

Bijlage 1 Notitie Tweesporenbeleid

Het tweesporenbeleid is er op gericht dat de belangen van – en dienstverlening aan- Scherpenzeel zowel in het geval van een zelfstandige toekomst, als in het geval van herindeling, geborgd zijn. In deze notitie wordt de inzet in beide sporen, alsook de hiervoor benodigde middelen, de fasering in de besteding hiervan, en de betrokkenheid van de raad hierbij toegelicht.

Toelichting Spoor 1: borgen zelfstandige toekomst Scherpenzeel

Een belangrijke les uit het RSW-fusietraject is dat een gemeentebestuur (of het nu uit is op fusie of juist niet) ten alle tijden moet blijven investeren in de eigen organisatie. De eigen organisatie moet hoe dan ook onverminderd in staat zijn om de maatschappelijke opgaven te realiseren en de dienstverlening te bieden waar onze inwoners recht op hebben.

Naar aanleiding van het rapport-SeinstravandeLaar is (voor het eerst sinds de afgeketste RSW-fusie) vanaf 2019 substantieel geïnvesteerd in de gemeentelijke organisatie. Het traject "organisatieontwikkeling 2.0 2.0" is doorlopen en de basis is structureel op orde gebracht. Het is zaak dit zo te houden.

Wegwerken achterstanden a.g.v. arhi-procedure

Stelpost: € 60.000,-

De arhi-procedure heeft al (te) veel van onze organisatie gevraagd. Zoals in antwoord op schriftelijke vragen reeds is gemeld, is alleen al in 2020 voor ca 5 fte aan het toekomstvisie-dossier besteed. Ook het stuurgroepproces in 2019 heeft forse ambtelijke inzet gevraagd. Alhoewel is getracht dit niet ten koste te laten gaan van onze lopende dienstverlening, heeft dit, zeker in combinatie met corona, geleid tot vertraging in een aantal nieuwe projecten en ontwikkeltrajecten, o.a. op het gebied van strategische (beleids-) ontwikkeling, participatie en communicatie. Het wordt tijd voor een inhaalslag.

Extra tijdelijke inhuur

Stelpost: € 150.000,-

Daarnaast dwingt de arhi-procedure ons tot meerkosten om het (natuurlijk) verloop op te vangen. Tot voor kort was het aantrekken van nieuw talent geen enkel probleem; een kleine gemeente als Scherpenzeel is voor veel mensen juist aantrekkelijk vanwege het gevarieerde werk en de korte lijntjes met bestuur en inwoners. De arhi-procedure vormt echter in twee opzichten een belemmering. Enerzijds maakt de onzekerheid rondom de voortbestaan van de gemeente ons minder aantrekkelijk als werkgever, en anderzijds dwingt deze onzekerheid ons, om in een (beperkt) aantal gevallen te kiezen voor een tijdelijke oplossing in plaats van een structurele.

Waar het aandeel tijdelijke inhuur de afgelopen jaren fors is gereduceerd tot een in den lande gebruikelijk niveau (met name nog voor projecten), verwachten wij de komende periode meer gebruik te gaan maken van tijdelijke krachten. De meerkosten hiervan dienen te worden ingecalculeerd.

Hoe groot dit aandeel zal zijn, is lastig te voorspellen. Enerzijds omdat we niet uit kunnen sluiten dat naast carrièrekansen elders (die nu de belangrijkste aanleiding lijken voor vertrek) ook push-factoren een sterkere rol gaan spelen bij het ontstaan van vacatures. Anderzijds omdat we niet weten hoe lang deze onzekerheid nog gaat duren. Immers, pas na stopzetting van het arhi-traject kan Scherpenzeel haar vacatures weer met duidelijk toekomstperspectief in de markt zetten.

Continuïteit van de dienstverlening in Scherpenzeel is een absolute noodzakelijkheid die de investering in spoor 1 een 'no regret' maatregel maakt.

Om de gerealiseerde organisatieversterking vast te houden, deze fase van onzekerheid te overbruggen en de door de raad gestelde doelen te realiseren wordt een krediet gevraagd van € 210.000,-. Uiteraard informeren wij u over de aard en het tempo van de bestedingen.

Toelichting Spoor 2: voorbereiding eventuele herindeling per 1-1-'23

Scherpenzeel moet zich voorbereiden op het scenario dat uiteindelijk besloten wordt tot herindeling met Barneveld. Onze bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft in dat licht verschillende dimensies: de belangen van Scherpenzeel moeten geborgd worden, de nieuwe gemeente moet 'staan' en het proces moet tijdig zijn afgerond.

Uit te voeren werkzaamheden

Stelpost: € 837.637

Met memo 2020-13 en tijdens de Technische Briefing op 8 maart jl. hebben we u geïnformeerd over de verantwoordelijkheden die in het kader van de arhi-procedure op ons afkomen. Daarbij is aangegeven dat samen met Barneveld ambtelijk een 'spoorboekje' wordt uitgewerkt voor de voorbereidende (noodzakelijke) werkzaamheden voor het geval het tot een herindeling per 1-1-'23 komt. Dit overzicht van alle werkzaamheden is inmiddels ambtelijk opgeleverd (bijlage 2, Plan van Aanpak).

Dat Scherpenzeel van mening is dat aan het uitvoeren van deze operationele werkzaamheden een inhoudelijke dialoog en commitment op raadsniveau vooraf dient te gaan (zie paragraaf fasering) laat onverlet dat, ter wille van een gedegen fusievoorbereiding, alle genoemde werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd.

Benodigd krediet

Voor de periode 2021-2022 is voor het herindelingsproces een globale raming opgesteld van de voorbereidingskosten. Het gevraagde budget is bedoeld voor de realisatie van de resultaten zoals beschreven in het plan van aanpak. Daarnaast is ook budget nodig voor een gedeeltelijke vervanging van medewerkers die in deze periode naar verhouding veel werk verzetten in het kader van de voorbereidingen van de herindeling. Het reguliere werk van deze medewerkers zal namelijk ook doorgang moeten vinden. Op basis van een gemiddeld ambitieniveau worden voor de beide gemeenten samen te totale kosten van voorbereiding op € 1.675.275 geraamd (waarvan 50%, te weten € 837.637, voor Scherpenzeel).

In 2021 kunnen al kosten worden gemaakt voor de uitvoering van het plan van aanpak terwijl de bijdrage van het Rijk pas wordt uitgekeerd in 2022. Als PS instemt met het herindelingsadvies van GS dan zullen de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel in 2022 beiden ieder € 560.893 ontvangen als eenmalige bijdrage voor de voorbereiding van de fusie. Deze bedragen komen via de algemene uitkering beschikbaar. GS geven in hun concept herindelingsadvies aan dat deze kosten in 2021 door de Provincie zullen worden voorgefinancierd. Als het Rijk daarna niet instemt met de herindelingswet, hoeven de gemeenten deze middelen niet terug te betalen.

Het restant à € 276.744 zal uit de vervolgranches van de herindelingsbijdrage uit 2023 en verder gedekt moeten worden. Deze bijdrage is uiteraard afhankelijk van goedkeuring van een eventueel wetsvoorstel (Q3 2022), gaat pas in op 1 januari 2023, bedraagt € 4.487.144 en wordt over 4 jaar verdeeld uitgekeerd door het rijk. Dit dwingt ons om tot het moment van besluitvorming van het Rijk de besteding tot € 560.893,- te beperken. Eventuele overschrijding zal gedekt moeten worden uit de algemene reserve.

De voorbereidingen op een eventuele fusie kunnen uiteraard ook voor de zelfstandige koers nuttige inzichten opleveren. In geval er geen herindeling komt zal de investering onnodig geweest zijn. Ook in dit licht geldt: hoe eerder er duidelijkheid is, hoe beter.

Borgen Scherpenzeelse belangen

In motie 89 (M1 dd. 21 april 2021) heeft de raad op het terrein van zeggenschap, voorzieningen en dienstverlening de belangen gedefinieerd die voor het geval herindeling doorgaat moeten worden zekergesteld.

Daarbij geldt dat het behoud van het gewenste voorzieningenniveau en wijze van dienstverlening, ook volgens GS, geborgd dient te worden door formeel invulling te geven aan de zeggenschap van de Scherpenzeelse bevolking (Plusvariant). Zeggenschap is daarmee de sleutel waarmee voorzieningenniveau en dienstverlening langjarig worden geborgd.

Formele borging van de zeggenschap is, zoals bleek uit de bijdrage van dr. Westerweel (Universiteit Leiden) tijdens de Technische Briefing van 8 maart jl (en bevestigd door dr. Leenknecht, Tilburg University tijdens de door GS georganiseerde inspiratiesessie), enkel mogelijk indien deze wordt vervat in de juridische structuur van het gemeentelijk commissiestelsel (art. 82 t/m 86 Gemeentewet).

Alhoewel in het Herindelingsontwerp het belang van deze zekerheden wordt onderstreept, en ook in het vooruitzicht zijn gesteld, ontbreken garanties in het Herindelingsadvies dat ter besluitvorming aan PS is aangeboden.

Om die reden hebben wij op 15 juni jl. een brief aan het college van Barneveld gestuurd (bijlage 3), waarin wij de noodzaak van "een duidelijk perspectief met harde afspraken" (zoals bedoeld in motie 89) uiteen hebben gezet. Deze afspraken dienen te worden vervat in een bestuursakkoord met (minimaal) politieke afrekenbaarheid die zich uitstrekt tot (ver) voorbij de fusiedatum.

Hiermee wordt bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen jegens de inwoners, bedrijven, organisaties en medewerkers van Scherpenzeel.

Proces

Het Beleidskader Arhi stelt:

Na indiening van een wetsvoorstel tot herindeling is vervolgens van belang dat gemeenten tijdig beginnen met de voorbereidingen van een herindeling, ook alsnog onzeker is of de herindelingsregeling tot stand zal komen. De praktijk wijst uit dat gemeenten zeker een jaar voorbereidingstijd nodig hebben om de nieuwe gemeentelijke organisatie in te stellen. Het kabinet roept de betrokken gemeenten op hiermee rekening te houden, ook indien het gemeentebestuur in beginsel tegen de herindeling is. De Wet arhi schrijft voor dat de betrokken gemeentebesturen er in onderling overleg zorg voor dragen dat de met het oog op de herindeling te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid, waarbij het aan gedeputeerde staten is om de totstandkoming van dat overleg te bevorderen (artikel 79 Wet arhi). Om de herindeling tijdig voor te kunnen bereiden zullen veelal al ruim voor afronding van de parlementaire behandeling afspraken gemaakt moeten worden over de te treffen voorzieningen.

Alhoewel PS nog moeten besluiten of zij het advies van GS overnemen, en de Minister van Binnenlandse Zaken (indien PS het advies van GS overnemen) waarschijnlijk pas komend najaar zal beslissen over het in procedure brengen van een wetsvoorstel, leidt het door GS voorgestane tijdsplan tot een voorbereidingsperiode van krap 1,5 jaar vanaf heden. Dit, terwijl (ook volgens het Beleidskader) minimaal 1 jaar voorbereidingstijd nodig is.

Vanuit onze bestuurlijke verantwoordelijkheid om Scherpenzeel op een eventuele fusie per 1-1-23 voor te bereiden, achten wij het niet wenselijk om (volledig) te wachten totdat er daadwerkelijk een wetsvoorstel is ingediend (verwacht eind 2021), of totdat de parlementaire besluitvorming over een eventueel wetsvoorstel (op zijn vroegst medio 2022) is afgerond. Om die reden is al in maart begonnen met het ambtelijk voorbereiden van een Plan van Aanpak. Bovendien heeft Scherpenzeel, met de verkenning van de juridische aspecten van binnengemeentelijke decentralisatie (presentatie Technische Briefing 8 maart jl.), een stevige inhoudelijke bijdrage geleverd aan het toekomstig kernenbeleid.

Rol en betrokkenheid raad

Het Handboek gemeentelijke herindeling stelt dat de uitvoerende verantwoordelijkheid (en het wettelijk opdrachtgeverschap) voor de fusievoorbereidingen bij de beide Colleges van B&W ligt. Hieraan beogen we invulling te geven met een Stuurgroep en in te richten projectorganisatie.

Dat neemt niet weg dat de gemeenteraden uiteraard hun formele kaderstellende en controlerende rol en bevoegdheden hebben:

- Budgetrecht mbt projectbegroting, mogelijk diverse investeringen in bijvoorbeeld: ict en huisvesting en voorbereiding begroting 2023;
- Inrichting griffie en benoeming beoogd griffier;
- Voorbereiding organisatieafspraken mbt functioneren van de nieuwe raad (zoals bv. reglement van orde en afvaardiging samenwerkingsverbanden)
- Harmonisatie van voorschriften, zoals omschreven op station 6/7

Naast deze formele rol van de raden in de voorbereiding is het gewenst om de raden meer te betrekken, ook in een meer informerende en opiniërende zin. Behalve het organiseren van diverse raadsontmoetingen, wordt een klankbordgroep vanuit de gezamenlijke gemeenteraden geformeerd en toegevoegd aan de projectorganisatie.

Deze klankbordgroep kan ook een rol krijgen in de voorbereidende werkzaamheden betreffende de raad zelf (bv griffie en rvo). Uiteraard vallen deze bevoegdheden onder de verantwoordelijkheid van de raden en niet van de stuurgroep/colleges.

De rol van de griffiers is vooral het organiseren en adviseren van de klankbordgroep en in de loop van het traject ook van gezamenlijke raadsvergaderingen (o.a. ter voorbereiding van harmonisatie van regelgeving en beleid). Idem wat betreft (sub)werkgroepen vanuit de klankbordgroep / gezamenlijke raden. De klankbordgroep kan de rol van presidium en agendacommissie vervullen voor gezamenlijke raadsontmoetingen en eventueel gewenste gezamenlijke raadsvergaderingen. Verder kunnen vanuit de klankbordgroep (sub)werkgroepen functioneren, zoals met betrekking tot de inrichting van de griffie en de werkwijze van de raad van de nieuwe gemeente.

Om de afstemming tussen de raden resp. klankbordgroep en de colleges resp. stuurgroep en projectgroep te borgen is het gewenst om ook een gezamenlijke driehoek van burgemeesters, secretarissen en griffiers in te stellen. Deze driehoek kan het best direct voorafgaand aan de stuurgroepvergaderingen bijeenkomen.

Wanneer komen de kaders?

Nu het overzicht van uit te voeren werkzaamheden gereed is kan de fusievoorbereiding van start. Zoals in onze brief aan het college van Barneveld beschreven, achten wij het essentieel dat de werkzaamheden in het plan van aanpak vooraf worden gegaan door duidelijke kaders. Deze kaders dienen danwel vanuit het Herindelingsadvies, danwel vanuit de beide gemeenteraden te komen.

Dat betekent concreet dat wij op de thema's zeggenschap, voorzieningenniveau, dienstverlening, personeel en financiën om uitspraken vanuit de Barneveldse raad hebben verzocht. Zeker omdat Herindelingsadvies (vooralsnog) geen harde garanties bevat, zijn richtinggevendende uitspraken op raadsniveau over hoe de nieuw te vormen gemeente er uit zou moeten gaan zien gewenst:

- Ze geven zekerheid aan onze medewerkers en voor inwoners – waarvan 2/3 twijfelt of de beloftes van uit het Ontwerp worden waargemaakt (volgens Kieskompas)
- Ze vereenvoudigen de uit te voeren werkzaamheden aanzienlijk, hetgeen ook van belang gezien de toch al beperkte voorbereidingstijd,
- Zij kunnen bijdragen aan politiek-bestuurlijke besluitvorming in dit traject.

Inmiddels hebben wij van het Barneveldse college van B&W een 'pastorale' reactie ontvangen (bijlage 4) waarin zij bevestigen te hechten aan een goede dialoog over de door ons genoemde onderwerpen, waarbij we elkaar met name lijken te vinden op de thema's personeel en financiën. Op de thema's zeggenschap, voorzieningenniveau en dienstverlening is nog sprake van verschil van inzicht. Bovendien stelt het Barneveldse college dat beide gemeenten niet in positie zijn om dat te kunnen doen omdat dit voorbehouden is aan de nieuwe gemeente. Dat zou kunnen betekenen dat echte garanties pas komen na de fusiedatum van 1-1-'23, hetgeen in het licht van motie 89 (en meer algemeen onze bestuurlijke verantwoordelijkheid richting de Scherpenzeelse inwoners, bedrijven, organisaties en medewerkers) onacceptabel is.

Externe advisering borgen Scherpenzeelse belangen Stelpost: € 55.000,-

Motie 89 (M1 dd. 21 april 2021) draagt het college op zich er voor in te spannen dat in een eventueel wetsvoorstel voor herindeling van Scherpenzeel met Barneveld, ten minste een aantal garanties op het terrein van zeggenschap, voorzieningen en dienstverlening wordt opgenomen. In dat licht hebben wij in onze brief aan Barneveld (bijlage 3) reeds voorgesteld in overleg te treden met GS en het ministerie van BZK tot een effectief instrumentarium te komen waarmee de perspectieven na 1-1-'23 geborgd worden.

Wij gaan er van uit dat de dialoog over een passend instrumentarium met harde garanties in het kader van het wetgevingstraject zal worden gevoerd. De Minister zou, in van het door GS voorgestane tijdspad, voor het eind van 2021 een wetsvoorstel moeten afronden; de door ons gewenste garanties dienen hierin, conform motie 89, te zijn vervat.

De huidige arhi-procedure is de eerste gedwongen herindeling sinds het nieuwe Beleidskader herindeling van 2019. Een mogelijk wetgevingstraject zal zich afspelen binnen de contouren van een nieuw regeerakkoord en o.a. een sterk vernieuwde Tweede Kamer. Ten aanzien van zaken als democratische legitimatie en binnengemeentelijke decentralisatie (zeggenschap op kernenniveau) staat het denken niet stil, o.a. in de Thorbecke 2030-discussie over de Toekomst van het Openbaar Bestuur. Dit alles maakt dat Scherpenzeel zich in een complex politiek-bestuurlijk samenspel gaat begeven. Wij achten het niet ondenkbaar dat hiervoor op enig moment externe expertise / advisering noodzakelijk kan zijn.

Volgordelijkheid

Het is zaak dat beide raden op korte termijn op de 3 benoemde thema's tot richtinggevendende c.q. kaderstellende uitspraken komt, niet alleen in het kader van het overleg met BZK, maar ook met het oog op het werk wat ons wacht in spoor 2. Vooraleer tot uitwerking van operationele aspecten (de uit te voeren werkzaamheden uit het Plan van Aanpak) wordt overgegaan, moeten er eenduidige kaders vanuit de het Herindelingsadvies danwel vanuit de raden worden afgegeven. Hoe kan anders een besturingsconcept, dienstverleningsconcept of een organisatie-model worden uitgewerkt?

Het is zaak hierin zo spoedig mogelijk klaarheid te brengen.