

De positie van Renswoude in het licht van de arhi-procedure Heuvelrug

Advies in opdracht van de gemeente Renswoude (dec. 2003)

door prof.dr. A.F.A. Korsten¹

Inleiding

Mij is verzocht enkele vragen over de ARHI-procedure te beantwoorden ten behoeve van het gemeentebestuur van Renswoude in verband met de discussie over herindeling van gemeenten in het Utrechtse Heuvelrug-gebied en omstreken. Deze notitie (uit 2003) bevat de antwoorden. De antwoorden zijn gebaseerd op het GS-voorstel voor de Heuvelrug, kennisname van studies op het gebied van herindeling, een gesprek met de burgemeester van Renswoude (dhr. Schorer), een bijeenkomst voor gemeenteraden, B&W's en MT's van enkele gemeenten in de Heuvelrug, alsmede eigen ervaringen met herindeling.

De vragen luiden:

1. is een motie in de gemeenteraad van Amerongen voldoende reden om de gemeente Renswoude formeel in de door het Utrechtse college van GS gestarte ARHI-procedure te betrekken? De gedeputeerde heeft in een eerder stadium aangegeven geen grenscorrecties te willen omdat de zaak al gecompliceerd genoeg is.
2. Hoe kan Renswoude zich het beste in deze ARHI-procedure opstellen?
3. Betekent de provinciale handtekening onder het SGP-Valleiconvenant dat GS Utrecht juridisch voor 1-1-2007 geen ARHI-procedure kunnen starten om een herindeling van Renswoude te bevorderen?
4. Wat zijn de gevolgen van het betrokken worden in een ARHI-procedure, bv. t.a.v. begrotingstoezicht, bij vertrek burgemeester.

Achter deze vragen gaat een streven van het gemeentebestuur van Renswoude schuil om zich te verdedigen tegen een dreigende herindeling.

Om de vragen te beantwoorden is toelichting van belang.

Toetsingskader van het kabinet

Het rapport van GS Utrecht vermeldt het toetsingskader van het kabinet. We nemen de samenvatting hiervan over. Citaat: 'Het toetsingskader van 1986 is door het kabinet - Balkenende 1 dus aangepast. Een belangrijke verandering ten opzichte van de eerdere situatie is dat er door dit kabinet *niet langer een ondergrens* wordt genoemd, het kabinet niet zelf herindelingen zal entameren en dat het kabinet het criterium *draagvlak* van groot belang verklaart. Het kader kent nu de volgende criteria.

- *Draagvlak*
Het draagvlak onder de bevolking voor de herindeling moet geoptimaliseerd worden en zijn.
- *Bestuurskracht*

¹ Hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit der rechtsgeleerdheid. Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, adviescollege voor de ministers van BZK. Voormalig informateur. Columnist van Binnenlands Bestuur. Correspondentie-adres: Pastoor Lemmensstraat 1, 6333 CK Schimmert, tel. 045- 404 2453. E-mail: afa.korsten@consunet.nl

De bestuurlijke en ambtelijke organisatie dient voldoende onkwetsbaar te zijn om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen, zodat door een goede arbeidsmarktpositie en de juiste mate van specialisatie gekomen kan worden tot goed bestuur en dienstverlening.

- *Duurzaamheid*
De gemeente moet zijn toegerust voor een langere periode en niet binnen afzienbare tijd weer in een herindelingsdiscussie geraken.
- *Interne samenhang van nieuwe gemeente*
De gemeente moet een logische interne samenhang hebben die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe eenheid.
- *Regionale samenhang en evenwicht*
De gemeente moet een goede effectieve bestuurlijke partner zijn en een bijdrage kunnen leveren aan intergemeentelijke samenwerking. Dit criterium houdt ook in dat geen restproblematiek ontstaat.
- *Planologische ruimtebehoefte*
Indien zodanige ruimtelijke knelpunten ontstaan dat die door samenwerking niet op te lossen zijn dan kan dit een criterium zijn.

‘In dit beleidskader wordt verder aangegeven dat, *indien* provinciale voorstellen hun basis vinden in deze criteria, deze positief tegemoet zullen worden getreden door de minister. Ook kan worden vastgesteld dat in het beleidskader gemeenten en provincie als *gelijkwaardige actoren* worden benoemd. Daarbij geeft de minister aan dat criteria door belanghebbenden verschillend kunnen worden beoordeeld en in die zin niet absoluut zullen worden gehanteerd. Impliciet wordt in het beleidskader op verschillende plekken wel duidelijk gemaakt dat *draagvlak* een belangrijk criterium is. Ook andere argumenten als bestuurskracht en regionale samenhang kunnen aanleiding zijn voor herindeling. Op zakelijke gronden binnen de kaders van gemeentelijke herindeling dient een weging plaats te vinden’. Einde citaat.

Navraag leert dat het gemeentebestuur van Renswoude de afgelopen periode geen voorstellen heeft gedaan voor samenvoeging met een andere gemeente of voor grenscorrecties. Het gemeentebestuur van Renswoude acht voortbestaan van de gemeente wenselijk. Dat betekent in termen van de toetsingscriteria dat er geen enkel draagvlak bestaat voor herindeling van Renswoude. We gaan ervan uit dat dit basisinformatie is.

Basisinformatie over GS

Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben voorgesteld aan Provinciale Staten om een ARHI-procedure te beginnen voor de herindeling van de Utrechtse Heuvelrug waarbij betrokken worden de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn, Driebergen. Men spreekt wel van het MALDD-gebied.

In de gemeenteraad van Amerongen zijn met de kleinst mogelijke meerderheid twee moties aangenomen, nl. een motie waarin wordt aangedrongen om Wijk bij Duurstede bij het proces te betrekken, en een motie waarin aandacht gevraagd wordt voor de bijzondere positie van de kernen Overberg en Elst-Amerongen. Overberg (ca 1300 inwoners) zou wellicht beter kunnen aansluiten bij een Gelderse Valleigemeente zoals Renswoude of Woudenberg en Elst beter bij Elst-Rhenen. *Deze motie is voor GS aanleiding om ook de gemeenten Wijk bij Duurstede, Rhenen, Renswoude en Woudenberg formeel in de ARHI-procedure te betrekken.* Op 24 november jl. is een eerste behandeling van het GS-voorstel in de statencommissievergadering geweest, op 5 januari volgt een tweede behandeling en op 19 januari vergaderen PS hierover.

De gemeente Amerongen heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de voorkeur van de inwoners van de kern Overberg. Resultaat:

20% van de inwoners van Overberg wil aansluiten bij Scherpenzeel, maar aangezien dat een Gelderse gemeente is, is betrokken gevraagd aan te geven waar hun voorkeur naar uit zou gaan als hun keuze niet gerealiseerd zou kunnen worden. Dan is het resultaat als volgt.

- | | |
|-----------------------------------|------|
| - blijven bij Amerongen | 20% |
| - aansluiten bij <u>Renswoude</u> | 60% |
| - aansluiten bij Veenendaal | 16 % |
| - aansluiten bij Woudenberg | 2% |

Hierbij zij aangetekend dat er noch bestuurlijk noch qua voorzieningen veel relaties zijn tussen Overberg en Renswoude. Voorts is interessant dat de kern Overberg voor een klein deel gelegen is op het grondgebied van Leersum. Deze inwoners van Overberg zouden bij een zelfstandig Leersum willen blijven.

Samenwerkingsconvenant Strategisch Gebiedsperspectief Vallei

Renswoude (4.230 inwoners) is reeds tientallen jaren met enige regelmaat onderwerp van herindelingsprocedures. Tot nu toe stelt de gemeenteraad unaniem dat de meerwaarde van een herindeling voor de inwoners van Renswoude niet is aangetoond en kiest men voor behoud van zelfstandigheid. Na de laatste provinciale poging, medio jaren negentig, *om Renswoude samen te voegen met Scherpenzeel en Woudenberg* zijn er gesprekken op gang gekomen tussen Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, die hebben geleid tot een interprovinciaal samenwerkingsconvenant Strategisch Gebiedsperspectief Vallei (SGP Vallei), dat in februari 2003 ondertekend is door deze gemeenten *en de provincies Gelderland en Utrecht*. In het Convenant staat letterlijk dat er overeenstemming is dat gemeentelijke herindeling op dit moment *geen goed instrument* is. Het Convenant voorziet in intergemeentelijke samenwerking tot 1-1-2007, vervolgens een evaluatie daarvan, waarna bezien zal worden of eventueel de vorming van een nieuwe gemeente nodig is. Daarbij zijn alle mogelijkheden open, zoals bijvoorbeeld een functioneel begrensde samenvoeging van globaal de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg.

Thans kan geconstateerd worden dat de samenwerking goed verloopt, maar dat Scherpenzeel en Woudenberg toch de neiging hebben om de herindelingsdiscussie te heropenen.

Enkele reacties

Dit proces over mogelijkheden tot herindeling of het vermijden daarvan heeft inmiddels tot discussie geleid. Diverse gemeentebesturen van gemeenten uit de Heuvelrug die groter zijn dan Renswoude wensen herindeling. Dat is een nadeel voor Renswoude omdat Renswoude zelf ambtelijk kleiner is en kwetsbaar. Als anderen al 'niet zelf de broek kunnen ophouden' hoe moet Renswoude dat met om en nabij 25 werknemers dan kunnen, zal een redenering zijn.

Er is ook volop gediscussieerd in de regio. Zo heeft bijvoorbeeld in Amerongen een bijeenkomst van de gemeenteraden, MT's en B&W's plaatsgevonden van de gemeenten Leersum en Amerongen over de vraag of intergemeentelijke samenwerking op basis van het SETA-concept een alternatief was of dat herindeling toch wenselijk is. Dit SETA-concept betekent: *Samen en Toch apart*. De inhoud ervan is uitgewerkt in een boekje van een werkgroep onder mijn leiding, waarin o.a. een burgemeester zitting had, deskundigen op het gebied van bestuurskunde, recht en economie waren opgenomen en ook andere competenties vertegenwoordigd waren, zoals van consultants. SETA kan een alternatief zijn voor

herindeling als gemeenten ertoe overgingen en het succes bewezen hebben. De gemeenten Amerongen en Leersum hebben dat succes niet bewezen en dus glijden ze bijna onvermijdelijk de herindeling in, althans dat lijkt van afstand zo. Integrale gewestelijke samenwerking is meestal gebrekkig productief en geldt dus zelden of nooit als een geloofwaardig alternatief om herindeling tegen te gaan.

SETA houdt in dat bijvoorbeeld drie gemeenten een deel van hun ambtelijke capaciteit verenigen in een facilitair bedrijf dat werkt voor elk van de samenwerkende partnergemeenten. Het politiek primaat blijft bestaan; elk college en elke raad kan een opdracht geven aan zo een bedrijf. Dit concept leidt niet tot ambtelijke reorganisatie noch tot samenvoeging van raden; niet vroeg en niet laat. Het is een concept dat mogelijkheden biedt van slim gebruik van een grotere schaal, zonder de nadelen van herindeling, zoals een grotere afstand van bestuur naar burgers in huis te halen of de nadelen van gewestelijke (integrale) Wgr-samenwerking: vaak te weinig productief, niet transparant en de burgers kunnen niet 'afrekenen'. SETA is dus een middenvorm met het voordeel van een groeimodel.

Dit SETA-concept kan een antwoord zijn op het nakomen van complexe Rijksverplichtingen maar ook een manier om slim door middel van benutting van schaalvoordelen in te spelen op nieuwe uitdagingen zoals juridisering (hoe krijg ik meer kennis in huis om de jurisprudentie te kunnen volgen en minder fouten te maken?), europeanisering (samen af spreken wie wat volgt), meer interactief bestuur (waarbij organiseert de gemeente nu hoe open overleg met burgers en organisaties en waarbij niet?), digitalisering (hoe zorgen we er als gemeente voor dat we een website hebben via welke burgers met ambtenaren over individuele diensten afspraken kunnen maken?; de eis van minister van Boxtel). SETA is ook op de Heuvelrug toepasbaar. Het facilitair bedrijf hoeft geen eindmodel te zijn, SETA is ook veel voorzichtiger te starten. Wat is hier precies het schaalvoordeel? Dat de vele beetjes samen een hoop maken. Dus dat de juristen van de afzonderlijke gemeenten hun krachten bundelen, werk verdelen en zo meer voor elkaar krijgen dan elk apart. Dat de communicatiedeskundigen dat ook doen en de P&O-mensen. Enz. De praktijk bewijst het nut hiervan.

Herindeling is vanzelfsprekend te vermijden als de gemeentebesturen willen. Dan moeten ze zich van onderop op een SETA-achtige manier georganiseerd hebben. Veelal ontbreekt het daaraan nog. Dan wordt herindeling onvermijdelijk voor heel kleine gemeenten.

Overigens blijkt SETA ook toepasbaar als eenmaal een herindeling is gerealiseerd. Daarom zoeken bijvoorbeeld gemeenten als Nuth (met rond 100 fte aan ambtenaren) en Valkenburg a.d. Geul toenadering tot elkaar. Samen ben je robuuster, ook als je al aan de maat bent. Dat geldt ook voor gemeenten als Eersel en omstreken. Ook departementen gaan over tot een SETA-achtige constructie. Daar wordt gesproken van 'shared services' (krachtenbundeling door het delen van diensten). Deel wat je gemeenschappelijk kunt aanvatten zoals – om te beginnen - de PIOFAH-functies: personeelszaken, administratieve zaken, enz. Alleen gemeenten zonder elke vorm van ambitie, en/of die veel capaciteit kunnen inhuren of veel samenwerking effectief en doelmatig organiseerden in de vorm van een gemeenschappelijke milieudienst, sociale dienst e.d. kunnen dit vermijden maar dit blijken er maar weinig te zijn.

De discussie over SETA of herindeling heeft er in Amerongen uiteindelijk toe geleid dat een meerderheid van de gemeenteraad toch vrijwillig kiest voor gemeentelijke herindeling. SETA is vermoedelijk ook voor Renswoude geen begaanbaar pad meer, daarvoor heeft Renswoude te lang SETA genegeerd, tenzij een aantal omliggende gemeenten hiervoor al eerder – voor de ARHI-procedure aan de orde was - duidelijk gekozen heeft. SETA lijkt, naar het zich laat

aanzien, voor Renswoude dus geen optie meer om herindeling te vermijden omdat het aan de wil of het inzicht heeft ontbroken om SETA vorm te geven. Renswoude is qua ambtelijke kracht en potentie klein en kan de herindelingsdans daarom misschien nog enkele jaren ontspringen (mede vanwege het accept op herindeling van onderop). Lucratief is de positie echter geenszins. Renswoude lijkt in de positie te verkeren dat het bestuur meer dan tot nu toe vanuit zichzelf moet kijken waar het qua bestuurlijke en organisatiesterkten en -zwakten staat en de zwakten minder negeren. Zo gezien, biedt het schenken van veel aandacht aan de ARHI-procedure niet veel soelaas. De bestuurskracht van Renswoude behoeft versterking, hetzij via SETA, hetzij via herindeling. Of een actuele, kwaliteitsrijke regionale samenwerking een deel van de urgentie voor SETA kan wegnemen, is een kwestie van nadere bezinning bij het gemeentebestuur.

Antwoorden

De betekenis van een motie

Vraag 1: *is een motie in Amerongen voldoende reden om Renswoude formeel in de ARHI-procedure te betrekken? De gedeputeerde heeft in een eerder stadium aangegeven geen grenscorrecties te willen omdat de zaak al gecompliceerd genoeg is.* Antwoord: Een motie van één gemeenteraad is – als er niet krachtiger argumenten zijn - natuurlijk geen sterk argument of een krachtige aanleiding om iets in beschouwing te nemen. Maar omdat er thans in het Rijksbeleid veel accent ligt op vrijwillige herindeling-van onderop telt een motie wellicht wat meer. GS maken in hun voorstel van juli 2003 overigens melding van meerdere moties van diverse gemeenten, dus van kaderstelling (een belangrijke rol van gemeenten na invoering van de dualisering). Daar is niets op tegen.

Deze overwegingen geven het gemeentebestuur van Renswoude echter weinig houvast. Gedeputeerde Staten maken eigen afwegingen. Als het niet een motie is, kan er een andere aanleiding zijn of gevonden worden op basis van de criteria voor herindelingsbeleid van het huidige of het vorige kabinet om Renswoude in beschouwing te nemen en breed overleg te openen. In juridisch opzicht is hier geen bezwaar tegen te maken.

In het algemeen heeft een poging om rond herindeling ‘de juridische messen te slijpen’ of (in)correctheid van procedures op te voeren als argument vrijwel geen nut. Hoogstens leidt dit tot een loopgravenoorlog die een kleine gemeente vrijwel altijd verliest. Advies: Bespaar u de moeite om zich druk te maken over de rol van een motie. Veeleer is van belang dat Renswoude aan de rand ligt van het gebied waar het thans om lijkt te draaien.

Renswoude in de ARHI

Vraag 2: *Hoe kan Renswoude zich het beste in deze ARHI-procedure opstellen?* Antwoord: Dit is een fundamentele vraag voor een zeer kleine, bestuurlijk en ambtelijk kwetsbare gemeente met om en nabij 25 ambtenaren (fulltimers én deeltijders), waarop in het voorgaande al is ingegaan. De opstelling kan niet anders dan een constructieve zijn. Doe mee aan overleg, pleeg geen obstructie. Juridische strijd is volkomen zinloos.

Wat u – meer inhoudelijk gezien - kunt doen en gezien uw bestuurlijke verantwoordelijkheid moet doen, is zichzelf de vraag stellen: over welke sterkten en zwakten beschikt het gemeentebestuur nu én over 15 jaar? Deze vraag behoort – in mijn opvatting van goed bestuur - aan de orde te zijn onafhankelijk van initiatieven van GS van Utrecht. Idealiter is het gemeentebestuur van Renswoude in staat een visitatierapport opgesteld door derden te overleggen dat – na een diagnose – een beeld geeft van de gemeentelijke opgaven, de wijze

waarop het bestuur hier strategisch, tactisch en operationeel mee omgaat, hoe de opstelling van de gemeente is op het vlak van de collectieve taken en individuele dienstverlening, de participatie met burgers en medebestuur en wat de kwaliteit is van de bedrijfsvoering. Dus een rapport over de kwaliteit van het gemeentebestuur. Thans vinden op diverse plekken in dit land dergelijke visitaties plaats, soms onder de naam van een bestuurskrachtmonitor. De minister van BZK heeft die in Limburg – een voorloper - gestimuleerd.

Duidelijk is dat bij een kritische beoordeling van een kleine gemeenten van het type Renswoude een van de mogelijke consequenties is: minder ambitie tonen of een betere prioriteitstelling en betere bedrijfsvoering, en/of intensievere intergemeentelijke samenwerking plegen, of gemeentelijke herindeling voorstellen in de vorm van een gemeentelijke fusie en dus opschaling naar ruimte, budget en aantallen ambtenaren?

Over een bestuursschouw of visitatierapport (of bestuurskrachtmonitor) beschikt uw gemeente thans echter niet. Nu overgaan tot een visitatie met een zelfevaluatie is te laat. Een herindelingsvoorstel van onderop is evenmin ontwikkeld. En het SETA-concept is in uw gemeente nog niet doordacht. Dat brengt Renswoude nu of binnenkort met grote waarschijnlijkheid in een lastig parket. Het bestaan van Renswoude is niet langer zeker.

Alle kaarten zijn of lijken vanuit het perspectief van de gemeente Renswoude gezet op het SGP-Valleiconvenant. Vanuit dat convenant kan het gemeentebestuur wel een verdediging van de zelfstandigheid proberen op te bouwen maar gegeven het ontbreken van een visitatierapport en een voorliggende evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking staat Renswoude niet sterk. Renswoude kan niet vol trots naar een succesvol gemeentebestuur of succesvolle intergemeentelijke samenwerking verwijzen omdat het bewijs daarvan ontbreekt. Wellicht beschikt de gemeente wel over organisatievergelijking, dus benchmark-studies, op het vlak van ruimtelijke ordening of bijvoorbeeld handhaving, waaruit blijkt dat het gemeentebestuur (redelijk) goed scoort. Dan zou Renswoude in kunnen steken op het convenant en kunnen argumenteren: we doen het zelf goed en omdat het provinciebestuur straks pas met de gemeenten de gemeentelijke samenwerking op basis van het convenant gaat evalueren, is een discussie over herindeling nu niet opportuun.

De positie van Renswoude is zelfs als ik dit verdisconteer vermoedelijk zwak. Hoewel strikt genomen een visitatie nodig is, is op basis van doorlichting van tientallen kleine(re) gemeenten van tussen 2.000 en 25.000 inwoners, en dus met de grote van een ambtelijk apparaat van tussen 15 en 150 fte aan werknemers, vast te stellen dat Renswoude moeite zal hebben resp. heeft om de Rijksverplichtingen thans en in de toekomst zelfstandig na te komen. De kans is klein dat Renswoude zelfstandig de uitdagingen (voldoende) aankan op het vlak van juridisering, europeanisering, digitalisering, meer interactief bestuur en dus meer communicatie, meer aandacht voor reïntegratie van werklozen en meer voor handhaving van regels.

Kortom, op korte termijn is een strategie op te zetten rond de morele binding van de provincie aan een convenant dat de komende jaren pas aan evaluatie wordt onderworpen maar een doorlichting van het gemeentelijk bestuur en het ambtelijk apparaat brengt vermoedelijk tal van kwetsbaarheden en zwakten, naast sterkten, naar voren.

Provinciale handtekening

Vraag 3: *Betekent de provinciale handtekening onder het SGP-Valleiconvenant dat GS Utrecht juridisch voor 1-1-2007 geen ARHI-procedure kunnen starten om een herindeling van*

Renswoude te bevorderen? Antwoord: Neen. Een convenant is geen wet of verordening. Een convenant is juridisch niet bindend, slechts moreel. Het provinciebestuur kan zich beroepen op veranderde omstandigheden en erop wijzen dat haar systeemverantwoordelijkheid onderzoek mag impliceren. De herindeling is ook nog geen feit.

Als het bestuur van Renswoude zich dus op de procedure rond het convenant beroept en erop wijst dat er eerst een evaluatie moet plaatsvinden van de intergemeentelijke samenwerking alvorens de eventualiteit van een herindeling in beeld komt, heeft dit bestuur een 'sterke kaart' maar voor het winnen van het spel is het niet genoeg. Juridisch betekent de handtekening van het provinciebestuur bij een heel licht instrument als een convenant niets te meer daar andere convenantpartijen wel volop willen meewerken aan een herindelingsdiscussie. Bepaalde gemeenten achten zich niet sterk gebonden aan het convenant.

Gevolgen

Vraag 4: *Wat zijn de gevolgen van het betrokken worden in een ARHI-procedure, bv. t.a.v. begrotingstoezicht, bij vertrek burgemeester?* Antwoord: Stel de burgemeester vertrekt, dan betekent dit voor het verloop van de ARHI-procedure, voor zover ik kan zien, in het geheel niets. Anders gesteld, de gevolgen van het betrokken worden van Renswoude in een ARHI-procedure door vertrek van de burgemeester van Renswoude zijn nihil. Het een heeft niet te maken met het ander.

Renswoude kan los van een vertrek van de burgemeester wel met verscherpt begrotingstoezicht te maken krijgen. Artikel 21 van de Wet ARHI heeft betrekking op financieel toezicht. Het artikel is bedoeld om potverteren, vlak voor een herindeling, te voorkomen. Het artikel zegt in lid 1: 'Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door gedeputeerde staten aangewezen besluiten van het gemeentebestuur de goedkeuring van gedeputeerde staten. Lid 2: 'Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen'. Voorlopig zijn deze bepalingen nog niet op Renswoude van toepassing omdat er nog geen voorstel voor herindeling van Renswoude ligt maar van verscherpt toezicht en aanwijzingen kan later wel sprake zijn als er een provinciaal voorstel zou volgen.

Overigens, loopt er eenmaal een ARHI-procedure dan is er een kans dat een interim-burgemeester wordt aangesteld, wellicht een uit een naburige gemeente. Dat hoeft niet te impliceren dat dit de burgemeester is van een gemeente waarmee Renswoude zou kunnen worden heringedeeld.

Conclusies

Uit de antwoorden op de vier vragen is nog een conclusie te trekken. Het gemeentebestuur heeft geen sterke juridische middelen om de ARHI-procedure te bestrijden en kan dit dus beter nalaten. Een strijd om te overleven is bij een dergelijke mate van kwetsbaarheid van het buitengewoon kleine ambtelijk apparaat als Renswoude kent nauwelijks te winnen. Renswoude is – de vele goede bedoelingen ten spijt – met grote waarschijnlijkheid nauwelijks in staat om zelfstandig een duurzaam kwaliteitsrijk en continu slagvaardig antwoord te geven op de Rijksverplichtingen op tal van gebieden en op uitdagingen. Maar Renswoude heeft wel het 'tij' mee. Kleine gemeenten hebben ook kleinere problemen en 'groot is niet altijd goed'. Bovendien legt het kabinet veel accent op draagvlak van onderop

voor herindeling. Renswoude maakt geen aanstalten om zelf een herindeling voor te stellen. Daar komt nog iets bij. Een belangrijke reddingsboei op de korte termijn kan hierin gelegen zijn dat de herindelingsvoornemens ten aanzien van de Utrechtse Heuvelrug niet gestart zijn vanuit de noodzaak vooral of primair Renswoude 'aan te pakken'. Zo sluipend als Renswoude bij GS (via niet meer dan een motie) in beeld kwam, zo sluipend kan het ook weer uit beeld verdwijnen. Wil Renswoude zelfstandig blijven, dan zou 'stilzitten' kunnen lonen.

Stel dat Renswoude niet stil gaat zitten, maar optisch constructief mee wil denken, wat dan? Als Renswoude een nader onderzoek zou vragen naar alternatieven buiten de voorliggende gemeenten die in de ARHI-procedure zijn betrokken, dan zou Renswoude wellicht ook voor even buiten schot kunnen blijven. Immers, een van de alternatieven is samenvoeging met een gemeente die in een andere provincie ligt. Ook dat bemoeilijkt een herindeling.

Maar beide overwegingen zijn behoudend. Op de langere termijn is de vraag voor Renswoude onvermijdelijk gezien de kleinschaligheid en het beperkt vermogen van het ambtelijk apparaat: ga direct op zoek naar een partner of meer partners in herindeling of ga in een SETA-vorm met andere gemeenten samenwerken. Bundel krachten!

Toepassing van shared services (dus SETA) is tegenwoordig actueel en zelfs 'modern' maar een college van GS wil er doorgaans niks van weten als SETA plotsklaps en opportunistisch wordt opgevoerd om aan een herindeling te ontsnappen. Zo gauw de herindelingsdreiging weg is, trekken sommige gemeenten die samenwerking toejuichen zich weer op hun stek terug. Dat spreekt colleges van GS - begrijpelijk - niet erg aan.

In die zin heeft Renswoude de afgelopen tien jaar kostbare tijd verloren laten gaan. Derhalve, ook al is dit een tijd waarin het aantal singles toeneemt: zoek als bruidegom uw kandidaat-bruid!²

Literatuur

GS van Utrecht, Naar een bestuurskrachtige Heuvelrug, juli 2003.

Korsten, A.F.A., Samen en toch apart, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.

Korsten, A.F.A., Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert, Gemeente Wansveld, 2003..

Wet ARHI.

A.F.A. Korsten

Schimmert, 4 december 2003

² Deze analyse kent als beperking dat ik niet in staat ben geweest om de gemeentelijke organisatie door te lichten op bestuurskracht, noch een financiële analyse heb gemaakt, en evenmin de productiviteit van de intergemeentelijke samenwerking en dus de al of niet pro-actieve opstelling van Renswoude heb kunnen beoordelen.