Het is bevestigd in het dialoogproces dat door de gemeente in 2019 is uitgevoerd en vervolgens ook in het participatieproces dat ten behoeve van dit variantenonderzoek is/wordt uitgevoerd. De belangen en wensen van de inwoners Scherpenzeel richten zich in grote lijnen op:

- A. de instandhouding en mogelijke versterking van belangrijke *gemeenschapsvoorzieningen*, zowel die gebouw- en grond gebonden zijn (Kulturhus De Breehoek, bibliotheek, zwembad) als die onderdeel uitmaken van de verenigingsstructuur (scouting, sportverenigingen e.a.).
- B. de borging en bevestiging van het *karakter en identiteit* van het dorp zowel in ruimtelijke zin (open, groen), als in maatschappelijke zin (sociale infrastructuur, zie boven) als de ondernemende en zelfredzame "mind set" van een groot deel van de inwoners.
- C. Adequate dienstverlening en bestuur, voldoende nabij en tegelijk van een hoge kwaliteit.
- D. De kosten van het gemeentebestuur moeten in proportie zijn met de kwaliteit; kwaliteit mag wel wat kosten.

De inwoners van Scherpenzeel willen aanmerkelijke invloed hebben op de voor A., B. C. en D. te nemen beslissingen; en een vorm van zelfbeschikking over zaken die voor het dorp en de gemeenschap van belang zijn. De inwoners van Scherpenzeel verwachten van hun gemeentebestuur dat ze zowel heel "nabij" opereert als tegelijk op andere relevante schaalniveaus dingen weet te realiseren voor de inwoners die hiervoor van belang zijn. De inwoners zijn veelal bereid om een redelijke prijs te betalen voor een goed gemeentebestuur en adequate dienstverlening.

De wensen en belangen van inwoners van Barneveld zijn tot heden in dit proces minder scherp en uitgebreid gearticuleerd. Op basis van de (beperkte) deelname en de inhoudelijke reacties in het participatieproces (zie ook het participatieverslag) valt wel af te leiden dat de inwoners van Barneveld vinden dat bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel hun belangen en ontwikkelingsmogelijkheden niet zouden moeten aantasten en dat naar hun inschatting op basis van huidige (beperkte) informatie ook niet zal doen. Ook zij zullen hoge verwachtingen van hun gemeentebestuur hebben wat betreft prestaties, doelbereiking en dienstverlening en verwachten dat bestuur en organisaties op meerdere schaalniveaus kunnen acteren in hun belang.

Voor de variantenafweging betekent bovenstaande dat de keuze van en/of de inrichting van varianten zal plaatsvinden met inachtneming van de expliciet geuite verwachtingen en belangen en vanuit de inwoners van Scherpenzeel en binnen de randvoorwaarde dat bij een keuze voor een duurzaam partnerschap of herindeling, voor de inwoners van Barneveld - zo mogelijk - voordeel kan ontstaan.

Stap 2. Bestuurskrachtopgave Scherpenzeel staat niet op zichzelf

De bestuurskracht van kleine(re) gemeenten staat onder druk. Van gemeenten worden steeds meer en complexere prestaties verwacht. Deels door hogere kwaliteitseisen vanuit inwoners, deels door meer en complexere beleidsregels/wet- en regelgeving, deels door toenemend belang van samenwerking in een steeds grotere verscheidenheid van bestuurlijke en maatschappelijke

netwerken. Daar waar steeds hogere eisen gesteld worden aan prestaties, waar doelbereiking complexer wordt, waar meer kennis en middelen nog zijn om resultaten te halen, daar ontstaan “aan de onderkant van de schaal” vragen over prestaties en voortbestaan. Gemeenten kunnen daarbij – anders dan commerciële organisaties of organisaties met meer beperkte doelstelling – ook maar beperkt fundamentele keuzes maken in taken- en ambitieniveau.

Kleine gemeenten ervaren eigenlijk allemaal – naast mogelijke voordelen – ook de knellendheid die met de kleine schaal – gepaard gaat. De lokale overheden in Nederland overziend benutten kleine gemeenten verschillende strategieën om met deze bestuurskrachtvragen om te gaan. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de 28 Nederlandse gemeenten tot 12.000 inwoners (medio 2020) en de bestuurlijke constructen waarin ze opereren op dit moment of gaan opereren op afzienbare termijn. De strategieën die gehanteerd worden zijn:

- A. kiezen voor bestuurlijke fusie (zoals bv. Loppersum of Mill en St. Hubert)
- B. kiezen voor vergaande ambtelijke samenwerking met andere gemeenten met daarbij enkele subvarianten:
 - ambtelijke fusie met buurgemeenten (bv. BEL, OVER en ABG-gemeenten)
 - verregaande samenwerking met een substantieel grotere buurgemeente (bv. Rozendaal, Renswoude, Simpelveld, Oudewater)
 - vergaande deelname in breder regionaal arrangement (bv. Zoeterwoude)
- C. kiezen voor een solitaire aanpak, met daarbij een arrangement van verschillende samenwerkingspartners op verschillende taakvelden/domeinen (bv. Doesburg, Scherpenzeel, Mook en Middelaar)
- D. specifieke gebiedsgebonden arrangementen (Waddengemeenten)

Er is dus een brede variëteit in manieren waarin kleine gemeenten proberen hun schaalnadelen te beperken dan wel op te lossen. Er is niet simpelweg “op papier” te bepalen welke manier het beste is (“there are no easy answers”). Het gaat immers niet om de constructie maar om de mate waarin die constructie kan bijdragen aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven. Bovendien zal per situatie de context verschillen op grond waarvan de keuzes gemaakt worden. Zo zal bv. Noord-Beveland mede kiezen voor de meer solitaire aanpak omdat het letterlijk een eiland is en afstand heeft tot andere gemeenten. En samenwerken of fuseren doe je ook niet alleen; de keuze van gemeenten hierin is dus ook de uitkomst van een uitgebreid dialoog- en afwegingsproces met meerdere partijen om tot die keuze te komen.

De varianten die nu voorliggen in de afweging sluiten aan bij de verschillende landelijk gehanteerde strategieën. Het is van belang om bij de afweging de meer structurele aspecten van het schaalvraagstuk van kleine gemeenten goed mee te wegen. Dat betekent dat de varianten gewogen moeten worden op de duurzaamheid en de lange termijneffecten van de betreffende variant, vanuit het perspectief van de maatschappelijke opgaven. Ook is het van belang om de specifieke belangen en context van – in dit geval – de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel goed te wegen; het is tenslotte maatwerk.

Stap 3. Inrichting van de varianten (“of” en “hoe”)

Voor de afweging van de varianten zijn een zestal criteria gesteld (zie schema hieronder). In het Brondocument is beschreven dat ieder van de drie onderzoeksvarianten voor de gestelde criteria kansen en risico’s in zich draagt. De mate waarin die kansen en risico’s in die variant zich daadwerkelijk voordoen zal mede afhangen van de wijze waarop die variant is ingericht. Zo zal bv. het risico van “gebrek aan maatwerk” bij het op afstand plaatsen of uitbesteden van een taak in de zelfstandigheidsvariant kunnen worden beperkt door hierover goede afspraken aan de voorkant te maken. Of de kans dat door samenwerking op bepaalde taken financiële voordelen ontstaan kan alleen maar gerealiseerd worden als er heldere uitvoerings- en bedrijfsvoeringsafspraken over worden gemaakt.

Bij de afweging van de varianten zal daarom niet alleen, of wellicht zelfs niet in de eerste plaats een “of-vraag” (abstracte keuze tussen de drie varianten) aan de orde zijn. Het is zeker ook of wellicht

nog meer een “hoe-vraag”: hoe kunnen varianten zo worden ingericht dat ze – als bestuurlijk hulpconstruct - maximaal waarde toevoegen voor de betrokken inwoners?

In de volgende stap is per variant een eerste - globale - beschouwing gegeven van de wijze waarop en de mate waarin iedere variant kan inspelen op de wensen en belangen van de inwoners. Daarbij is per variant aangegeven wat de mogelijkheden zijn om de betreffende variant te optimaliseren vanuit het perspectief van de belangen van inwoners.

Vanuit de uiteindelijke bestuurlijke afweging tussen de varianten zal dan een invulling kunnen worden gegeven van de beoordelingsmatrix uit het Plan van Aanpak (zie hieronder), waarbij dus ook voor de verschillende criteria optimaliseringsmogelijkheden kunnen worden beschreven, die dan vervolgens leidraad kunnen zijn bij de verdere uitwerking van de gekozen variant.

Beoordelingscriteria	Varianten zelfstandig		duurzaam partnerschap		Herindeling per 1-1-2023	
	Sz*	Bv*	Sz	Bv	Sz	Bv
1. Gemeenschap (incl. kernenbeleid)						
2. Bestuur						
3. Ambtelijke organisatie						
4. Samenwerking en partnership						
5. Financiën						
6. Specifieke onderwerpen:						
a. Sociaal domein						
b. Breehoek						

Stap 4. Beschouwing varianten t.b.v. eindafweging

In een aparte notitie is een beschouwing opgesteld over de varianten. Gegeven het meer opiniërend en zeker ook voorlopig karakter van deze beschouwing is dit in een aparte productie opgenomen t.b.v. het Bestuurlijk Overleg van 1 december.

Besprekingsvoorstel

Aan het bestuurlijk overleg van 1 december wordt gevraagd om:

- dit stappenplan te bespreken en daarbij te beoordelen/aan te geven of deze redeneerlijn kan leiden tot een valide en adequate afweging van de varianten
- eventuele suggesties te geven voor aanpassing/nadere invulling van deze redeneerlijn met het oog op de voorbereiding van het Bestuurlijk Overleg van 15 december a.s.
- Een eerste discussie te wijden aan de beschouwing over de varianten t.b.v. de eindafweging (aparte notitie)

Bijlage. Strategieën voor bestuurskrachtversterking kleine gemeenten

In onderstaand overzicht worden de verschillende aanpakken en strategieën die de 28 kleinste gemeenten (tot 12.000) inwoners hanteren om tot versterking van hun bestuurskracht te komen.

Gemeente	Inwoneraantal	bestuurlijk construct
1. Schiermonnikoog	947	waddensamenwerking
2. Vlieland	1.155	waddensamenwerking
3. Rozendaal	1.704	regiegemeente i.s.m. Rheden
4. Ameland	3.716	waddensamenwerking
5. Terschelling	4.888	waddensamenwerking
6. Renswoude	5.444	duurzame samenwerking Veenendaal
7. Baarle-Nassau	6.859	ambtelijke fusie
8. Noord-Beveland	7.392	solitair met sw.arrangementen
9. Mook en Middelaar	7.847	solitair met sw.arrangementen
10. Zoeterwoude	8.605	servicepunt 71/Leidse Regio
11. Eemnes	9.247	ambtelijke fusie/BEL
12. Loppersum	9.537	bestuurlijke fusie per 1-1-2021
13. Oostzaan	9.735	ambtelijke fusie/Over
14. Scherpenzeel	9.880	<i>solitair met sw. arrangementen</i>
15. Beemster	10.022	ambtelijke fusie Purmerend/ bestuurlijke fusie per 1-1-2023
16. Vaals	10.105	solitair met sw.arrangementen
17. Alphen-Chaam	10.203	ambtelijke fusie (ABG)
18. Oudewater	10.230	regiegemeente i.s.m. Woerden
19. Simpelveld	10.555	duo-gemeente met Voerendaal
20. Boekel	10.785	regiegemeente (algemeen)
21. Mill en Sint Hubert	10.939	bestuurlijke fusie per 1-1-2022
22. Doesburg	11.077	<i>solitair met sw.arrangementen</i>
23. Laren	11.280	ambtelijke fusie (BEL)
24. Landsmeer	11.491	bestuurlijke fusie (zo mogelijk) per 1-1-2023
25. Blaricum	11.540	ambtelijke fusie (BEL)
26. Appingedam	11.642	bestuurlijke fusie per 1-1-2020
27. Sint Anthonis	11.664	bestuurlijk fusie per 1-1-2022
28. Opmeer	11.836	bestuurlijke fusie per 1-1-2022