

PLEITNOTA

ten behoeve van de zitting van de commissie Rechtsbescherming van de provincie Gelderland op 6 oktober 2020 te 14.15 uur inzake besluit van GS d.d. 14 juli 2020 (2020-009794)

Geachte Commissie,

Namens het college van burgemeester en wethouders licht ik het bezwaarschrift van gemeente Scherpenzeel toe.

Inleiding

Er is heel wat heen en weer gekissebist, het afgelopen jaar, tussen de provincie en Scherpenzeel. Ruim een jaar welles-nietes discussies, veelal over randverschijnselen en procesvoorvallen.

Uiteraard hebben wij, in ons bezwaarschrift, ook onze bedenkingen geuit bij het proces, en de procesintenties van Gedeputeerde Staten van Gelderland (hierna: GS). Want bedenkingen hebben we volop. Maar door alle gedoe, dat onlosmakelijk verbonden lijkt met dit soort processen, zouden we haast voorbijgaan aan de kern van de zaak:

Is het besluit van Gedeputeerde Staten, om de regie te nemen inzake de bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel, rechtmatig?

Het is uit de macht der gewoonte, dat we ons focussen op de inhoud, het gedoe en de voorvallen. Maar het gaat hier niet om de macht der gewoonte, maar om de gewoonten der macht. Ons belangrijkste bezwaar is namelijk dat GS met zijn besluit voorbijgaat aan een nieuwe realiteit. De realiteit van het vernieuwde Beleidskader, dat beperkingen oplegt aan de discretionaire bevoegdheid van provincies. De macht van de provincies is, in vergelijking met vroeger tijden, drastisch ingeperkt. Door daaraan voorbij te gaan wordt ouderwetse machtspolitiek bedreven. Dat voelen wij, en dat voelen onze inwoners, waarvan 87 % tegen gedwongen herindeling is. Tegen die gewoonte der macht maken wij bezwaar. Het nieuwe Beleidskader maakt een besluit als dit onrechtmatig. Daarom moet het besluit van GS herroepen te worden.

Toepasselijke beleidsregels

GS baseert zijn besluit om de regie te nemen inzake de bestuurskrachtversterking op 2 zaken: zijn wettelijke bevoegdheid op grond van de Wet arhi, en de Statennotitie Sterk Bestuur uit 2018.

Dat de Wet arhi ruimte biedt voor provinciale regieneming wordt door ons niet betwist. Die wettelijke bevoegdheid bestaat. Maar niet in alle gevallen, of zonder geldige reden. Het primaat om aan maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te werken ligt immers bij gemeenten.

Het is daarom, dat het Rijk nieuwe beleidsregels heeft geformuleerd, die nadere duiding geven aan de omstandigheden waaronder provincies gebruik kunnen maken van deze bevoegdheid. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2019, hierna "het Beleidskader" perkt de discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen nader in.

Het Beleidskader is begin 2019 niet voor niets geactualiseerd. Het ademt de geest van het nieuwe denken over maatwerkoplossingen in het overheidsbestuur, en over draagvlak van onderop. Schaalvergroting is lang niet de enige optie voor gemeenten, en gedwongen herindeling moet, aldus de wetgever, een uitzondering zijn, een uiterste redmiddel, en niet de standaard.

GS handelt in het kader van de Wet arhi onder de verantwoordelijkheid van de Minister BZK en is uit dien hoofde gebonden aan de beleidsregels neergelegd in het Beleidskader. Het Beleidskader is over gebruikmaking van de bevoegdheid ex artikel 8 Wet arhi zonneklaar.

Waar het gaat om herindelingen ligt het initiatief bij de gemeenten. Dat is de regel. De uitzondering is dat de provincie het initiatief neemt. En zoals geldt bij iedere uitzondering: uit de aard ervan volgt dat vaststelling of de uitzondering zich voordoet geschiedt op basis van een restrictieve uitleg.

Het Beleidskader biedt dan ook alleen ruimte voor deze uitzondering bij 'evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken'. Bij evidente bestuurskrachtproblemen moet, zo stelt het Beleidskader, 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.

I. Statennotitie is niet geactualiseerd aan het Beleidskader en is daarmee in strijd

GS hanteert voor de uitoefening van de bevoegdheid ex artikel 8 Wet arhi de 'Statennotitie Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen' (2018), hierna 'Statennotitie'. Deze is echter niet in overeenstemming met het Beleidskader.

In de Statennotitie is ten aanzien van de toepassing van artikel 8 Wet arhi het provinciaal initiatief niet geduid als de uitzondering (zie p. 1). Integendeel, in de Statennotitie wordt zonder meer gesteld dat het denkbaar is dat GS de regie pakt ('ruimte pakken') en actief werkt aan sterke gemeenten. Het pakken van initiatief wordt als gelijkwaardige optie gesteld tegenover de initiatieven van onderop. Er wordt GS een beslissingsruimte toegekend die het Beleidskader niet kent. Dat de provinciale regieneming de uitzondering behoort te zijn, blijkt niet uit de Statennotitie. Dat is begrijpelijk omdat de Statennotitie is vastgesteld in 2018, dus voor vaststelling van het Beleidskader in 2019.

Niet begrijpelijk is dat is nagelaten de Statennotitie te actualiseren aan het Beleidskader. En het is nog onbegrijpelijker dat GS zijn besluit op zijn eigen verouderde beleid (de Statennotitie) meent te kunnen baseren, zonder zich rekenschap te geven van de herziening van het Beleidskader in 2019, met inbegrip van de nieuwe beperkingen die aan zijn discretionaire bevoegdheid zijn opgelegd. **Is dat de gewoonte der macht??? In onze ogen is hier sprake van ouderwetse machtspolitiek!**

a. Besluit is formeel gebaseerd op verouderde Statennotitie

Zoals gesteld baseert GS zich voor het besluit van 14 juli op de Statennotitie:

- "Het beleidsmatig kader voor de beoordeling en omgang met bestuurskrachtwagen van gemeenten is de 'Statennotitie Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen' (2018)." (*Beoordeling Kadernota B&W Scherpenzeel, p.2, bijlage 9 inventaris GS*)
- "In de Statennotitie 'Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen' (PS2018-217) hebben we aangegeven maatwerkgericht te willen werken aan de versterking van bestuurskracht van gemeenten, regio's en provincie." (*Onder paragraaf Bestaand beleid c.q. kader, p.2, brief GS aan PS 14 juli 2020*).

Aangezien het besluit formeel is gebaseerd op de Statennotitie en deze wat betreft de toepassing van artikel 8 Wet arhi is achterhaald, dient het besluit te worden herroepen.

b. Besluit is materieel gebaseerd op verouderde Statennotitie

Volgens het Beleidskader kan uitsluitend in geval van evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten sprake zijn van provinciale regie. GS heeft dit niet beoordeeld bij het bestreden besluit. GS stelt namelijk niet in het besluit van 14 juli 2020 dat er evidente bestuurskracht-problemen zijn. GS stelt onvoldoende vertrouwen te hebben in de toekomstbestendigheid van de door ons in de Kadernota 2021-2024 uitgewerkte en onderbouwde oplossingen.

Hetzelfde treft men aan in startnotitie artikel 8 Wet arhi-procedure 'Versterking door verbinding' (*bijlage 13 inventaris GS, p.2*) waarin als volgt gesteld: "Wij erkennen de zware inzet die het college van Scherpenzeel heeft gepleegd, maar wij behouden onvoldoende vertrouwen dat de uitgewerkte oplossing toekomstbestendig is. Daarom hebben wij op 14 juli 2020 besloten een open overleg te starten in het kader van artikel 8 Wet arhi."

GS heeft onvoldoende vertrouwen in de toekomstbestendigheid van de door het college uitgewerkte oplossing. Dát is de onderbouwing voor het starten van de artikel 8 procedure.

Maar het Beleidskader hanteert voor de uitzondering, dat de provincie de regie kan nemen, niet als criterium dat er onvoldoende vertrouwen is in gemeentelijke beleidsvoornemens. Het Beleidskader stelt als criterium dat is aangetoond dat er evidente bestuurskracht-problemen zijn. GS heeft in plaats daarvan dus ook materieel het verouderde beleidskader van de Statennotitie gehanteerd.

Waarschuwing

De vraag, of er wel echt sprake is van de uitzonderingsgrond, zoals bedoeld in het Beleidskader, heeft GS zich in de aanloop naar 14 juli nooit gesteld. Ook al is GS daar al in januari 2020 voor gewaarschuwd, zo blijkt uit stukken die zijn vrijgegeven na een WOB verzoek van Omroep Gelderlandⁱ. Het ministerie heeft de provincie nadrukkelijk gewezen op de uitzondering die onderbouwd moet worden. En in de brief van 10 juli ⁱⁱ wordt die waarschuwing door de Minister herhaald. 'De discussie over oplossingsrichtingen lijkt een goed gesprek over de achterliggende opgaven in de weg te staan.' zo stelt de Minister. De Minister kiest ervoor om op dit moment nog niet in het oordeel van GS te treden. Maar de Minister is zonneklaar: voordat het gesprek over oplossingen gaat, moet er eerst common ground worden gecreëerd door een goed gesprek over opgaven. En een goed gesprek over de aard en omvang van opgaven hoort nu eenmaal niet in, maar voorafgaand aan, een artikel 8 arhi-procedure plaats te vinden. Provinciale regieneming is immers pas gelegitimeerd indien Evidente bestuurskrachtproblemen aangetoond zijnⁱⁱⁱ.

Helaas heeft GS de waarschuwingen van de Minister niet ter harte genomen. GS heeft noch in de startnotitie noch in het besluit van 14 juli 2020 noch in enig ander document voorafgaand aan het bestreden besluit **tot uitdrukking gebracht dat aan het criterium 'evident bestuurskrachtprobleem' is getoetst**. De stelling van GS in het verweerschrift dat de evidente bestuurskrachtproblemen bepalend zijn geweest voor het besluit van 14 juli 2020 is dan ook onjuist en niet gebaseerd op de feiten.

Het besluit van 14 juli is genomen zonder te onderbouwen waarom naar mening van GS sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek, zoals bedoeld in het Beleidskader. Alleen al daarom is het besluit van GS ongegrond, en onrechtmatig: het is niet op de juiste gronden genomen.

II. Tournure in het verweerschrift

In het verweerschrift is daarom voor het eerst aangevoerd dat voor GS evidente bestuurskrachtproblemen bepalend zijn geweest voor het besluit. Volgens GS doet de uitzondering van het Beleidskader zich dus voor en is de provincie aan zet voor de herindeling. Het laat zich aanzien dat de ingeschakelde advocaten GS erop hebben gewezen dat het besluit geen stand kon houden doordat het is gebaseerd op de verouderde Statennotitie. In het verweerschrift was kennelijk een ommezwaai noodzakelijk in de onderbouwing van het besluit: een herziening van de onderbouwing aan de hand van de criteria uit het Beleidskader. Dat GS naar aanleiding van het bezwaar deze draai maakt, bevestigt dat het besluit van 14 juli ten onrechte is genomen. Herroeping van dit besluit ligt dan ook in de rede.

III. Uitzondering die provinciale regieneming rechtvaardigt doet zich niet voor

Wat biedt grondslag voor de uitzondering van provinciale regieneming?

- Niet de vraag, of herindeling afdoende is onderzocht. Nog los van of dat echt zo is.
- Niet de vraag, of lokale lasten worden verhoogd, om de gewenste bestuurskrachtverbetering te bereiken. Dat is immers een politieke keuze, en hangt samen met het ambitieniveau t.a.v. bijvoorbeeld voorzieningen.
- Niet de vraag, of er bestuurskrachtproblemen zijn in een gemeente. Want dat is meer regel dan uitzondering.
- Niet de vraag of de provincie vertrouwen heeft, in de maatregelen die Scherpenzeel neemt. Dat is hooguit een politiek waarde-oordeel, maar geen wettelijke grondslag.
- Het gaat er om of de bestuurskrachtproblemen evident zijn. Zonneklaar, in gewoon Nederlands. Of ze een belemmering vormen voor het uitvoeren van wettelijke taken, of het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. En als er al sprake is van evidente problemen, dan nog moet er sprake zijn van stagnatie in het oplossen van die bestuurskrachtproblemen. Alleen dan is het toepassen van de uitzondering, provinciale regie, gelegitimeerd.

a. Feitelijke onjuistheden in de onderbouwing van besluit en verweerschrift: Framing

Door die lacune te ‘repareren’ in het verweerschrift wordt, in plat Nederlands, geprobeerd alsnog iets recht te praten wat krom is. Maar al is het praatje nog zo goed, het smoesje deugt niet.

In ons bezwaarschrift ten aanzien van de feitelijke onderbouwing van het op 14 juli genomen besluit reeds gesteld: *‘De door Scherpenzeel genomen maatregelen, in gang gezette acties en het in onze kadernota vervatte financieel meerjarenperspectief zijn ten enenmale niet objectief en waardenvrij en op punten zelfs evident onjuist door u beoordeeld. Het oordeel van gemeentefondsspecialist dr. Jan Verhagen ten aanzien van onze kadernota wordt in uw argumentatie volledig genegeerd.’*

Op p. 4 en 5 van ons bezwaarschrift wordt dit aan de hand van een aantal voorbeelden gestaafd.

In het verweerschrift (p.12) wordt door GS opnieuw een aantal redenen aangevoerd ter onderbouwing van de ingenomen stelling dat er sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen. Deze zijn stuk voor stuk te weerleggen^{iv}. Net als we in ons bezwaarschrift hebben gedaan. Bevrage u ons hierop gerust.

Feit is, dat door telkens de vermeende problemen te herhalen, te vergroten, te framen zo u wilt, doelbewust een beeld is neergezet dat Scherpenzeel schaadt. Concrete voorbeelden vinden wij in:

- Vermeend onderschrijven omvang bestuurskrachtproblemen door Scherpenzeel^v
- Verzwijgen evident gebrek aan draagvlak^{vi}
- Het verwijt ‘onvoldoende bereidheid om herindeling te onderzoeken’^{vii}
- Uitvergroten van ‘problemen’ in bestuurscultuur
 - Uit context halen oude kwesties^{viii}
 - Symptomatiseren huidige verdeeldheid in gemeenteraad^{ix}

Al eerder hebben wij aangegeven dat soortgelijke beweringen in het civielrecht aanleiding zouden kunnen zijn voor een zaak wegens smaad^x. Gezien de frequentie waarmee GS de probleemschets herhaalt, ondanks onze inhoudelijke weerlegging, zou zelfs een zaak wegens laster te verdedigen zijn. Maar kwalijker nog, dan de schade aan Scherpenzeels naam en faam, is het feit dat door het herhalen van deze drogredenen, de aandacht wordt weggehaald van het evidente feit, dat GS er niet in slagen te onderbouwen, waarom, op grond van het Beleidskader, sprake zou zijn van omstandigheden die de uitzondering van provinciale regieneming rechtvaardigen.

b. Bewijslast evident bestuurskrachtprobleem ontbreekt

De kwalificatie ‘evident’ houdt in dat iets zonneklaar is. Alleen indien zonder nader onderzoek een feit als vaststaand kan worden beschouwd, kan van evidentie worden gesproken. In het geval van Scherpenzeel is de evidentie van een bestuurskrachtprobleem nooit (ook niet met nader onderzoek^{xi}) aangetoond.

De aard en omvang van de vermeende bestuurskrachtproblemen, die in het verweerschrift worden aangevoerd, zijn (individueel, en in samenhang) onvoldoende voor een conclusie dat er evidente bestuurskrachtproblemen zijn. Er doet zich immers niet een situatie voor zoals beschreven in het Beleidskader dat de gemeente Scherpenzeel thans niet meer in staat is tot het organiseren van adequate dienstverlening richting inwoners of tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Daarmee ontbreekt een deugdelijke motivering. Zolang de materiele vereiste van een evident bestuurskrachtprobleem niet is aangetoond, is een besluit tot het starten van een artikel 8 arhi-procedure onrechtmatig.

c. Feitelijke bestuurskrachtopgave

Om de feitelijke bestuurskrachtopgave anno nu inzichtelijk te krijgen, en GS te bewegen zich te herbezinnen op de opgaven in plaats van een focus op oplossingsrichtingen, hebben wij een onafhankelijke review uit laten voeren door BMC Advies (*Zicht op Bestuurskracht, Review bestuurskrachtonderzoek 2019 gemeente Scherpenzeel, BMC Advies, september 2020*). Zij concluderen:

Scherpenzeel is er in geslaagd om aantoonbaar verbeteringen te realiseren op alle condities voor bestuurskracht (hulpbronnen, motivatie en samenwerking). De reeds gedane en nog geplande investeringen gaan bovendien niet ten koste van de financiële gezondheid van de gemeente. Ook de (strategische en operationele) beleidsprestaties van de gemeente zijn gelijk gebleven of verbeterd. Om in 2030 onze maatschappelijke opgaven te kunnen waarmaken, moet Scherpenzeel, bovenop de Kadernota, inzetten op:

- Afronding discussie zelf doen / samenwerken / uitbesteden
- Besteding strategisch personeelsbeleid
- Doorontwikkeling regionale samenwerking
- Doorontwikkeling bewoners- en overheidsparticipatie

Van evidente bestuurskrachtproblemen zoals bedoeld in het Beleidskader arhi is ex nunc geen sprake. Dit onderschrijft onze eerdere stelling dat GS ten onrechte toepassing hebben gegeven aan artikel 8 Wet arhi. Het nemen van regie door GS is in strijd met het recht en in strijd met de wet, en in strijd met het recht.

IV. Ontvankelijkheid bezwaar

GS is van mening dat tegen het besluit van 14 juli 2020, gericht op herindeling van Scherpenzeel en Barneveld, geen bezwaar mogelijk is. Wij zijn het hiermee oneens, want:

a. Minister verwijst naar bezwaarprocedure op provinciaal niveau

In haar brief van 18 augustus 2020 geeft de Minister van BZK zelf aan dat het mogelijk is om bezwaar te maken tegen het besluit van GS: *'Tegen de beslissing van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland van 14 juli jl. staat bezwaar en beroep open.'*

b. Dit besluit heeft wel degelijk materiële en immateriële consequenties

De wetgever heeft niet voor niets extra drempels opgeworpen tegen het starten van een procedure voor gedwongen herindeling. Het opstarten van een Open Overleg brengt een dynamiek met zich mee die zichzelf versterkt, en daarom vermeden moet worden als de noodzaak tot provinciale regieneming op dit moment niet zonneklaar is. Voor Scherpenzeel uiten de gevolgen van het starten van de art. 8 arhi-procedure zich het meest tastbaar in:

- Bestuurlijke onrust

Het proces van voorbereiding van het herindelingsadvies en de toetsing daarvan leidt tot nog meer gedoe. Het blijft zorgen voor bestuurlijke onrust (juist in een periode waarin bestuurskracht van ons wordt gevergd) en staat het praten over, en werken aan, achterliggende opgaven in de weg, zowel binnen onze eigen gemeentegrenzen als in het samenspel met onze regionale partners. Het onderzoek van de door de CdK aangestelde Verkenner zal uitwijzen in hoeverre de verscherpte verhoudingen binnen de Scherpenzeelse raad zijn terug te voeren op de bestuurlijke druk die de afgelopen periode is uitgeoefend om tot herindeling met Barneveld te komen. Feit is, dat conflicten in de Scherpenzeelse raad culminereren rond de besluitvorming en procedures rond de bestuurlijke inbedding van Scherpenzeel. Het onrechtmatig opstarten van een art. 8 arhi-procedure brengt daarmee onnodig schade toe aan de verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel.

- Stagnatie in werken aan ambtelijke realisatiekracht en regionale samenwerking

Los van de discussie over de toekomstige bestuurlijke inbedding zoekt Scherpenzeel een acute oplossing voor belastingheffing en -inning. Na het ontbinden van de belastingsamenwerking met Woudenberg zijn lopende besprekingen hierover met Barneveld door gemeente Barneveld op 22 september jl. geannuleerd. In het op 22 september jl. verstuurd raadsmemo (zie bijlage Memo Barneveld start Open Overleg, p. 4) stelt het College van B&W van Barneveld: *'Barneveld wil niet vooruitlopen op de uitkomsten van het open overleg en voert nu geen gesprekken over uitbreiding van de al bestaande samenwerking met Scherpenzeel op het gebied van dienstverlening.'* Dit maakt overname per 1 januari 2021 hoogst onzeker en zal leiden tot extra kosten voor tijdelijke inhuur.

V. Slotoverweging: de 'gewoonten der macht' in de praktijk

Diezelfde gewoonte, die GS verleidt om van zijn machtspositie gebruik te maken zonder acht te slaan op de materiële inperking van zijn discretionaire bevoegdheden op grond van het Beleidskader, diezelfde gewoonte zien we terug in de 'macht der gewoonte' waarmee GS in zijn Plan van Aanpak^{xii} voorbijgaat aan de inhoudelijke beoordelingscriteria die de Minister, en de Tweede Kamer en de Eerste Kamer straks gaan hanteren bij het beoordelen van een herindelingsplan:

a. Draagvlak:

Binnen het Beleidskader is draagvlak het eerste beoordelingscriterium voor een herindelingsplan. Dit betreft niet alleen bestuurlijk draagvlak (in de regio), maar nadrukkelijk ook maatschappelijk draagvlak. De vanzelfsprekendheid, waarmee GS eerdere kwantitatieve en geobjectiveerde peilingen onder de inwoners van Scherpenzeel terzijde schuift, ten gunste van een niet-geobjectiveerde, niet-gekwantificeerde stakeholderbenadering, duidt erop dat GS zich ten enenmale geen rekenschap geeft van het belang van draagvlak 'van onderop'.

b. Zorgvuldigheid boven tijd:

De wettelijke termijn van een Open Overleg is 6 maanden vanaf het besluit van 14 juli. GS deelde zijn eerste versie van het Plan van Aanpak pas op 11 september. Op 25 september lag, na consultatie van eerst Scherpenzeel en daarna Barneveld, een definitief Plan van Aanpak op tafel. Het eerste Bestuurlijk Overleg staat gepland op 14 oktober. Daarmee is dus al de helft van de kostbare tijd verstreken. Bovendien wenst GS de besluitvorming over de uitkomsten van het Open Overleg *binnen* de wettelijke termijnen af te ronden, om een herindeling per 1-1-'23 mogelijk te maken. Tussentijdse verkiezingen worden dan vermeden. In de opzet van GS moet het Open Overleg voor 5 december worden afgehecht met een *bestuurlijke eindafweging* (= voorlopig besluit) ten aanzien van de wenselijke variant. De feitelijk beschikbare 6 maanden worden daarmee in praktijk tot 2 maanden teruggebracht.

c. Slechts 2 varianten:

De Minister dringt in haar brief van 10 juli jl. aan op het verkennen van een breed scala aan oplossingen. Ook in de Startnotitie wordt dit met de mond beleden. In praktijk blijkt er echter in feite slechts sprake van 2 varianten: zelfstandigheid of herindeling^{xiii}.

d. Geen ruimte voor herbezinning op opgaven:

Ondanks ons veelvuldig aandringen, en ondanks dat wij onze argumenten met o.a. de Review Bestuurskrachtopgave van BMC Advies kracht bij hebben gezet, is GS niet bereid om zich te herbezinnen op de vraag wat nu de feitelijke aard en omvang is van de bestuurskrachtopgave waar Scherpenzeel voor staat. In de begeleidende mail bij het Plan van Aanpak stellen de verantwoordelijk gedeputeerde en de CdK dat 'Ijkdatum voor de bestuurskrachtopgave is december 2019 / januari 2020'. Omdat een herijking van de bestuurskrachtopgave voor die ijkdatum ontbreekt, geldt als referentiepunt het rapport SeinstraVandeLaar. Daarmee doet GS onrecht aan alle bestuurskrachtverbeteringen die sindsdien door Scherpenzeel zijn ingezet, en ondergraaft GS het eigen besluit. Immers: beoordeling van bestuurskracht vindt op basis van het Beleidskader niet plaats in historisch perspectief, maar ex nunc.

Uiteraard speelden voor Scherpenzeel ook praktische bezwaren een rol. Los van de ambtelijke en bestuurlijke focus, die deelname aan het Open Overleg zou hebben gevegd, en die ten koste zou zijn gegaan van de focus op de Scherpenzeelse bestuurlijke en maatschappelijke opgaven, speelde ook de impact, die het voortduren van de discussie over al dan niet herindelen heeft op onze interne bestuurlijke verhoudingen, een belangrijk punt van overweging.

Maar de **doorslaggevende** reden voor ons college om uit het Open Overleg te stappen is ons principiële bezwaar tegen enerzijds het volkomen voorbijgaan aan het ontbreken van draagvlak, en anderzijds het feit dat GS opnieuw volkomen voorbijgaat aan het ontbreken van evidente bestuurskrachtproblemen, die provinciale regieneming rechtvaardigen.

Het Open Overleg is met andere woorden allesbehalve open, en ademt dezelfde sturing op herindeling uit als waar wij ons in ons bezwaarschrift al tegen verzetten. Zonder überhaupt te kijken of dat, gezien de feitelijke opgaven, nog proportioneel of gerechtvaardigd is. Dat is de **echte** reden waarom wij uit het Open Overleg zijn gestapt.

Aan u is de vraag, in hoeverre de provincie de kans krijgt om de ingeslagen weg door te gaan. Want of Scherpenzeel nu wel of niet aan tafel zit, het Open Overleg gaat gewoon door. Met alle gevolgen van dien voor onze interne en externe bestuurlijke verhoudingen, en voor de materiële voortgang in het werken aan ambtelijke samenwerking in de regio.

Hiertegen kunt alleen u iets doen. De Minister vindt dat de mogelijkheid tot bezwaar tegen dit besluit open staat. Daaruit volgt dat u de aangewezen partij bent, om te beoordelen of het starten, en voeren, van een art. 8 arhi procedure Open Overleg gerechtvaardigd is.

Een eventuele niet-ontvankelijkheid van het bezwaar doet niet af aan de onrechtmatigheid van het besluit van GS. Mocht u onverhoopt van mening zijn dat GS ons bezwaar op procedurele gronden af zou kunnen wijzen, dan zullen de consequenties van dit overleg hun impact blijven houden op de interne en externe verhoudingen van Scherpenzeel, en op het werken aan ambtelijke slagkracht door regionale samenwerking, tot het moment dat de Minister zich hierover buigt. Dat lijkt ons een onwenselijke en onredelijke en disproportionele verspilling van tijd, geld en energie. Om die reden doen wij een dringend beroep op uw Rechtsbescherming.

Samenvatting en conclusie

Ons bezwaar draait om het besluit van GS van 14 juli 2020, en de vraag of de provincie dit besluit op grond van het Beleidskader had mogen nemen.

- Het bestreden besluit is strijdig met artikel 8 Wet arhi en artikel 4:84 Awb omdat het is gebaseerd op de Statennotitie Sterk Bestuur, die in strijd is met het Beleidskader en niet is voldaan aan de voorwaarden voor het aannemen van de uitzondering waarin volgens het Beleidskader provinciale regie aan de orde kan zijn.
- Bovendien heeft GS de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen niet correct afgewogen en berust het besluit niet op een deugdelijke motivering, hetgeen strijdigheid oplevert met de artikelen 3:4, eerste lid, en 3:46 Awb.

Het college verzoekt u daarom GS te adviseren het bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren en het besluit van 14 juli 2020 te herroepen.

Wat betreft de ontvankelijkheid dient de vraag te worden beantwoord of we bij uw commissie aan het juiste adres zijn om dit aan de kaak te stellen. De minister vindt van wel. En wij zijn het met haar eens. Het te nemen, en inmiddels genomen besluit is in de aanloop naar vandaag reeds dusdanig impactvol gebleken qua 'gedoe', en qua materieel en immaterieel rechtsgevolg, dat wij menen niet tevergeefs op uw rechtsbescherming een beroep te doen. Maar, zelfs als dat wel het geval zou zijn, buiten twijfel staat dat het besluit van GS onrechtmatig is en het proces dat op basis van dit besluit in gang is gezet daarom onverwijld een halt dient te worden toegeroepen. "

Namens het College van Burgemeester en Wethouders van Scherpenzeel,

I. van Ekeren, Wethouder

VOETNOTEN

ⁱ Zie document 'FW 14-01 Gesprek Chris Kuijpers 11.45 uur in Den Haag.msg_Geredigeerd'

ⁱⁱ Zie document '5 2020 07 10 MinBZK Getekende brief gemeente Scherpenzeel'

ⁱⁱⁱ Naast de volgorde van probleemdefinitie en provinciale regieneming, en het vereiste van evidente bestuurskrachtproblemen, mag daarbij bovendien niet voorbijgegaan worden aan een tweede cruciale legitimering voor een besluit tot het starten van een artikel 8-procedure: een onderbouwing dat de gemeente er niet zelf in slaagt een adequate oplossing te bereiken. Het initiatief van gemeenten is immers het uitgangspunt, en een gemeente moet een serieuze mogelijkheid krijgen om aan hun eigen opgaven te werken, vooraleer regieneming gerechtvaardigd is.

^{iv} **Feitelijke onjuistheid onderbouwing besluit**

Op grond van artikel 3:2 Awb dient GS ter voorbereiding van zijn besluitvorming de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Bovendien moet sprake zijn van een deugdelijke onderbouwing (artikel 3:46 Awb). Dat betekent dat een besluit op feiten gebaseerd moet zijn.

In ons bezwaarschrift is ten aanzien daarvan reeds gesteld: 'De door Scherpenzeel genomen maatregelen, in gang gezette acties en het in onze kadernota vervatte financieel meerjarenperspectief zijn ten enenmale niet objectief en waardenvrij en op punten zelfs evident onjuist door u beoordeeld. Het oordeel van gemeentefondsspecialist dr. Jan Verhagen ten aanzien van onze kadernota wordt in uw argumentatie volledig genegeerd.'

Op p. 4 en 5 van ons bezwaarschrift wordt dit aan de hand van een aantal voorbeelden gestaafd. Waar we in ons bezwaarschrift al tot de conclusie kwamen, dat het ondoenlijk was om alle onterechte c.q. niet-onderbouwde kwalificaties, door u in de afgelopen maanden gedaan, te adresseren.

In het verweerschrift van GS in voorliggende zaak wordt door GS opnieuw een aantal redenen aangevoerd ter onderbouwing van de ingenomen stelling dat er sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen (p.12 verweerschrift), waarvan GS zich op grond van art. 3:2 Awb van de feitelijke had moeten vergewissen:

- a. GS stelt dat de strategische kracht van de gemeente en de positie in de regio niet fundamenteel wordt versterkt;
 - Dit wordt gelogenstraft door de feitelijke ontwikkelingen in het afgelopen jaar en de perspectieven op basis van de ingezette koers, zoals beschreven in deel A van de Kadernota (p.6-19). Dat dit argument feitelijk onjuist is bovendien wordt onderschreven in de Review Bestuurskrachtopgave (BMC) op p. 9 (Bestuurlijke Slagvaardigheid), p. 10 (Regionale Samenwerking) en p. 12 (Strategisch Beleid).
- b. GS stelt dat door te investeren in de eigen ambtelijke organisatie problemen van kwetsbaarheid en continuïteit niet structureel worden 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;
 - Hierbij gaat GS voorbij aan de structurele oplossingen die zijn gevonden in het kader van organisatie-ontwikkeling en de samenwerking (inkoop / uitbesteden) met mede-overheden (p. 17/18 Kadernota). Dat dit argument feitelijk onjuist is bovendien wordt onderschreven in de Review Bestuurskrachtopgave (BMC) op p. 6 (Organisatorische gezondheid).
- c. GS stelt dat voor de dekking van benodigde structurele investeringen in de ambtelijke organisatie voor een deel een beroep wordt gedaan op incidentele middelen;
 - Ook dit is feitelijk onjuist. De Kadernota voorziet in structurele dekking voor structurele uitgaven; enkel voor projecten (en ambtelijke inzet op projecten) wordt dekking in incidentele middelen gezocht. Dit wordt bevestigd in de Review Bestuurskrachtopgave (BMC, p.6): 'Met de structureel beschikbaar gestelde middelen is de verwachting richting 2030 dat de formatie op het niveau 'basis op orde (85 fte) kan komen en ontstaat ruimte voor ambities. Daarnaast is er financiële ruimte voor een flexibele schil voor projecten.'
- d. GS stelt dat Scherpenzeel bijna de volledige financiële ruimte moet 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.
 - Hierbij wordt opnieuw volledig voorbijgegaan aan het oordeel van dr. Jan Verhagen (Beoordeling Kadernota 2021 2024 Scherpenzeel Jan Verhagen 170620, p. 6): 'De financiële positie van Scherpenzeel is zeer solide. De gemeente is financieel in staat duurzaam (> 10 jaar) de bestuurskracht te vergroten.' Bovendien weegt GS niet mee dat in de Kadernota beleidsambities zijn opgenomen (o.a. voorzieningenniveau) die uitstijgen boven de wettelijke (kern)taken van de gemeente. Het is een politieke keuze, die overigens wordt gedragen door de inwoners, om ter wille van een bovengemiddeld voorzieningenniveau de OZB te verhogen.

- e. GS stelt dat de Kadernota geen geloofwaardig perspectief biedt op veranderingen en verbeteringen in het politiek-bestuurlijk samenspel
- Waarom GS geen geloof hecht aan onze duiding, dat het gebrek aan verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel met name voortvloeit uit de dynamiek die ontstond rond de discussie over de bestuurlijke inbedding van Scherpenzeel, of aan onze stelling, dat ‘Rust in die discussie ruimte zal geven voor het normaliseren van de verhoudingen, herstel van vertrouwen en het werken aan rolzuiverheid.’ (Kadernota, p. 16) wordt niet onderbouwd. Feit is dat met onze signalen, over de onwenselijke dynamiek als gevolg van de politieke druk op dit proces, door GS / de CdK niets (merkbaars) is gedaan. Wij zijn verheugd dat de CdK prof.dr. Jan Frissen heeft gevraagd om de achtergronden te onderzoeken. Daarmee zal perspectief ontstaan op verbetering.

^v In startnotitie artikel 8 Wet arhi-procedure ‘Versterking door verbinding’ (bijlage 13 inventaris GS) stelt GS ‘Ons college en de gemeente Scherpenzeel constateren beiden dat de gemeente Scherpenzeel op dit moment onvoldoende bestuurskracht heeft om inwoners nu en in de toekomst goed van dienst te zijn.’ wordt ten onrechte het beeld geschetst dat Scherpenzeel en GS het hierover eens zouden zijn. Dit, terwijl gemeente Scherpenzeel in de Kadernota d.d. 26 mei 2020 en alle daaropvolgende correspondentie stelselmatig hebben benoemd dat naar hun mening, op basis van de Kadernota, enkel nog bestuurskrachtopgaven resteren waaraan pas kan worden gewerkt als de zelfstandigheid van Scherpenzeel niet langer ter discussie staat, en dat daarmee geen sprake (meer) is van de door de provincie veronderstelde bestuurskrachtproblematiek (zo er ooit al sprake zou zijn geweest van evidente bestuurskrachtproblematiek). Door tegen beter weten in te suggereren dat de gemeente Scherpenzeel het standpunt van de provincie onderschrijft, wordt willens en wetens een foutief beeld neergezet.

^{vi} In aanvulling op de in het Bezwaarschrift gestelde voorbeelden willen wij opmerken dat het niet vermelden van het evidente gebrek aan draagvlak is in strijd met artikel 3:2 Awb, dat stelt dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart.

Binnen het Beleidskader is draagvlak het eerste beoordelingscriterium voor een herindelingsplan. Dit betreft niet alleen bestuurlijk draagvlak (in de regio), maar nadrukkelijk ook maatschappelijk draagvlak. Nergens in de door GS opgestelde stukken, onderbouwing, brieven (zie volledig dossier) en evenmin in het verweerschrift wordt melding gemaakt van het volstreekte gebrek aan draagvlak onder de inwoners van Scherpenzeel. Dit terwijl de uitkomst van de participatietrajecten zonneklaar is. Zo was in november 2019 75 % van de inwoners voor zelfstandigheid (zie participatieverslag), en in juni /juli 2020 bijna 87 % (peiling Motivaction).

^{vii} De door GS op 9 april 2020 hernieuwde opdracht tot spiegelen met alternatief herindeling, nadat de raad gekozen had voor een zelfstandige koers (‘stip op de horizon’) (zie document ‘14. Gespreksverslag monitoringsoverleg met college Scherpenzeel 9 april 2020. 03271919’), was een oneigenlijke procesinterventie gezien het feit dat een nieuwe fase in het werken aan oplossingen voor bestuurskrachtopgaven was opgetreden. Daarbij is het argument ‘onvoldoende objectieve vergelijking’ feitelijk onjuist; zoals in de Kadernota (p.19-21) en in ons bezwaarschrift toegelicht is wel degelijk sprake van een gedegen onderbouwde vergelijking. Maar bovenal is het argument **oneigenlijk** omdat een spiegeling geen beoordelingscriterium is voor evidente bestuurskrachtproblemen op grond van het Beleidskader.

^{viii} Op grond van een interne mailwisseling (FW 14-01 Gesprek Chris Kuijpers 11.45 uur in Den Haag.msg_Geredigeerd) maakt het Integriteitsrapport CPO Scherpenzeel van CAPRA advocaten onderdeel uit van het dossier van GS. Door dit als onderdeel van het dossier te presenteren aan het Ministerie wordt de indruk gewekt dat sprake is van jarenlang aanhoudende integriteitsproblemen. Dit terwijl het oordeel van CAPRA ondubbelzinnig luidde, dat geen sprake was van integriteitskwesaties. Naar onze mening getuigt het juist van bestuurskracht als onterechte speculaties worden voorkomen, en klaarheid wordt gebracht in anders slepende kwesaties.

^{ix} De CdK heeft een verkenners aangesteld die een analyse moet maken ‘van de conflicten en onvrede in de bestuurlijke verhoudingen. Ook is gevraagd in beeld te brengen welke weg politiek en bestuurlijk Scherpenzeel kan bewandelen om weer uit de bestuurscrisis te komen.’ <https://www.gelderland.nl/Persberichten/Paul-Frissen-gaat-bestuurscrisis-Scherpenzeel-ontwarren>

Hiermee vergroot de CdK een burgemeesterscrisis uit naar een bestuurscrisis. Er is namelijk geen sprake van een bestuurscrisis, in die zin dat Scherpenzeel onbestuurbaar is. De conflicten en onvrede waarvan de CdK in bovengenoemd persbericht spreekt, hebben enkel betrekking op het dossier Toekomstvisie. En de 8-5 verhouding waarbinnen de huidige zelfstandige koers is gekozen is immers een niet-ongebruikelijke grondslag, op basis waarvan democratisch gelegitimeerde besluiten kunnen worden genomen. Zoals BMC aantoonde hebben deze spanningen de bestuurlijke slagvaardigheid tot op heden niet beïnvloed, alhoewel onzeker is wat het effect

zal zijn zolang de onzekerheid over de bestuurlijke toekomst aanhoudt. Tot op de dag van vandaag loopt de reguliere besluitvorming gewoon door, en geldt genoemde spanning enkel het Toekomstvisiedossier.

<https://www.gelderland.nl/Persberichten/Paul-Frissen-gaat-bestuurscrisis-Scherpenzeel-ontwarren>

^x <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2454652/Gemeente-Scherpenzeel-opent-aanval-op-provincie-en-spreekt-van-smaad>

^{xi} Het rapport 'Zelfbewust Scherpenzeel' van Seinstravandelaar beschrijft weliswaar welke verbeteringen op bestuurskracht wenselijk zijn, maar stelt niet dat er bestuurskrachtproblemen zijn met een evident karakter. Immers: Seinstravandelaar benoemt oplossingen om, vanuit zelfstandig perspectief, een toekomstbestendige bestuurskracht te realiseren. Daarmee sluit Seinstravandelaar niet uit dat, mits de juiste keuzes worden gemaakt, Scherpenzeel in staat is de eigen bestuurskrachtproblematiek op te lossen. Nog los van het ontbreken van een oordeel als zou van evidente bestuurskrachtproblemen, zoals bedoeld in het Beleidskader, sprake zijn, geldt dat de beoordeling van de bestuurskracht van Scherpenzeel, gezien het primaat dat aan gemeenten wordt gegeven om zelf aan de eigen bestuurskrachtverbetering te werken, in deze fase prematuur zou zijn en moet ook het verbetertraject sindsdien worden beoordeeld.

^{xii} Zie document 'Plan van aanpak bestuurskracht opgave Scherpenzeel_25 sept 2020'

^{xiii} Oplossingsrichting Duurzaam Partnerschap met Barneveld lijkt op het eerste oog een tussenvariant tussen zelfstandigheid en herindeling. Duurzaam partnerschap is een containerbegrip dat alles omvat van een langjarige samenwerkingsovereenkomst op deelreinen tot ambtelijke fusie. Het College van Barneveld heeft in het eigen memo aan de gemeenteraad dd. 22 september jl. aangegeven dat ambtelijke fusie zonder perspectief op bestuurlijke fusie onbespreekbaar is (de 'stip op de horizon'). Feitelijk betreft dit dus een subvariant van herindeling.

Een duurzame ambtelijke samenwerking met Barneveld *zonder* perspectief op bestuurlijks fusie valt onder de oplossingsrichting zelfstandig Scherpenzeel.

In de kadernota zijn kansen voor ambtelijke samenwerking geïdentificeerd in Barneveld, Ede en Veenendaal.

Barneveld heeft dit in hun bespreking met GS bevestigd; dit is toegevoegd aan variant A (zelfstandigheid)

In feite is slechts sprake van 2 opties: zelfstandigheid of herindeling. Dit is in tegenspraak met de toezegging uit het Startdocument van GS dat meerdere varianten zouden worden onderzocht