

Toekomst Borsele in beeld

Welke gemeente willen we zijn?



Inhoud

Voorwoord	3
Korte weergave aanleiding en opdracht	4
Scenario's	5
0-SCENARIO: 'Borsele Breed'	5
SCENARIO 1: 'Basic Borsele'	8
SCENARIO 2: 'Sociaal Borsele'	10
SCENARIO 3: 'Ondernemend Borsele'	12
SCENARIO 4: 'Energiek Borsele'	14
SCENARIO 5: 'Unie(k) Borsele'	16
Borsele in kengetallen	18
Literatuurstudie	20
Inleiding	20
1. Ontwikkelingen openbaar bestuur	22
1.1 Het creëren van publieke waarde	22
1.2 Decentralisatie van taken	23
1.3 Ontwikkeling van collegeprogramma naar raadsprogramma	25
1.4 Nieuwe vormen van besturen	25
1.5 Regionale samenwerking en regionalisering	27
1.6 Participatie en inclusieve democratie	30
1.7 Het belang van digitalisering	34
1.8 Financiële situatie	36
2. Maatschappelijke ontwikkelingen	40
2.1 Ruimtelijke ontwikkeling (de ruimtelijke agenda)	40
2.2 (Sociale) voorzieningen (de maatschappelijke agenda)	40
3. Dienstverlening	43
3.1 Visie op dienstverlening	43
3.2 Investeren in veiligheid	44
3.3 Organisatie van dienstverlening (n eigen beheer of niet)	45
4. Enquêteresultaten kerntakenonderzoek	48
5. Conclusies	49
Bibliografie	51

Bijlage Schematische weergave van alle scenario's

Colofon

November 2021

Raadswerkgroep Toekomstvisie

Annet van de Ree - D66

Bauke de Jong - SGP/CU

Niels Kampstra - CDA

Jack Burgers - VVD

Voorwoord

Welke gemeente willen we zijn?

Het antwoord op de vraag: 'Welke gemeente willen we zijn?' is door en voor de Borselse gemeenteraad samengevat in dit rapport met hierin een vijftal scenario's plus een 0-scenario. Met de presentatie van dit rapport rondt de Raadswerkgroep Toekomstvisie - bestaande uit Annet van de Ree, Bauke de Jong, Niels Kampstra en Jack Burgers - de bestuursopdracht met de titel 'Welk realistisch toekomstscenario kan voor de gemeente Borsele worden geformuleerd?' af. Deze bestuursopdracht kwam voort uit de kerntakendiscussie 2020/2021. Het eindresultaat is realistisch en gebaseerd op maatschappelijke ontwikkelingen in onze samenleving.

Het 0-scenario representeert de huidige politieke situatie en uitgangspunten. De scenario's 1 t/m 5 zijn de uitwerking van het proces van de Raadswerkgroep Toekomstvisie op basis van literatuurstudie, dialoogtafels met belangenorganisaties, informatie uit het kerntakenonderzoek en uit het proces naar de Omgevingsvisie 2022. Hierin werden we extern begeleid door Bas ter Stege van Communicatiebureau Simester en Herman Lelieveldt, politicoloog en docent aan University College Roosevelt.

Voor de Raadswerkgroep Toekomstvisie bleek het een uitdaging om in een neutrale vorm realistische scenario's te formuleren. Na diverse zoomsessies, als gevolg van de coronamaatregelen, en enkele fysieke bijeenkomsten, kwam de werkgroep tot de beschrijving van deze scenario's. Brainstormen online is minder dynamisch dan de discussie in een fysiek overleg. Dit werd door de werkgroep als barrière ervaren. We bedanken de ambtelijke ondersteuners Philip de Vree, Martijn Priem, Esther van Deutekom, Henri Grim en trainees Liza Slager en Iris Maljaars voor het geduld en de uitwerking van de literatuurstudie, ondersteuning bij de dialoogtafels en de realisatie van dit eindproduct.

Borsele is een prachtige, complexe gemeente met stevige uitdagingen. Politiek gezien bieden de scenario's voldoende onderscheid om een volledig of gedeeltelijk scenario te kunnen verwerken in het toekomstig beleid na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022.

Namens de Raadswerkgroep Toekomstvisie wens ik deze gemeente veel succes toe in de keuze van het juiste scenario voor een robuuste toekomst.

Annet van de Ree
Voorzitter Raadswerkgroep Toekomstvisie

Korte weergave aanleiding en opdracht

Aanleiding

Verskillende ontwikkelingen zoals nieuwe technieken, ruimtelijke opgaven, klimaatverandering, energietransitie, stijgende uitgaven in de (jeugd)zorg, individualisering van burgers en de vergroting van de bestuurlijke dichtheid leiden tot een veranderende verhouding tussen overheid en burgers. De ontwikkeling van de laatste decennia wordt door Bovens, et al. (2017) gedefinieerd als de ontwikkeling van government (overheid) naar governance (netwerkmanagement). Deze ontwikkeling brengt nieuwe vraagstukken en uitdagingen voor de toekomst met zich mee.



Doelstelling

Om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur en de maatschappij en om goed voorbereid te zijn op de financiële uitdagingen, moet de gemeenteraad van Borsele een toekomstvisie formuleren. Door nu de juiste keuzes te maken, kan zij op een verantwoorde manier invulling geven aan de behoeften van de Borselse inwoners. Om aansluiting te houden bij haar omgeving formuleert de gemeenteraad deze nieuwe visie in samenwerking met de inwoners en

belangengroepen (formele adviesorganen) van de gemeente Borsele. Het doel van dit onderzoek is om een overzicht te krijgen van het huidige beleid en de voor Borsele relevante externe ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de maatschappij.

Onderzoeksvraag

Op basis van bovenstaande inzichten zijn er vijf realistische scenario's en een 0-scenario geformuleerd. Deze scenario's geven antwoord op de onderzoeksvraag: Welk realistisch toekomstscenario kan voor de gemeente Borsele worden geformuleerd?

Aanpak en leeswijzer

In eerste instantie is vooronderzoek gedaan naar praktijktheorie en literatuur over de voor Borsele relevante ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de maatschappij. In opdracht en onder verantwoordelijkheid van B&W hebben ambtenaren (trainees) van de gemeente Borsele vervolgens een literatuurstudie uitgevoerd naar de meest relevante (strategische) beleidsdocumenten en hieruit de kern geventileerd. De complete literatuurstudie is te vinden vanaf pagina 20.

De theorieën en inzichten uit dit onderzoek zijn gestaafd aan de praktijk door zowel de analyse van de enquêteresultaten uit het kerntakenonderzoek als gesprekken met belangenorganisaties. Zij zijn uitgenodigd op twee avonden om op basis van verkregen inzichten mee te praten over de toekomst van Borsele.

Uiteindelijk zijn de scenario's 1 t/m 5 uitgewerkt op basis van de literatuurstudie, de dialoogtafels en informatie uit het proces naar de omgevingsvisie 2021. De scenario's zijn te lezen vanaf pagina 5.

Scenario's

Op basis van de literatuurstudie, de dialoogtafels en informatie uit het proces naar de omgevingsvisie 2022 is een 0-scenario geformuleerd en zijn scenario's 1 t/m 5 uitgewerkt. In elk scenario komen tien thema's terug die samen een totaalbeeld geven.

0-SCENARIO: 'Borsele Breed'

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die zich kenmerkt door actief te zijn op alle beleidsmatige en maatschappelijke vlakken en haar kwaliteiten zo breed mogelijk benut. Daarbij stelt de gemeente randvoorwaarden op het gebied van ruimte en natuur met inpassing van economische ontwikkeling.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele blijft een zelfstandige gemeente en ze maakt deel uit van bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden. Ze ziet de zorgtaak als grootste uitdaging. Dit betekent voor andere domeinen een beperking van middelen, tenzij de belastingen worden verhoogd, het Rijk gemeenten meer financiële ruimte geeft of taken door andere overheden of Rijksdiensten worden overgenomen.

Democratie, Participatie & Dienstverlening

De besluitvorming (kaderstellend) is in handen van de gemeenteraad. Inclusieve democratie beperkt zich in Borsele tot dorps- en adviesraden die niet-bindend (on)gevraagd advies geven. De basis voor het gemeentelijk beleid zijn de wettelijke, semi-wettelijke en vrijwillige grondslag samen op regionaal, provinciaal en landelijk niveau. Wettelijke samenwerkingen zijn onder andere Veiligheidsregio Zeeland en Natura-2000 en semi-wettelijke samenwerkingen zoals de Regionale Energiestrategie (RES) en de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Borsele neemt op vrijwillige basis deel aan Gemeenschappelijke Regeling De Bevelanden. In haar dienstverlening staat de vraag van de inwoner centraal en ze hanteert maatwerk naast digitale dienstverlening. Borsele staat open voor inwonersinitiatieven. Bij deze initiatieven past zij een vorm van participatie toe volgens de eerste vier treden van de participatieladder.

Wonen & Bouwen

Door vergrijzing, ontgroening en inwonersterugloop daalt de vraag naar nieuwe woningen. De focus ligt op inbreiding en herstructurering (dorpsvernieuwing) met beperkte ruimte voor uitbreiding bij met name de kleine kernen. De quota voor nieuwbouw en uitbreiding is op provinciaal niveau vastgelegd en in overeenstemming met de afspraken in de nieuwe Regionale Strategische visie voor De Bevelanden. De kwaliteit van de woning, energieneutraal en levensloopbestendig, staat centraal. Woningkwaliteit in plaats van kwantiteit.

Fysieke voorzieningen

Iedere kern beschikt over een of meerdere fysieke voorzieningen zoals een dorpshuis of sportaccommodatie. Slimme samenwerkingen en fusies juicht de gemeente toe, maar dit blijft eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid van verenigingen, ed. Ze krijgen waar nodig, ondersteuning vanuit de gemeente.

Financiële positie

De begroting (basis 2021) is als volgt verdeeld:

Totaal inkomsten: 100%

Uitgaven per programma:

Bestuur, dienstverlening en veiligheid	8%
Verkeer en openbare ruimte	11%
Lokale economie	4%
Leefbaarheid, Onderwijs, Cultuur en sport	12%
Werk en inkomen	12%
Zorg	29%
Milieu	9%
Ruimtelijke ontwikkeling	2%
Algemene dekkingsmiddelen	2%
Bedrijfsvoering	12%

Totale uitgaven: 101 %

In 2021 is de begroting sluitend gemaakt door middel van bezuinigingsbeslissingen. Dit werkt door in de jaren t/m 2024 op basis van het kerntakenonderzoek uit 2021.

Economie & Bedrijvigheid

Borsele richt zich op het behoud en de versterking van de werkgelegenheid binnen diverse sectoren en ze werkt intensief samen binnen de Bevelanden. Binnen de sector recreatie ligt de focus op kwaliteit en beleving. Het recreatief gebied Landschapspark Borsele is een bekend begrip en diverse nieuwe initiatieven passen hierin.

In de detailhandel blijven Heinkenszand en 's-Gravenpolder de twee bovenlokaal verzorgende centra met een geconcentreerd kwalitatief aanbod. Het aanbod in de overige kernen is kleinschalig.

De agrarische functie is geoptimaliseerd door schaalvergroting of de realisatie van nieuwe agrarische bedrijfstypen. Dit heeft de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarde(n) niet aangetast. De focus ligt op het behoud van het grootschalig polderkarakter van de gemeente. Industrie & bedrijventerreinen: Borsele heeft een gunstig vestigingsklimaat voor kleinschalige bedrijven. Grootschalige ontwikkelingen zijn regionaal georganiseerd. Door onder andere de ontwikkelingen in de energietransitie is het North Sea Ports terrein vrijwel volledig uitgegeven. In Sloepoort ligt de focus op duurzame inrichting met o.a. een 'central gate'.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

Borsele houdt de OV-voorzieningen op peil met een vraaggericht systeem. De infrastructuur zorgt voor zo min mogelijk verkeersbewegingen van landbouw- en vrachtverkeer in de kernen. 60% van onze wegen voldoet minimaal aan het beeldkwaliteitsniveau B (voldoende) volgens de CROW-methodiek. Het fietsverkeer in Borsele is actief gestimuleerd door verkeersveilige schoolomgevingen en fietsverbindingen. De gemeente faciliteert alternatieve en duurzame vervoersvormen zoals de elektrische (dorps)auto en laadpalen.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Circulariteit is de norm in Borsele met als doel om in 2045 energieneutraal te zijn. De gemeente voert de RES Zeeland uit. Het NSP-havengebied functioneert als concentratielocatie voor windenergie. Klimaatadaptatie staat hoog op de agenda en de aanpak van de Klimaatadaptatie Strategie Zeeland (KASZ) is vertaald naar gemeentelijk niveau. Vanuit haar duurzaamheidsvisie werkt de gemeente aan projecten waarmee ze haar ambities op het gebied van duurzaamheid nastreeft. Er is beleid vastgelegd voor de aanleg van zonneparken.

Landschap & Natuur

De landschappelijke en natuurlijke waarden in Borsele blijven behouden. De versterking van haar landschappelijke en culturele waarden is ingezet. Er is ruimte voor bedrijvigheid, maar deze heeft beperkte invloed op het leefmilieu en de bestaande landschappelijke kwaliteiten. De Zak van Zuid-Beveland wordt gekoesterd als waardevol Nationaal Landschap.

Veiligheid

De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid is een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de Westerscheldetunnel, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders.

Sociale voorzieningen

Borsele heeft een hoog voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur. De nadruk is verschoven van aanbod- naar vraaggericht werken. De nadruk op preventie, normalisatie, positieve gezondheid en de integratie hiervan in de verschillende beleidsterreinen voorkomt dure zorg. Inwoners voeren de eigen regie. De gemeente werkt volgens de landelijke ontwikkeling van zorgmaatschappij naar participatieve samenleving.



SCENARIO 1: 'Basic Borsele'

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die zich kenmerkt door een minimale inzet op alle beleidsmatige en maatschappelijke vlakken. De gemeente opereert enkel vanuit haar wettelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden: het minimum doen is het maximum.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele blijft een zelfstandige gemeente en maakt alleen uit van bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden die wettelijk verplicht zijn. Uitdagingen zoals de energietransitie zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en inwoner. Op alle domeinen zijn de middelen beperkt. Dit maakt de gemeente Borsele een goedkope gemeente om in te wonen.

Democratie, Dienstverlening & Participatie

De besluitvorming is grotendeels in handen van de gemeente zelf. De gemeenteraad is hierbij de belangrijkste volksvertegenwoordiging. Bij het ontwikkelen van beleid worden betrokkenen wel meegenomen als gesprekspartners, maar de gemeente is niet verplicht iets met de uitkomst van deze gesprekken te doen.

Burgerparticipatie betekent dat de burgers informatie krijgen over beslissingen die al zijn genomen. Er is veel ruimte voor eigen initiatieven van burger en vanuit markt.

De dienstverlening wordt volledig digitaal aangeboden. Waar gewenst of waar nodig, wordt de tijd genomen voor een persoonlijk adviesgesprek.

Wonen & Bouwen

Als het om planontwikkeling gaat is Borsele reactief, de markt is aan zet. Op basis van de plannen vindt een beoordeling plaats. Bij instemming volgt een wettelijke procedure waarbij er minimale eisen gehanteerd worden op het gebied van beeldkwaliteit en maatvoering.

Fysieke voorzieningen

Zwembaden, dorpshuizen, gemeenschapscentra en de bibliotheek zijn geprivatiseerd. Borsele voert alleen de wettelijke taken uit.

Financiële positie

Gemeente Borsele werkt met een sluitende begroting. Als het mogelijk is, wordt er extra gespaard. Lasten worden niet doorgeschoven naar de toekomst. Investerings worden weloverwogen en zorgvuldig gemaakt en met belastinggeld gaat Borsele zuinig om. Tegelijkertijd draagt zij verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van gemeentelijke taken en een goed onderhoud van gemeentelijke bezittingen

Economie & Bedrijvigheid

Borsele is een gemeente waar het goed ondernemen is. De werkgelegenheid is voldoende op de bevolking afgestemd. Bedrijven en industrie zijn goed bereikbaar. We zijn een formele gemeente. De gemeente levert de kraampjes, de markt bepaalt de inhoud.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

Borsele doet wat nodig is om de kwaliteit van haar wegen voldoende te houden en voldoet daarmee aan de landelijke eisen omtrent onderhoudsniveau. Initiatieven op het gebied van nieuwe mobiliteitsconcepten laat de gemeente aan de markt over. Inwoners dragen eigen verantwoordelijkheid voor verbetering en vernieuwing op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Alleen samen maken we het verschil. Daarom daagt Borsele de samenleving uit om verantwoordelijkheid te nemen en mee te investeren in een duurzame toekomst. Stimuleren en overtuigen zijn de eerstaangewezen methoden hiervoor, maar het opleggen van strengere normen is niet uit te sluiten. De doelen die landelijk en provinciaal zijn gesteld, zijn immers geen vrijblijvende opgave.

Landschap & Natuur

Borsele gelooft in een vitaal platteland met rust en ruimte; agrariërs kunnen op een gezonde manier zelfstandig ondernemen. Een leefbaar cultuurlandschap én biodiversiteit gaan hierbij hand-in-hand. De gemeente houdt haar doelen en uitvoeringsactiviteiten minimaal en heeft een toetsende rol bij landschappelijke initiatieven.

Veiligheid

De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de WST, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.

Sociale voorzieningen

Borsele heeft een minimaal voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur. De gemeente voert slechts haar wettelijke taken uit. De instandhouding van voorzieningen is in handen van inwoners en de markt. Zij voeren de eigen regie over hun leven en zijn zelf in grote mate verantwoordelijk voor hun fysieke en mentale gezondheid. Alleen wanneer dit écht nodig is, biedt de gemeente ondersteuning op maat (vangnetfunctie). Preventie is hierbij van groot belang.



SCENARIO 2: 'Sociaal Borsele'

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die leidend en onderscheidend is op het gebied van de leefbaarheid van haar kernen. De gemeente geeft prioriteit aan sociale en fysieke (ontmoetings) voorzieningen om de sociale cohesie in elke kern in stand te houden en te versterken.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele blijft een zelfstandige gemeente en maakt met name op het gebied van het sociaal domein deel uit van bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden. Bij de verdeling van het geld geeft ze voorrang aan investeringen die de leefbaarheid van de kernen verstevigen en zorgen voor een aangenaam woon- en leefklimaat voor alle inwoners.

Democratie, Dienstverlening & Participatie

De gemeente laat de besluitvorming over aan de betrokkenen, de ambtelijke organisatie heeft hierbij een adviserende rol. De besluiten die de betrokkenen maken, hebben een bindende werking: de gemeente neemt deze over. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het meebeslissen over de inrichting van het dorpshart of het zelfstandig inrichten van een dorpsbos. De dorpsraden krijgen meer invloed.

Burgerparticipatie wordt georganiseerd door samen met de inwoners oplossingen te bedenken en door hen te laten meebeslissen. Het ontwikkelen van eigen initiatieven wordt gestimuleerd.

Wonen & Bouwen

Borsele heeft ruimte in het woningbouwprogramma om nieuwe woningen te bouwen. Het gaat hierbij echt om maatwerk, zowel in de kernen als in het buitengebied. Waar nodig wordt er uitgebreid buiten de bestaande dorpskernen. Borsele doet er alles aan om te zorgen dat iedereen die in Borsele wil (blijven) wonen, dat ook daadwerkelijk kan.

Fysieke voorzieningen

Multifunctionele (sport-)accommodaties, dorpshuizen en integrale kindcentra zijn van groot belang voor de leefbaarheid en saamhorigheid in de kernen. Gemeente Borsele ondersteunt en onderhoudt deze voorzieningen daarom actief. De gemeente zet zich in voor een breed aanbod aan sport en sportverenigingen en de daarbij behorende faciliteiten.

Financiële positie

Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen.

Dit wordt bereikt door:

- Een vast percentage van de begroting te reserveren voor de specifieke ambities van de gemeente op het gebied van het verstevigen van de leefbaarheid in de kernen.
- Reserveringen te doen voor extra investeringen.
- Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast.

Economie & Bedrijvigheid

Borsele is een gemeente waar het goed ondernemen is. De werkgelegenheid is voldoende op de bevolking afgestemd. Bedrijven en industrie zijn goed bereikbaar. De gemeente ondersteunt waar nodig en er is beperkte uitbreidingsruimte mogelijk.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

Alle Borselse dorpen zijn goed bereikbaar met de verschillende vervoersvormen. De gemeente faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die vanuit de markt komen en die voorzien in de behoeften van inwoners. Daarnaast zorgt Borsele voor een netwerk voor de gemeente met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. Digitale bereikbaarheid is voor ieder huishouden beschikbaar.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Borsele stimuleert bewoners, organisaties en bedrijven om te verduurzamen en energie te besparen. Kleinschalige (energie)initiatieven die ten goede komen van de dorpen of Borselse bedrijven zijn mogelijk, ook als zij net buiten de bestaande bebouwde contouren vallen. De woonomgeving is standaard volgens de normen van klimaatadaptatie ingericht. Bestaande woningen zijn zo goed mogelijk verduurzaamd.

Landschap & Natuur

Borsele kiest voor leefbare kernen met voldoende woningen voor haar inwoners. Daarom staat ze nieuwe ruimteclaims voor verstedelijking toe. Dit heeft gevolgen voor het (cultuur)landschap en de natuur, die mogelijk moeten wijken ten behoeve van de leefbaarheid in elke kern.

Veiligheid

De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de WST, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden actief betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.

Sociale voorzieningen

Het voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur is bovengemiddeld hoog. Borsele stimuleert sociale voorzieningen en netwerken door (in samenwerking met inwoners) een breed activiteiten aanbod te onderhouden. Met behulp van een sociaal loket werkt de gemeente samen met inwoners en zorgpartners om tot een integraal plan te komen waar zoveel mogelijk mensen en partijen achter staan. De gemeente kent een relatief hoge zorgvraag vanwege de toename van het aantal ouderen. Jong en oud kan rekenen op passende ondersteuning. Hierbij streeft Borsele naar een goede balans tussen algemene voorzieningen en maatwerk in individuele gevallen.



SCENARIO 3: ‘Ondernemend Borsele’

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die leidend en onderscheidend is op het gebied van economie en mobiliteit. De gemeente initieert en stimuleert initiatieven die bijdragen aan een bedrijvig en bereikbaar Borsele.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele blijft een zelfstandige gemeente en maakt met name op het gebied van economie en mobiliteit deel uit van bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden. Om deze deelgebieden verder te ontwikkelen, ontstaan nieuwe ruimteclaims die effect hebben op landschap en natuur. Bij de verdeling van financiële middelen gaat de voorkeur uit naar plannen die de economie, bedrijvigheid, mobiliteit en bereikbaarheid van Borsele verbeteren.

Democratie, Dienstverlening & Participatie

De besluitvorming gaat in overleg met de betrokkenen. De gemeente en de betrokkenen stellen samen een probleem vast en gaan vervolgens gezamenlijk op zoek naar een oplossing. De overeengekomen oplossingen zijn bindend. Burgerparticipatie betekent hierin dat plannen vooraf aan de burger bekend worden gemaakt of dat er (vrijblijvend) gevraagd wordt naar de wensen van de burger.

Wonen & Bouwen

Borsele zet in op flexibel bouwen en wonen. De gemeente beweegt mee met de maatschappelijke behoefte. Zo is er ruimte voor arbeidsmigranten en (tijdelijke) tweede woningen. Daarnaast is er meer vrijheid in beeldkwaliteit en maatvoering van huizen.

Fysieke voorzieningen

Sportverenigingen zijn gefuseerd, waardoor een logische concentratie van sportaccommodaties ontstaat. Deze concentratie zorgt voor een hoog kwaliteitsniveau. De accommodaties zijn goed bereikbaar vanuit omliggende kernen. Dorpshuizen zijn multifunctionele centra met een winstoogmerk.

Financiële situatie

Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen.

Dit wordt bereikt door:

- Een vast percentage van de begroting te reserveren voor de specifieke ambities van de gemeente op het gebied van economie en mobiliteit.
- Reserveringen te doen voor extra investeringen.
- Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast.

Economie & Bedrijvigheid

Een goed functionerende lokale economie is van groot belang voor de gemeente Borsele. Bedrijvigheid op bedrijventerreinen zorgt voor werkgelegenheid. In de dorpen en kernen leidt de bedrijvigheid voor een goed voorzieningenniveau en daarmee een prettig woonklimaat. Borsele werkt met een economische visie voor de gemeente, een detailhandelsvisie, een toeristisch-recreatief actieplan en een visie op bedrijventerreinen. Zo kan de gemeente gericht handelen om vestigings- of uitbreidingsmogelijkheden te verbeteren.

Economische ontwikkeling van de gemeente en de regio is belangrijk voor de bewoners. De veranderingen in de samenleving zorgen ervoor dat vormen van werkgelegenheid verdwijnen en dat nieuwe ontstaan. Ruimtelijk heeft dat gevolgen voor bedrijventerreinen, winkels, recreatiesector en de agrarische sector. De gemeente speelt in op de gevolgen en ondersteunt actief.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

De Borselse dorpen en bedrijven zijn goed bereikbaar. Hierbij is speciale aandacht voor de verbindingen voor woon-werkverkeer. De gemeente faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die vanuit de markt komen. Daarna zorgt Borsele voor een netwerk voor de gemeente met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. De bedrijventerreinen hebben voorrang bij de aanpak van knelpunten op het gebied van bereikbaarheid. Digitale bereikbaarheid is in ieder huishouden beschikbaar.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Borsele stimuleert inwoners en ondernemers om te verduurzamen en energie te besparen. Duurzame mobiliteit en de verduurzaming van bedrijven hebben hierbij prioriteit. De woonomgeving is standaard volgens de normen van klimaatadaptatie ingericht. De gemeente geeft daarnaast ruimte aan grootschalige initiatieven van commerciële partijen en accepteert dat dit grote invloed heeft op haar buitengebied.

Landschap & Natuur

Nieuwe ruimteclaims, zoals voor energie en klimaatadaptatie, maar ook voor de uitbreiding van bedrijventerreinen, hebben effect op het Borselse landschap. De landschappelijke en natuurlijke waarden in Borsele nemen af vanwege de invloed van bedrijvigheid op het leefmilieu en de landschappelijke kwaliteiten.

Veiligheid

De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de WST, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden actief betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.

Sociale voorzieningen

Borsele heeft een gemiddeld voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur. Hiernaast spant de gemeente zich extra in om naast de wettelijk hoeveelheid garantiebanen, extra banen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Borsele geeft als werkgever het goede voorbeeld. Ze zet in op creatieve manieren om dit te stimuleren en start daarnaast experimenten om het aantal mensen dat in de schuldproblemen zit, terug te dringen. Een goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt is cruciaal om te voorkomen dat er vroegtijdig schoolverlaters zijn. Ook bevordert dit de doorstroming naar de (lokale) arbeidsmarkt.



SCENARIO 4: 'Energiek Borsele'

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die leidend en onderscheidend is op het gebied van duurzaamheid, ruimte en natuur. De gemeente geeft prioriteit aan landschapsbehoud en verduurzaming. Borsele stelt randvoorwaarden op het gebied van ruimte & natuur met inpassing van economische ontwikkelingen.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele blijft een zelfstandige gemeente en maakt met name op het gebied van klimaat en duurzaamheid deel uit van bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden. Borsele wil leidend zijn in de energietransitie. Er wordt alleen gebruikgemaakt van energie van hernieuwbare bronnen, zoals zon, wind en aardwarmte. Bij de verdeling van financiële middelen gaat de voorkeur uit naar duurzame projecten.

Democratie, Dienstverlening & Participatie

Burgerparticipatie is vanuit de gemeente georganiseerd. Er is voldoende ruimte voor de inwoners om wensen en initiatieven aan te dragen. De gemeente en de inwoners gaan gezamenlijk opzoek naar oplossingen. Burgerinitiatieven op het gebied van energie en landschap worden extra gestimuleerd.

Wonen & Bouwen

Het open landschap mag niet aangetast worden. Nieuwe, ruimtelijke impact van wonen, economie en landbouw zijn onacceptabel. Wordt er nieuw gebouwd? Dan is inbreiding de norm. Bewoners die aan de slag willen met het verduurzamen van hun woning worden ondersteund. Ook voor ondernemers en maatschappelijke organisatie die willen verduurzamen, biedt Borsele verschillende mogelijkheden.

Fysieke voorzieningen

Borsele zet sterk in op het verminderen van energieverbruik, want energie die je niet gebruikt hoef je ook niet op te wekken. De gemeentelijke gebouwen zijn energiezuinig en duurzaam, ze zijn goed geïsoleerd en hebben zonnepanelen en warmtepompen. Elke kern beschikt over een of meerdere fysieke voorzieningen zoals een dorps huis of sportaccommodatie. Samenwerkingen en fusies juicht de gemeente toe, maar dit gebeurt op eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de betrokken verenigingen. Als het nodig is, krijgen ze ondersteuning vanuit de gemeente.

Financiële situatie

Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen.

Dit wordt bereikt door:

- Een vast percentage van de begroting te reserveren voor de specifieke ambities van de gemeente op het gebied van duurzame projecten.
- Reserveringen te doen voor extra investeringen.
- Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast.

Economie & Bedrijvigheid

Borsele is een gemeente waar het goed ondernemen is. De werkgelegenheid is voldoende op de bevolking afgestemd. Bedrijven en industrie zijn goed bereikbaar. Toekomstbestendige bedrijven kunnen alleen op hun bestaande locatie uitbreiden. Door de energietransitie vestigen meer bedrijven zich in de gemeente Borsele. Dit leidt tot meer nieuwe innovatieve ontwikkelingen in de infrastructuur. Duurzame energiebedrijven worden extra gestimuleerd door de gemeente.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

Alle kernen zijn goed bereikbaar. Borsele faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die komen vanuit de markt. Duurzame vormen van mobiliteit hebben hierbij de voorkeur. Daarnaast zorgt de gemeente voor een lokaal netwerk met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. Ze legt geen nieuwe wegen aan in het buitengebied. Digitale bereikbaarheid krijgt prioriteit.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Borsele werkt mee aan de kringlooeconomie: alles wat we maken, kunnen we opnieuw gebruiken. We zetten stappen op weg naar een duurzaam Borsele: klimaatneutraal en energieneutraal. De woonomgeving is standaard volgens de normen van klimaatadaptatie ingericht. De gemeente voert afvalscheiding zo veel mogelijk door. Campagnes stimuleren inwoners en bedrijven om bewust om te gaan met energie. De gemeente stelt de agenda samen, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aanbieden. Deze ideeën spelen een grote rol in de ontwikkeling van beleid. Borsele zet in op energiebesparing, duurzame productie van energie en intelligente energiesystemen. Hierbij behoudt en beschermt ze de landschappelijke kwaliteiten zo veel mogelijk. Initiatieven voor een grootschalige opwekking van energie vinden niet plaats in het buitengebied en blijven daarmee binnen bestaande bebouwde contouren.

Landschap & Natuur

Borsele kiest voor een vitale agrarische sector, waarbij ze innovatie ideeën stimuleert. De gemeente vindt het belangrijk dat agrariërs en natuurbeheerders meer samenwerken en jaagt deze samenwerking aan. Dit mag echter niet leiden tot nieuwe ruimteclaims. De agrarische sector is een drager van ons open, beeldbepalende landschap. Borsele beoogt daarom een transformatie naar circulair en energieneutraal ondernemen met respect voor mens, dier en milieu. Ook maakt ze zich hard voor een ambitieuze uitbreiding van het beschermd landschap.

Veiligheid

De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de WST, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden actief betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.

Sociale voorzieningen

Borsele heeft een gemiddeld voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur. Inwoners kunnen rekenen op passende zorg en ondersteuning. De toename van het aantal ouderen in de gemeente leidt tot een relatief hogere hulpvraag. We streven in de omgang met deze vraag naar een goede balans tussen algemene voorzieningen en maatwerk in individuele gevallen.



SCENARIO 5: 'Unie(k) Borsele'

Omschrijving scenario

Borsele is in dit scenario een gemeente die ook buiten de gemeentegrenzen actief is. Om de leefbaarheid van de dorpen en kernen te verbeteren, wordt er gebiedsgericht gewerkt in plaats van gemeentegericht. De gemeente sluit zoveel mogelijk aan bij de wensen en behoeften van de mensen die in het gebied wonen. Dit kan lokaal verschillen, Borsele levert maatwerk.

Welke gemeente zijn we in dit scenario?

Gemeente Borsele werkt samen met andere gemeenten voor een gebiedsgerichte aanpak. Borsele zoekt naar nieuwe, intensievere en/of federatieve vormen van samenwerking in de regio. Zeker als deze samenwerkingen zorgt voor kostenefficiëntie en effectiviteit in de uitvoering.

Democratie, Dienstverlening & Participatie

Er is veel ruimte voor ideeën en plannen van de burgers. De burgers mogen zelf uitvoeren en beslissen: burgerparticipatie wordt overheidsparticipatie. Borsele staat open voor nieuwe, intensievere en/of federatieve vormen van samenwerking in de regio. Het is daarbij belangrijk dat elke kern wel één duidelijk aanspreekpunt bij de gemeente heeft. Op die manier kunnen onderwerpen snel en integraal worden opgepakt.

Wonen & Bouwen

Borsele werkt samen in een regionaal woningbouwprogramma, waarbij gebiedsgericht integrale afwegingen worden gemaakt. Door de samenwerking wordt er flexibel gereageerd op behoeften. Ook buiten de gemeentegrenzen kan er voorzien worden in de vraag van inwoners.

Fysieke voorzieningen

Maatschappelijke dienstverleningsfuncties en fysieke ontmoetingsfuncties zijn regionaal georganiseerd en gecentraliseerd.

Financiële situatie

Kostenefficiënt beleid is mogelijk omdat de vorm en schaal van samenwerking recht doet aan de opgaven en uitdagingen waar Borsele voor staat. Doordat kennis en inzichten worden uitgewisseld en er samen naar oplossingen wordt gezocht, is de kans reëel dat er ook op langere termijn vooruitgang en financieel voordeel geboekt kan worden. Synergie en schaalvoordeel komen per beleidsdomein op een verschillende manier tot uitdrukking.

Economie & Bedrijvigheid

Borsele is een gemeente waar het goed ondernemen is. De werkgelegenheid is voldoende op de bevolking afgestemd. Bedrijven en industrie zijn goed bereikbaar. De ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt gebiedsgericht en integraal afgewogen. De gemeente speelt een prominentere rol binnen North Sea Port.

Mobiliteit & Bereikbaarheid

Bereikbaarheid van dorpen en kernen in Borsele mogelijk per elektrische auto, te voet en op de fiets. Nieuwe vervoersconcepten en slimme mobiliteit vervangen de traditionele OV-voorzieningen. In het kader van efficiëntie en kosten pakt de gemeente dit regionaal/provinciaal op. Borsele zorgt voor het onderhoud van de eigen wegen. Voor nieuwe mobiliteitsconcepten richt ze zich op regionale samenwerkingen en provinciale stimulans.

Energie, Klimaat & Duurzaamheid

Uitdagingen op het gebied van energie, klimaat en duurzaamheid kan Borsele niet als zelfstandige gemeente oplossen. Samenwerking op regionaal en provinciaal niveau is cruciaal. Daarom kiest de gemeente voor een gezamenlijke en grootschalige aanpak die het behalen van de energie-, klimaat- en duurzaamheidsdoelen mogelijk maakt. De woonomgeving is standaard volgens de normen van klimaatadaptatie ingericht. Borsele stimuleert daarnaast inwoners en ondernemen om te verduurzamen en initiatieven aan te dragen.

Landschap & Natuur

De effecten en invloed van de energietransitie op het Borselse landschap zijn groot. Met subsidies en vergoedingen vanuit het Rijk heeft de gemeente natuurcompensatie gerealiseerd. Een afgebakend gebied met daarin het meest waardevolle cultuurlandschap is vastgelegd als beschermd gebied. De landbouw is omgevormd tot kringlooplandbouw: volhoudbare landbouw op basis van biologische teelt met een rijke biodiversiteit, natuurvriendelijk zoetwaterbeheer en een gezonde bodem.

Veiligheid

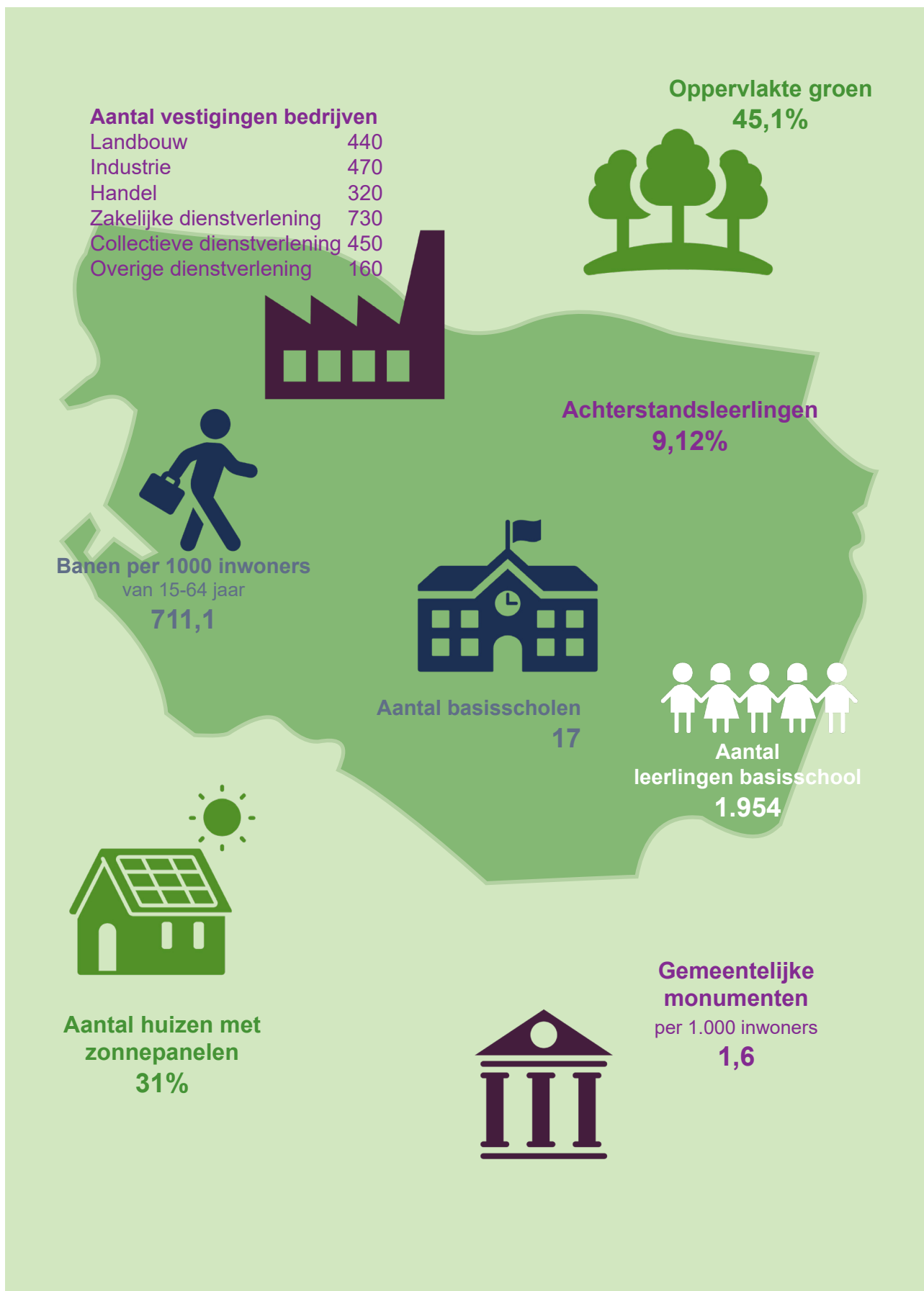
De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt door de aanwezigheid van de WST, Westerschelde, het NSP-havengebied, hoog risico-industrie, doorgaande spoor- en wegverbindingen, kerncentrale en nucleaire opslag & transport. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden actief betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.

Sociale voorzieningen

Borsele heeft een goed sociaal beleid. Iedereen krijgt de zorg die nodig is. De gemeente regelt haar sociale voorzieningen voor zorg, welzijn, sport, onderwijs en cultuur op regionaal niveau. Jeugdzorg wordt centraal vanuit de Provincie of door een landelijke organisatie aangeboden. De uitvoering van structurele Bevelandse uitvoeringstaken is definitief overgedragen aan een slagvaardige en krachtige uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld GR De Bevelanden).



Borsele in kengetallen



Energielabel woningen

A++	-
A+	-
A	22,4%
B	16,0%
C	30,8%
D	13,1%
E	7,2%
F	4,1%
G	6,4%

Totaal aantal woningen
9.850

Woningen naar eigendom

Koop	74%
Corporatiehuur	20,9%
Huur overig	4,9%



Jongeren met jeugdhulp
%van jongeren tot 18 jaar
10,9

28 tennisbanen
29 voetbalvelden



Totaal misdrijven
per 10.000 inwoners
57,41

Aantal sportclubs
50

Levensverwachting
83,3 jaar

Aantal inwoners per kern*

Baarland	608
Borssele	1443
Driewegen	571
Ellewoutsdijk	373
's-Gravenpolder	4722
's-Heer Abtskerke	511
's-Heerenhoek	1968
Heinkenszand	5486
Hoedekenskerke	716
Kwadendamme	969
Lewedorp	1773
Nieuwdorp	1229
Nisse	611
Oudelande	676
Ovezande	1196

Totaal 22852

Werkloosheid
2,6%

Werkloze jongeren
1%



Aantal mantelzorgers
18,9%



* november 2021

Literatuurstudie

Inleiding

Aanleiding

Verschillende ontwikkelingen zoals nieuwe technieken, ruimtelijke opgaven, klimaatverandering, energietransitie, stijgende uitgaven in de (jeugd)zorg, individualisering van burgers en de vergroting van de bestuurlijke dichtheid leiden tot een veranderende verhouding tussen overheid en burgers. De ontwikkeling van de laatste decennia wordt door Bovens, et al. (2017) gedefinieerd als de ontwikkeling van government (overheid) naar governance (netwerkmanagement). Deze ontwikkeling brengt nieuwe vraagstukken en uitdagingen voor de toekomst met zich mee.

Doelstelling

Om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur en de maatschappij en om goed voorbereid te zijn op de financiële uitdagingen moet de gemeenteraad van Borsele een toekomstvisie formuleren. Door nu de juiste keuzes te maken kan op een verantwoorde manier invulling worden gegeven aan de behoeften van de Borselse inwoners. Om aansluiting te houden bij haar omgeving formuleert de gemeenteraad deze nieuwe visie in samenwerking met de inwoners en belanggroepen (formele adviesorganen) van de gemeente Borsele. Het doel van dit onderzoek is om een overzicht te krijgen van het huidige beleid en de voor Borsele relevante externe ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de maatschappij.

Onderzoeksvraag

Op basis van bovenstaande inzichten worden ten minste twee realistische toekomstscenario's voor de gemeente Borsele geformuleerd. Deze scenario's moeten het antwoord vormen op de onderzoeksvraag: Welk realistisch toekomstscenario kan voor de gemeente Borsele worden geformuleerd?

Onder realistisch wordt verstaan dat het aansluit bij de strategische doelen. Hierbij is het van belang dat het scenario:

- leidt tot het creëren van publieke waarde;
- overwegend leidt tot legitimiteit en ondersteuning van gemeenteraad, inwoners en belangenorganisaties;
- past binnen de beschikbare middelen¹.

Voorafgaand aan de ambitie om de 'stip op de horizon' samen met inwoners en belangengroepen te formuleren, wordt in deze studie eerst in kaart gebracht welke keuzes de gemeente al heeft gemaakt en voor welke keuzes de gemeente (opnieuw) staat.

¹ Beschikbare middelen: beschikbare capaciteit in medewerkers, financiën en middelen/materieel.

Aanpak en leeswijzer

In hoofdstuk 1 van deze literatuurstudie vindt u voor Borsele relevante ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de maatschappij. De meest relevante (strategische) beleidsdocumenten zijn samengevat in hoofdstukken 2 en 3. Ook hebben ambtenaren (trainees) in opdracht van de raads werkgroep en onder verantwoordelijkheid van B&W een analyse uitgevoerd op de enquête van 2020 die in het kader van de kerntakendiscussie onder de inwoners van Borsele is gehouden. Deze analyse bevindt zich in hoofdstuk 4. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 de conclusies weergegeven.



1. Ontwikkelingen openbaar bestuur

1.1 Het creëren van publieke waarde

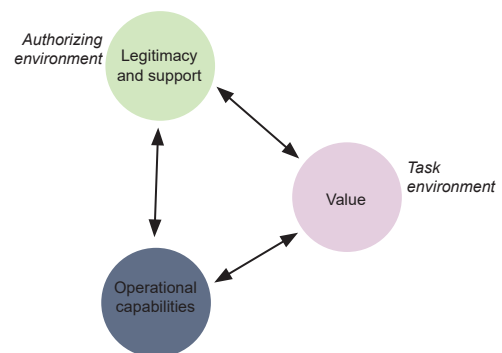
Moore (2013) definieert publieke waarde als een 'door het collectief onderschreven waarde'. Wat deze waarde is, moet worden vastgesteld door verschillende partijen. Politici hebben het niet meer alleen voor het zeggen: anno 2021 willen burgers meer directe democratie, meer invloed. Dit geldt volgens het SCP voor 79 procent van de mensen met weinig vertrouwen in de politiek en voor 54 procent van de mensen met veel vertrouwen (Binnenlands Bestuur, 2020). Ook publieke en maatschappelijke organisaties moeten deze waarden voor zichzelf én gezamenlijk in samenwerkingsverbanden vaststellen.

Moore (2013, p. 9) stelt dat 'het creëren van publieke waarde niet als technisch, maar als strategisch vraagstuk moet worden gezien.' Vanuit deze visie ontwikkelde hij de strategische driehoek, een concept dat is gebaseerd op de strategische doelen (1) publieke waarde, (2) legitimiteit & support, en (3) operationele capaciteit (zie figuur 1).

De strategische driehoek van Moore

Volgens Moore dient elke strategie tegelijkertijd aan de drie strategische doelen te voldoen. Vertaald naar publieke organisaties betekent dit dat ze moeten beslissen wat ze willen bereiken en waaraan ze prioriteit geven. Tegelijkertijd moeten ze het ook kunnen leveren en hebben ze steun uit de omgeving nodig.

'In order for a strategy to be a good one, it has to be valuable, authorizeable, sustainable and doable.'
(Moore 2000, p. 198).



Figuur 1: Strategische driehoek van Moore (2000)

Geuijen (2014) constateert echter dat publieke organisaties zich in de praktijk voortdurend focussen op legitimiteit & support en operationele capaciteit (de 'hoe-vraag') in plaats van de publieke waarde (de 'waartoe-vraag'). Dit probleem is ontstaan uit het jarenlange bedrijfsmatig en marktgericht werken van publieke organisaties. Volgens Geuijen (2014, p. 91) gaat het veel publieke organisaties eerder om de organisatie-targets en om resultaten voor cliënten dan om de maatschappelijke doelen.

Deze focus op de 'hoe-vraag' leidt tot problemen in netwerksamenwerkingen, aangezien organisaties door hun marktdenken vooral gericht zijn op het behalen van hun eigen targets. Hierdoor houden professionals in netwerkverbanden te veel vast aan hun eigen visies en aanpak. Dat is zonde. De maatschappij is immers complexer geworden, met een toename in expertises op allerlei terreinen. Publieke en maatschappelijke organisaties zijn hierdoor van elkaar afhankelijk geworden en zullen samen moeten werken om de huidige maatschappelijke problemen aan te pakken. Om dit te bereiken, pleit Geuijen (2014) voor een focus binnen deze samenwerkingen op de publieke waarde. Wat willen we eigenlijk echt bereiken?

Het model van de strategische driehoek kan volgens Geuijen (2014, p. 91) als hulpmiddel gebruikt worden om de focus te leggen op de publieke waarde. Hierbij zijn twee aspecten belangrijk:

- 1) De stap van focus op organisaties en hun taken en posities naar focus op maatschappelijke opgaven en het daaromheen te vormen netwerk als centraal referentiepunt voor denken en handelen (system-thinking);
- 2) De stap van een economische benadering naar een meer maatschappelijk relevante, sociale benadering van kwaliteit, presentatie en verantwoording.

Publieke waarden in netwerken

Het is volgens Geuijen (2014) tegenwoordig steeds minder mogelijk om als zelfstandige publieke organisatie werkelijk publieke meerwaarde te creëren, waardoor organisaties steeds meer in netwerken zijn gaan samenwerken. Dit betekent echter niet automatisch dat er meer maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd. Er is namelijk sprake van twee potentieel negatieve dynamieken: te veel focus op de operationele capaciteit en/of te veel nadruk op de legitimerende omgeving (Geuijen 2014, p. 91). Om deze negatieve dynamieken te voorkomen en de focus te houden op het creëren van maatschappelijke meerwaarde (de 'waartoe-vraag'), moeten de verschillende organisaties een gezamenlijk, overstijgend doel zien te vinden. Geuijen (2014, p. 94) verwoordt het als volgt: "Om vast te stellen welke maatschappelijke meerwaarde je wil creëren is het dus nodig om de moed op te vatten om de **dialogoog** aan te gaan met partners en stakeholders om hen te verleiden om samen te werken aan het benoemen van welke maatschappelijke waarde nastrevenswaardig is en om ook hen zover te krijgen om hun eigen organisatie-targets minstens nevensgeschikt te maken aan de geformuleerde netwerkdoelen."

Verkregen inzichten

Voor Borsele betekent dit niet alleen een focus op onze middelen en legitimerende omgeving, maar ook blijvende aandacht voor de creatie van publieke waarde. Hiervoor is het nodig dat de gemeente zich samen met partners verdiept in de vraag: wat willen we eigenlijk echt bereiken? De erkenning dat we als gemeente complexe problemen niet alleen kunnen en willen oppakken, ligt hieraan ten grondslag. Inwoners en publieke en maatschappelijke organisaties spelen een steeds belangrijker rol. Vanuit de 'waartoe-vraag' kan Borsele in netwerksamenwerkingen de publieke waarde bepalen. Dit vraagt om een lerende en explorerende houding, open dialogen en strategisch inzicht in de belangen van iedere partij. Om vervolgens daadwerkelijk publieke (meer)waarde te creëren, moet de gemeente zich samen met de partners blijven afvragen: Op welke manier draagt wat we nu (gaan) doen bij aan deze waarde? Een dergelijke werkwijze vereist transparantie, kritische vragen en samenwerkingen waarin er een blijvende focus wordt gelegd op het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

1.2 Decentralisatie van taken

Sinds de jaren tachtig is decentralisatie van taken een constante factor in het overheidsbeleid van Nederland. Steeds meer taken worden waar mogelijk niet door de centrale overheid, maar door decentrale overheden uitgevoerd (Allers, Peters; 2019). Recente decentralisaties betreffen voorzieningen waar veel om te doen is, zoals maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugdzorg. Mede om die extra taken aan te kunnen, werken gemeenten op regionaal niveau steeds intensiever samen (Boogers & Reussing, 2019).

Voordelen en kansen

Decentralisatie is niet inherent goed of slecht. Allers (2016) stelt dat het voor- en nadelen heeft die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hij noemt de volgende voordelen en kansen:

- 1) Decentralisatie kan leiden tot beleid dat beter is afgestemd op de wensen van burgers, wanneer die niet in elke gemeente hetzelfde zijn (maatwerk). Deze theorie stelt dat decentralisatie de overheid responsiever maakt en kan zorgen voor meer aandacht voor lokale wensen en omstandigheden.
- 2) Decentralisatie kan leiden tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Het is immers minder moeilijk om op lokaal niveau invloed uit te oefenen dan op nationaal niveau. Hierbij benadrukt Allers (2016, p.150) dat het belangrijk is dat mensen het idee hebben enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen raakt.
- 3) Decentralisatie kan beleidsinnovatie bevorderen. Wanneer gemeenten verschillende oplossingen uitproberen voor maatschappelijke problemen, kan volgens Allers (2016, p. 151) bekeken worden welke maatregelen wel en niet werken. Experimenten die op nationale schaal te riskant zouden zijn, kunnen zo op lokaal niveau mogelijk worden gemaakt.

- 4) Decentralisatie kan het democratische proces versterken en bestuurders dwingen zich (verder) in te spannen. Gemeenten zijn onderling veel beter vergelijkbaar dan landen. Daardoor is het voor kiezers gemakkelijker om de prestaties van hun gemeentebesturen te vergelijken met die van bijvoorbeeld omliggende gemeenten.

Alle hierboven genoemde voordelen van decentralisatie hebben volgens Allers (2016, p. 151) één essentieel kenmerk gemeen: ze treden op wanneer gemeenten hun taken naar eigen inzicht kunnen uitvoeren.

Nadelen en risico's

Decentralisatie van taken kent echter ook diverse nadelen en risico's. Een belangrijk nadeel van kleinschaligheid is volgens Allers (2016, p. 153) het optreden van externe effecten. Hij stelt dat men bij decentralisatie ervoor moet waken dat het schaalniveau te klein wordt. Van Nijendaal (2014, p. 89) stelt dat naarmate gemeenten zich gedwongen zien grootschaliger te gaan opereren, de voordelen van decentralisatie afnemen. Volgens hem is de keerzijde van gemeentelijke beleidsvrijheid dat "verschillen tussen gemeenten kunnen en zullen ontstaan in het niveau en bij de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen" (Van Nijendaal, 2014, p. 89). Hierbij bestaat het risico dat het algemene kwaliteitsniveau van de voorzieningen lager komt te liggen dan uit maatschappelijk oogpunt gewenst is. Daarnaast kan decentrale uitvoering gepaard gaan met schaalnadelen bij de uitvoering, bijvoorbeeld door versnippering van kennis en vermindering van koopmacht. Gemeenten kunnen volgens Van Nijendaal (2014, p. 89-90) schaalnadelen ondervangen door samen te werken. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Hij waarschuwt er wel voor dat het voor individuele gemeenten dan wel lastiger is om greep te houden op de (wijze van) uitvoering van de taken. Dit onderschrijven Boogers & Reussing (2019), die in hun onderzoek naar de gevolgen van decentralisaties concluderen dat deze de lokale democratie hebben verzwakt. Bovendien wordt het budgetrecht van de gemeente in gemeenschappelijke regelingen uitgehold, terwijl de gemeente verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van het beleid. Gezien de budgetten die met de decentralisaties gemoeid zijn, kunnen de bijbehorende risico's groot zijn. Budgetoverschrijdingen van de gemeenschappelijke regeling worden immers doorberekend aan de deelnemende gemeenten. Gemeenten die als gevolg van decentralisatie samen een gemeenschappelijke regeling op touw zetten, adviseert Van Nijendaal

(2014) daarom om goede afspraken te maken over de werkwijze, informatievoorziening, hoe verantwoording wordt afgelegd en hoe desgewenst kan worden bijgestuurd.

Decentralisatieparadox

De laatste tijd zijn grote decentralisaties naar gemeenten uitgevoerd (bijstand 2004; Wmo 2007; sociaal domein 2015). Het is de vraag of die taken wel altijd op het juiste schaalniveau terecht zijn gekomen. In reactie hierop wordt daarom wel gepleit voor meer intergemeentelijke samenwerking of gemeentelijke herindeling. Hier bespeurt Allers (2010) echter een merkwaardige paradox, die ook wel de 'decentralisatieparadox' wordt genoemd. De overheid moet dicht bij de burger komen, dus beleid gaat naar gemeenten. Om deze taakverzwaring aan te kunnen, zouden gemeenten echter moeten opschalen, waardoor zij verder van de burger af komen te staan. Hoe groter gemeenten worden gemaakt, hoe kleiner de hierboven genoemde voordelen van decentralisatie zullen worden, aldus Allers (2010). Hij concludeert daarom dat decentralisatie geen doel op zich mag zijn, maar alleen zinvol is wanneer de voordelen de nadelen overtreffen.

Verkrege inzichten

Voor Borsele betekent dit dat de gemeente bij (mogelijke) decentralisatie van taken vanuit het Rijk zich bewust moet zijn van de effecten die dit met zich mee kan brengen. Decentralisatie biedt verschillende kansen, bijvoorbeeld de mogelijkheid tot meer maatwerk en beleidsinnovatie. Door deze kansen te benutten, kunnen de doelen van decentralisatie behaald worden en lokaal winst opleveren. Tegelijkertijd dient Borsele zich bewust te zijn van mogelijke risico's die decentralisatie van taken ook met zich mee kan brengen. Wanneer gemeenten, in reactie op hun toenemende taken, meer gaan samenwerken in gemeenschappelijke regelingen, kan dit ze een stuk van hun lokale autonomie kosten. Een

van de risico's hierbij is een verlies aan grip op kosten. Ook de decentralisatieparadox vormt een risico: lokale democratie verzwakt, wanneer er bij de decentralisatie van taken onvoldoende oog is voor de invloed van inwoners op de taakuitvoering.

Hoe en in hoeverre krijgen inwoners (al dan niet via de gemeenteraad) invloed op de

processen die na decentralisatie van taken bij de gemeente komen te liggen? En in hoeverre behouden of verliezen zij deze invloed wanneer gemeenten deze taken door- en uitvoeren in een samenwerking? Dat zijn vragen die de gemeente Borsele bij decentralisatie van taken voor ogen kan houden.

1.3 Ontwikkeling van collegeprogramma naar raadsprogramma

In een reeks filmpjes van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) genaamd 'Thorbecke 2024' worden verschillende ontwikkelingen in de lokale democratie en bestuur besproken. Een van de filmpjes gaat over Inclusieve democratie. Daarin gaat het onder andere over een raadsakkoord. "Dat is een akkoord dat je niet enkel met de coalitie maakt, maar eentje die de hele gemeenteraad opstelt, op basis van gesprekken met inwoners" (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2020). In het filmpje worden ook verschillende voorbeelden gegeven van gemeenten die aan de slag zijn gegaan met raadsakkoorden. Een paar voorbeelden:

- In de gemeente Kaag en Braassem hebben ze een zogenaamde 'samenwerkingsagenda'. Dat is een soort raadsakkoord waarin alles staat waar de politieke partijen het over eens zijn. Deze agenda is tot stand gekomen op basis van verkiezingsprogramma's, gesprekken van de verkenner met de partijen en twee verdiepingsavonden waarbij inhoudelijke onderwerpen nader besproken werden. Door van tevoren vasttestellen waar de partijen het over eens zijn, kan de gemeente zich richten op onderwerpen die er echt toe doen. In Kaag en Braassem bleek dat de partijen het voor 80% met elkaar eens zijn, de overige 20% staat open voor debat in de gemeenteraad.
- In de gemeente Tubbergen gingen ze nog een stap verder dan het raadsakkoord. Ze stelden in 2018 het Maatschappelijke Akkoord Tubbergen (MAT) op. "Het MAT is een akkoord met de samenleving op basis van tal van gesprekken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties", zo schrijft de VNG. Dit was zo'n groot succes dat er nu ook een MAT 2.0 is opgesteld voor de periode 2019-2022.

Verkregen inzichten

De gemeente Borsele heeft jarenlang met een collegeprogramma gewerkt. In 2018 is er een zogenoemd 'bestuursprogramma' opgesteld. Hierbij werd het programma opgesteld door het college, daarna werd het voorgelegd aan de raad en die hebben er mee ingestemd. Als de gemeenteraad wenst aan te sluiten bij de ontwikkeling van inclusieve democratie, zou een raadsprogramma een volgende stap kunnen zijn. Er zou gekeken kunnen worden of er een mogelijkheid is om na de gemeenteraadverkiezingen van volgend jaar een raadsakkoord op te stellen. Of om net als in Tubbergen inwoners meer directe inspraak te geven.

1.4 Nieuwe vormen van besture

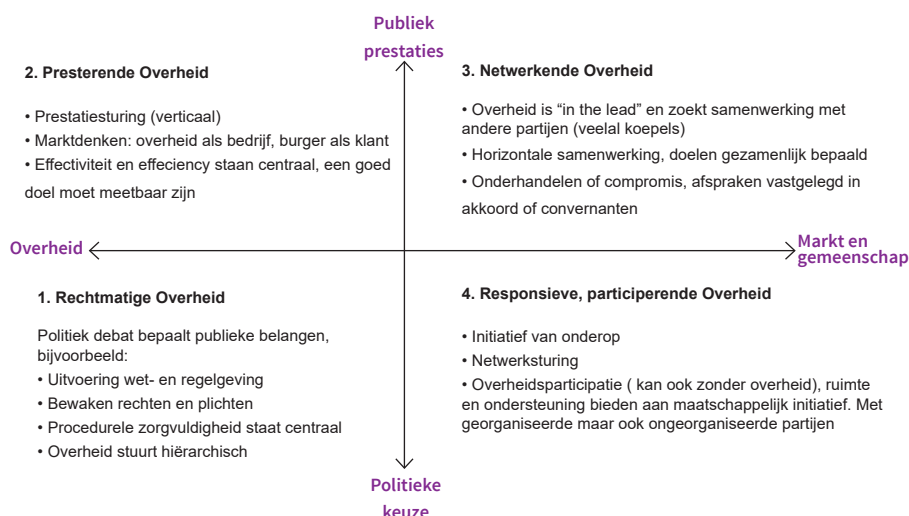
De overheid is in de afgelopen decennia in verschillende ronden hervormd. Voor een deel zijn daarbij taken aan het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties overgelaten en voor een ander deel wordt nu ook meer van de burgers zelf verwacht. Het is hierbij volgens Scherpenisse, Van der Steen & Van Twist (2015) voor de overheidsinstellingen van belang om het netwerkend werken niet als alternatief te zien voor het 'gewoon' werken. Het moet worden gezien als een werkwijze in aanvulling op de andere c.q. klassiekere rollen en vormen van werken. Volgens Scherpenisse et, al., (2015, p.7) is het de kunst om per vraagstuk een goede afweging te maken welke manier van werken daarbij nodig is.

"De organisatie moet niet langer één maar meer werkvormen beheersen. Netwerkend werken komt naast de werkvormen die er al zijn te staan. Als een extra systeem dat de organisatie kan draaien, naast de andere systemen die er al zijn."

De netwerkende aanpak wordt daarin gezien als de organisatie van een andere aanpak.

Het gaat daarin volgens Scherpenisse et, al., (2015) niet om de transitie van het ene naar het andere werken, maar om het meervoudig organiseren van het werk. De verschillende werkvormen liggen daarin als sedimentaire lagen over elkaar. Vanuit het perspectief van de overheid wordt die meervoudigheid door Scherpenisse et, al., (2015) samengevat in vier benaderingen van sturing zoals in figuur 3 weergegeven.

Rollen van de overheid in de samenwerking met de energieke samenleving:



Figuur 2 de vier vormen van overheidssturing. Overgenomen uit "Tijd voor de netwerkende en responsieve overheid? " van open overheid, 2017 (<https://www.open-overheid.nl/blog/tijd-voor-de-netwerkende-en-responsieve-overheid/>)

Een korte toelichting op de rollen

De rechtmatige overheid

Binnen het perspectief van de rechtmatige overheid staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De verhouding met de markt en samenleving is gericht op het bewaken van rechten en plichten. De politiek stelt de doelen, die de ambtelijke dienst uitvoert conform de opgelegde randvoorwaarden (Scherpenisse et, al., 2015, p.25).

De presterende overheid

Het perspectief van de presterende overheid gaat om het realiseren van de afgesproken opbrengsten binnen de gestelde tijd en het budget. Het uitgangspunt is het realiseren van de afgesproken resultaten en daarop wordt gestuurd (Scherpenisse et, al., 2015, p.26).

De netwerkende overheid

In het perspectief van de netwerkende overheid staat het bereiken van het resultaat nog steeds centraal. Opvatting is echter dat die resultaten niet vanuit één organisatie gerealiseerd kunnen worden. De overheid gaat binnen dit perspectief op zoek naar maatschappelijke partners of organisaties met wie zij gezamenlijk kan optrekken om dit doel te bereiken. De overheid gaat in onderhandeling met die partijen over het gewenste resultaat. Meestal ligt het initiatief bij de overheid maar het kan ook zijn dat die partners zich uit eigen beweging melden bij de overheid met een initiatief. De overheid is dan contractpartner of deelnemer in de samenwerking. De ambtenaar is in dit perspectief de netwerker die de weg in de eigen organisatie kent en weet hoe met netwerkpartners te werken (Scherpenisse et, al., 2015, p.27).

De responsieve overheid

Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van de veerkracht en energie vanuit de maatschappij. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen maar wordt geconfronteerd met een beweging die er al is. Voor de overheid gaat het dan om het herkennen van de ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding met partijen die anders dan de overheid zijn. Niet vanuit een blanco agenda, het gaat in dit perspectief om die ontwikkelingen buiten te koppelen aan de doelen die de organisatie zelf heeft. In dat geval wordt de relatie tussen overheid en samenleving tweezijdig. De uitdaging ligt in het samen optrekken,

op verkenning gaan en gaandeweg zien hoe de gedeelde doelen bijeengebracht kunnen worden (Scherpenisse et, al., 2015, p.28).

De vier perspectieven kunnen volgens Scherpenisse et, al., (2015) niet als opeenvolgende stappen worden gezien. Het zijn perspectieven die tegelijkertijd aan de orde zijn.

Rechtmatigheid en prestatie vormen de basis waarover de andere perspectieven komen te liggen. Overheidsorganisaties handelen in werkvormen waarin elementen uit de verschillende perspectieven tegelijk aan de orde zijn.

Verkregen inzichten

Voor Borsele is het van belang om in te spelen op veranderingen en wensen binnen haar omgeving. Een belangrijke ontwikkeling is dat er niet langer sprake is van één vaste werkwijze voor de gemeente die ook wel wordt omschreven als de klassieke rol. In de ontwikkeling van government naar governance moet het gemeentebestuur meerdere werkvormen kunnen beheersen. Zij moeten kunnen schakelen tussen de verschillende rollen en werkvormen van rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid. Bij ieder vraagstuk wisselt de dominantie per perspectief. Daarbij komt ook dat de gemeente niet langer alleen bepalend is in de richting voor het oplossen van vraagstukken. Bestuurders en de uitvoerende organisatie(s) moeten meer dan voorheen met maatschappelijke partners en inwoners netwerken, samenwerken en onderhandelen over het vormgeven van die vraagstukken. Die werkwijze vraagt naast de toenemende digitalisering, decentralisaties en implementatie van nieuwe wet en regelgeving zoals de Omgevingswet, veel van het aanpassingsvermogen.

1.5 Regionale samenwerking en regionalisering

“Met het begrip regionalisering wordt samenwerking op regionaal niveau bedoeld, waardoor activiteiten afgestemd en/of uitgevoerd kunnen worden”, zo wordt geschreven in het onderzoek ‘Concentratie en regionalisering van maatschappelijke voorzieningen in krimpregio’s’ (Helm, 2014).

Regionale samenwerking

Deze regionalisering is een gevolg van de decentralisatie. Met de decentralisatie zijn veel taken en bevoegdheden van de rijksoverheid overgedragen aan de gemeente. Deze taakverzwaring stelt hogere eisen aan de bestuurskrachten van gemeenten. Om hun efficiency en slagkracht te vergroten kiezen veel gemeenten er daarom voor om hun taken op een grotere schaal uit te voeren (Boogert & Reussing, 2019). Dit wordt ook bevestigd in het rapport ‘Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur’ (Denters, 2015) daarin wordt het volgende geschreven: “Zo worden veel van oudsher gemeentelijke taken in regionaal verband behartigd. Het belang van die intergemeentelijke samenwerking neemt vanwege recente decentralisaties alleen maar toe.”

Regionale samenwerkingen zijn een gangbare manier van werken bij Nederlandse gemeenten. Dat blijkt onder andere uit het artikel ‘Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie’ (Boogert & Reussing, 2019) daarin wordt het volgende geschreven:

Regionale samenwerking is een vast onderdeel van het bestuurlijke repertoire van gemeenten. Al eeuwenlang werken gemeenten samen als ze te weinig mogelijkheden hebben om een taak zelfstandig uit te voeren of als vraagstukken een bovenlokale aanpak vereisen. (Boogert & Reussing, 2019)

Samenvoegen van gemeenten

Naast intergemeentelijke samenwerkingen is er nog een andere manier van schaalvergroting mogelijk namelijk gemeentelijke herindelingen (Dool & Schaap, 2014). “Gemeentelijke herindeling staat voor het opheffen van gemeenten en het samenvoegen van gemeenten tot grotere eenheden”, zo wordt geschreven in het rapport ‘Gemeentelijke herindeling: De burger buitenspel?’ (Otto, 2006).

Wat speelt er nu in de gemeente Borsele?

Het hieronder gegeven overzicht van samenwerkingen is een samenvatting van de samenwerkingen die worden beschreven in de 'Strategische visie op de ambtelijke organisatie van Borsele' (Gemeente Borsele, 2021).

Samenwerkingen in de Bevelanden

Gemeenschappelijke Regeling de Bevelanden

De GR is een op zichzelf staand instituut met een algemeen en dagelijks bestuur. Gemeente Borsele werkt samen met GR de Bevelanden op drie taakvlakken:

- Werk, inkomen en zorg (WIZ)
- Personeel en organisatie (P&O)
- ICT en Informatievoorziening

GR Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO)

De GR SWVO is ontstaan om gezamenlijke belangen te behartigen op het terrein van welzijnszorg van de gemeenten in de Oosterschelderegio. Onder welzijnszorg verstaan we voorzieningen en activiteiten op het terrein van zorg, educatie, welzijn, onderwijs en cultuur. Het gaat om onderwerpen waar de bovengemeentelijke samenwerking zowel inhoudelijk als financieel loont. GR SWVO is een dienstverlenende organisatie voor de gemeenten.

Platform de Bevelanden

Platform de Bevelanden is een strategisch samenwerkingsverband gericht op wonen, werken en recreëren. Hiernaast wordt momenteel middels actielijnen gewerkt aan een verdere uitbouw/ wijziging aan de vorming van triple helix samenwerkingen op het gebied van Vitaal leven en gezondheid, Beweging op de Woningmarkt, Beleving op De Bevelanden, Versterken agri/ aquafood en Slim grondgebruik.

Samenwerkingen in Zeeland

Overleg Zeeuwse Overheden (OZO)

OZO is een samenwerkingsverband met alle vijftien Zeeuwse overheden, waarin gemeente Borsele actief participeert. Binnen dit overlegorgaan wordt er gewerkt aan grote en complexe regionale opgaven die op de gemeentes afkomen. We werken samen op basis van verschillende thema's zoals onder andere economie, klimaat, mobiliteit, wonen en sociaal domein.

Regionale energiestrategie (RES)

Met de RES geeft Zeeland invulling aan het Parijse en landelijke klimaatakkoord. De RES is het instrument om op regionaal niveau tot een gedragen, integraal afgewogen, strategische meerjarenvisie te komen op de energietransitie.

Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)

De RUD is het centrale milieuloket van de provincie Zeeland. De RUD voert op een kwalitatief hoog niveau de omgevingstaken milieu uit, die gemeente Borsele als bevoegd gezag wettelijk moeten uitvoeren.

Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)

De GGD Zeeland geeft namens de dertien Zeeuwse gemeenten uitvoering aan de wettelijke taak op het gebied van preventief gezondheidsbeleid, zoals beschreven in de Wet publieke gezondheid (Wpg). De GGD bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid van de Zeeuwse bevolking.

GR Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)

De GR VRZ houdt zich bezig met:

- branden voorkomen en bestrijden;
- voorbereiden op risico's, rampen en crises;
- coördinatie, beheersing en bestrijding van rampen en crises.

De VRZ is een vorm van verlengd lokaal bestuur en heeft een gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag. Via deze gemeenschappelijke regeling is elke gemeente in Zeeland deelnemer en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio.

Sabewa Zeeland

Sabewa Zeeland is een per oktober 2012 opgerichte gemeenschappelijke regeling. Sabewa Zeeland is een uitvoeringsorganisatie. Zij verzorgen de heffing en invordering van de waterschapsbelasting voor waterschap Scheldestromen en de gemeentelijke belastingen van acht Zeeuwse gemeenten, te weten: Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Reimerswaal, Sluis, Terneuzen en Tholen. Zij behandelen ook de bezwaar- en beroepschriften die inwoners kunnen indienen tegen de belastingaanslagen. Verder voeren zij de taken en werkzaamheden in het kader van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) uit voor de aangesloten gemeenten.

De Zeeuwse muziekschool

De Zeeuwse muziekschool is een gemeenschappelijke regeling van de gemeente Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Tholen en Veere. "Het openbaar lichaam is ingesteld om de gezamenlijke belangen van de deelnemers te behartigen op het gebied van kunst educatieve activiteiten, waaronder instrumentaal en vocaal muziekonderwijs en muzikale vorming in de ruimste zin wordt uitgeoefend. (Zeeuwse Muziekschool, 2017)" In verband met de bezuinigingen wordt er onderzoek gedaan of gemeente Borsele zich kan terugtrekken uit de gemeenschappelijke regeling.

Samenwerkingen buiten de provincie

North Sea Port District

North Sea Port District is een samenwerkingsverband tussen de overheden waarbinnen North Sea Port gevestigd is. Het samenwerkingsverband richt zich op ontwikkeling van het gebied rondom het havenbedrijf.

North Sea Port

Het Zeeuwse havenbedrijf Zeeland Sea Port is in 2017 gefuseerd met het Vlaamse Havenbedrijf Gent en opereert nu gezamenlijk onder de naam North Sea Port. In het samenwerkingsverband zijn vier Vlaamse en vier Nederlandse overheidsinstanties vertegenwoordigd. (Gemeente Borsele, 2021)

Verkregen inzichten

Binnen de gemeente Borsele zijn er verschillende samenwerkingsverbanden, waar veel waarde aan wordt gehecht. In veel gevallen gaat het om situaties waarin een bovenlokale aanpak vereist is (bijv. VRZ, RES en North Sea Port). Andere samenwerkingen zijn juist gericht op het vergroten van de slagkracht van de gemeente (bijv. SWVO en GR de Bevelanden).

In 1970 was er een grote gemeentelijke herindeling op de Bevelanden. 24 gemeenten werden samengevoegd tot vier gemeenten (Goes, Kapelle, Reimerswaal en Borsele).

In B2030, de vooruitblik op de toekomst van Borsele, staat vermeld: "We laten ons niet afleiden door discussies over schaalvergroting of andere verandermodellen, maar we laten ons vooral inspireren door de huidige en toekomstige kwaliteit van de Borselse samenleving" (Gemeente Borsele, 2015).

B2030 is een notitie die in 2015 is opgesteld waarin in grote lijnen een mogelijk toekomstperspectief voor de gemeente Borsele wordt geschetst. Hierin worden acht streefbeelden verwoord. Dat zijn:

- 1) Een sterke inwonerskracht
- 2) Een innoverende, faciliterende en samenwerkende gemeentelijke overheid
- 3) Woningen die aansluiten bij de behoefte
- 4) Een energiek bedrijfsleven en voldoende werkgelegenheid
- 5) Kwalitatief goede en bereikbare basisscholen
- 6) Samen zorgen voor zorg
- 7) Het is aangenaam sporten en recreëren
- 8) Samen verantwoordelijk voor een aantrekkelijke leefomgeving

Deze streefbeelden zijn samengesteld in samenwerking met inwoners, ondernemers, samenwerkingspartners, adviesraden en verenigingen. Hiervoor is een algemene debataavond gehouden en zijn er drie themabijeenkomsten geweest (wonen & zorg, werk & onderwijs en sport & recreatie). De input van deze avonden is later gebruikt voor het opstellen van de streefbeelden.

1.6 Participatie en inclusieve democratie

Voor deze paragraaf is het allereerst van belang om vasttestellen wat er bedoeld wordt met participatie. Regelmatig leidt dit woord tot spraakverwarring zo blijkt uit het rapport 'Spraakverwarring over participatie' (Jager-Vreugdenhil, 2011). De betekenis van participatie is afhankelijk van actor en context.

Vijf vormen van participatie

Jager-Vreugdenhil (2011) onderscheidt in haar artikel vijf hoofdtypen van participatie:

Economische participatie

Binnen de economische participatie zijn er weer verschillende typen van participatie te onderscheiden:

- o Arbeidsparticipatie: de bijdrage van een arbeider aan het productieproces.
- o Werknemersparticipatie: het meebeslissen van werknemers in de bedrijfsvoering.
- o De financiële deelname van een investeerder in een onderneming.

Politieke of beleidsparticipatie

In 1985 werd door politicoloog Elsinga de definitie van politieke participatie gegeven: "De deelname aan voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid" (Jager-Vreugdenhil, 2011). Er zijn verschillende varianten van participatie in beleid en politiek:

- o Politieke participatie
- o Burgerparticipatie in totstandkoming van beleid, bijvoorbeeld ruimtelijke ordenings- of milieubeleid
- o Participatie in uitvoering van beleid, bijvoorbeeld in buurt- en wijk(welzijns)werk
- o Participatie in ontwikkelingsbeleid (Jager-Vreugdenhil, 2011).

Onderwijsparticipatie

"Onderwijsparticipatie is in de eerste plaats de deelname van leerlingen aan onderwijs (percentage van de bevolking dat een opleiding volgt) (Jager-Vreugdenhil, 2011).

Maatschappelijke participatie

De definitie van maatschappelijke participatie is het deelnemen aan formele organisaties in het private domein. Het verschil met sociale participaties is te zien in het doel van de participatie. Bij sociale zijn de sociale contacten al een doel op zich, maatschappelijke participatie richt zich op een breder maatschappelijk of publiek doel. (Jager-Vreugdenhil, 2011)

Sociale participatie

Sociale participatie is het deelnemen aan deelname informele, ongeorganiseerde verbanden van burgers (sociale netwerken, burenccontacten).

Participatieladders

“Er zijn wel pogingen gedaan om verschillende betekenissen van participatie samen te brengen in één conceptueel kader” (Jager-Vreugdenhil, 2011). Een voorbeeld van zo’n poging zijn de participatieladders. Jager-Vreugdenhil (2011) schrijft in haar artikel het volgende over de participatieladders: “In een participatieladder worden verschillende gradaties van participatie gerangschikt: iemand kan een klein beetje deelnemen, een kleine bijdrage leveren, maar ook voluit meedoen in een bepaalde context.”

Er zijn veel verschillende vormen van participatieladders. Zo wordt in de ene ladder verschillende vormen van participatie genoemd. Zoals in die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierin worden arbeidsparticipaties, sociale, maatschappelijke en onderwijsparticipatie genoemd (zie tabel 1).

Niveau	Activiteit reïntegratiekandidaat
6	betaald werk
5	betaald werk met ondersteuning
4	onbetaald werk
3	deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging)
2	sociale contacten buitenshuis
1	geïsoleerd levend

Tabel 1 Participatieladder van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010)

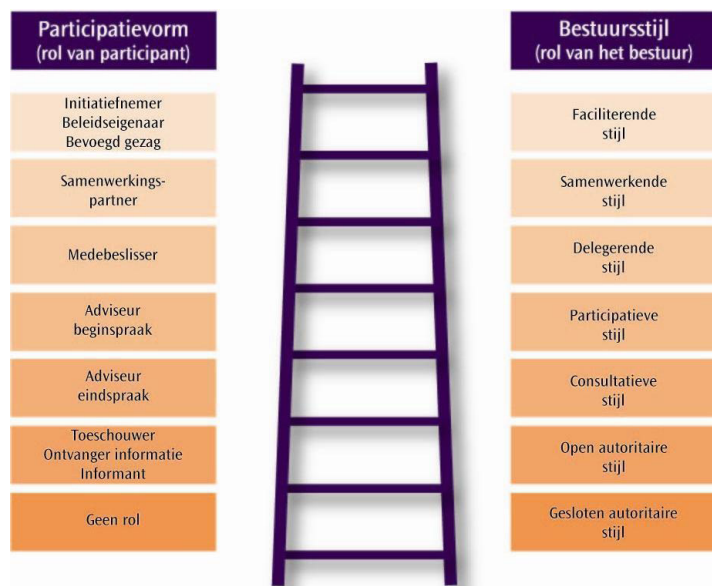
Een andere vorm van zo’n ladder is de ‘straatladder’ hiermee wordt het niveau van onderlinge betrokkenheid tussen burens aangeduid (zie tabel 2). “Deze ladder betreft voornamelijk sociale participatie en heeft als hoogste sport op de ladder een vorm van burgerparticipatie in beleid” (Jager-Vreugdenhil, 2011).

Niveau	Overheersend kenmerk van de straat volgens het oordeel van de bewoners
11	Owing and managing public facilities
10	Working with policy makers
9	Co-operation with the other community groups
8	Joining community groups
7	Participating in community activities
6	Informal mutual aid
5	Involvement in informal networks
4	Social contacts, such as the pub, the church or community centre
3	Routine contacts, such as picking the children up from school every day
2	Casual contacts, for example whilst shopping or waiting for the bus
1	Mutual recognition

Tabel 2 Participatieladder van Thomas (1995)

Uit de verschillende soorten participatieladders komt heel sterk naar voren dat participatie een zeer normatieve lading heeft. “De ene vorm van participatie wordt beter gevonden dan de andere vorm van participatie” (Jager-Vreugdenhil, 2011).

Dit vraagstuk gaat het voornamelijk over politieke of beleidsparticipatie. Hiervoor is ook een participatieladder ontworpen (zie tabel 3). In deze participatieladder wordt onderscheid gemaakt in de mate waarin inwoners invloed hebben of krijgen. Veel gemeenten, waaronder de gemeente Nieuwegein, werken met deze participatieladder. Op site van de gemeente Nieuwegein wordt een terechte kanttekening geplaatst bij deze participatieladder: “Niet alle onderwerpen lenen zich voor participatie. Zo kan bijvoorbeeld de aard van het onderwerp of geldende regels ertoe leiden dat we moeten kiezen voor de minimale variant” (Gemeente Nieuwegein, z.d.).



Figuur 3 de participatieladder gericht op politieke of beleidsparticipatie (gemeente Nieuwegein, z.d.)

Jager-Vreugdenhil geeft aan dat bij politieke participatie gemakkelijk spraakverwarring kan ontstaan. Bijvoorbeeld over wat “participeren” precies betekent voor de participerende burger: mag hij wel of niet zelf meebeslissen, waarover wel en waarover niet? Of wordt met participatie soms ook alleen maar voorlichting bedoeld? (Jager-Vreugdenhil, 2011). Daarom moeten overheden altijd goed omschrijven/definiëren wat er wordt verstaan onder participatie in welke situatie.

Inclusieve democratie

Daarnaast gaat het in deze paragraaf over inclusieve democratie. “Een inclusieve democratie vereist dat iedere burger zich gerespecteerd en gewaardeerd voelt en de kans krijgt zijn stem te laten horen, en dat zijn opvatting serieus genomen wordt door de meerderheid” (Burg, 2006). In een perfecte democratie zou iedereen zich vertegenwoordigd moeten voelen. Maar er zijn nog steeds groepen in de samenleving die ondervertegenwoordigd zijn onder raadsleden, bestuurders en ambtenaren. Denk daarbij aan vrouwen, jongeren en andere minderheden. “Sommige groepen komen zelden of nooit meedenken -praten of -beslissen” (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2020).

Een inclusieve democratie is mooi, maar op wat voor manier kan je ervoor zorgen dat de democratie ook echt inclusief is? Thorbecke 2024 geeft daar enkele voorbeelden van. Bijvoorbeeld de dialoogcirkels:

In de dialoogcirkels - een oorspronkelijk Zweedse methode - gaan burgers in verschillende rondes en sessies aan de slag met een thema. Tijdens de eerste ronde gaan ze in drie sessies in gesprek op persoonlijk vlak, over vragen als 'wie ben je' en 'wat voor waarden streef je na'. Deelnemers leren elkaar dus goed kennen. Dat draagt bij aan het respectvol omgaan met de alternatieve meningen en zienswijzen. Vervolgens gaan deze mensen in dialoog tijdens de tweede ronde in drie sessies een maatschappelijke uitdaging oplossen. In Zweden is 50 procent van de volwassen bevolking lid van 1 of meer dialoogcirkels (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2020).

De rol van de overheid

Participatie en inclusieve democratie hebben alles te maken met meer zeggenschap voor de inwoners. Wat is hierin de rol van de overheid? "De overheid moet terugtreden, zo bepleiten verschillende adviesraden: minder overheid, of ten minste een bescheidener rol van de overheid, in beleid en in financiën. Dit wordt nodig geacht omdat de overheid en de markt gefaald zouden hebben in het uitvoeren van publieke taken en de overheid initiatiefrijke burgers in de weg lijkt te zitten", zo schrijft

Harmen Binnema in zijn artikel *Terugtrekken of opzij stappen?* (2014).

Binnema bespreekt drie adviesrapporten in zijn artikel ('Vertrouwen in burgers' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het openbaar bestuur en 'Terugtrekken is vooruitzien' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling). Hij komt daarbij tot de volgende conclusies over de rol van de overheid:

- In de adviesrapporten is doorgaans van voorzichtig terugtreden sprake (soms zelfs eerder opzij) en niet zozeer van een radicale, snelle terugtocht.
- Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen terugtreden, opgevat als 'minder overheid' en als 'andere overheid'.
- Er is een duidelijk contrast tussen het daadwerkelijk afstoten van overheidstaken (RMO) of een overheid die wat bescheidener is (Rob) en zich meer in de ideeën en behoeften van burgers verplaatst (WRR), maar niet wezenlijk taken kwijtraakt.
- De gezamenlijke analyse luidt dat staat en markt, die beiden hun kans hebben gehad, plaats moeten maken voor de gemeenschap. Terugtrekken is nodig om ruimte én zeggenschap te geven aan maatschappelijke initiatieven.
- Loslaten is een sleutelbegrip dat bij iedere adviesraad voor in de mond ligt – evenals de constatering dat de overheid dit lastig vindt en vertrouwen erin moet krijgen dat burgers het wellicht op een andere manier zullen doen, maar de verantwoordelijkheid wel aankunnen. Tegelijk is de (faciliterende) overheid nooit helemaal uit beeld.
- De kern is dat ook bij door de samenleving georganiseerde voorzieningen autonomie en zeggenschap hand in hand gaan met eisen van verantwoording en rekening houden met kwetsbare groepen (Binnema, 2014).

Binnema (2014) is wel kritisch over de adviesrapporten. Zo zou er een forse spanning zitten tussen academische abstractie en praktische toepassing. Daarnaast gaan de adviesrapporten niet over de vraag wat de overheid precies moet loslaten. Ten derde zijn de adviesrapporten vrij optimistisch. Het is de markt en de staat namelijk niet gelukt om publieke taken goed vorm te geven. De rapporten gaan ervan uit dat het de samenleving wel zal lukken. En als laatste geeft Binnema aan dat er te weinig wordt ingegaan op het verschil tussen landelijke en lokale overheid (Binnema, 2014).

Voorbeelden van maatschappelijke initiatieven

Het terugtreden of opzij stappen van de overheid, betekent dus niet alleen een andere rol voor de overheid zelf. Maar ook een andere rol voor de samenleving. "Staat en markt, die beiden hun kans hebben gehad, moeten plaats maken voor de gemeenschap.

Terugtrekken is nodig om ruimte én zeggenschap te geven aan maatschappelijke initiatieven”, zo schrijft Binnema.

Voorbeelden van die maatschappelijke initiatieven worden gegeven in het laatste thema van Thorbecke 2024 ‘Burgerbestuur’:

- In het dorp Austerlitz in Zeist is er een zorgcoöperatie opgericht met de naam: AusterlitzZorgt. Hiermee kunnen zorgtaken op wijk-of kernenniveau worden opgepakt. Het doel van de coöperatie is om mensen zo lang mogelijk, zo zelfstandig mogelijk in het dorp laten wonen. Zoveel mogelijk diensten worden in en door het dorp zelf aangeboden, met gebruikmaking van lokale professionals en vrijwilligers.
- In verschillende de gemeentes wordt al gewerkt met een burgerbegroting. “Een burgerbegroting is een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publieke geldbronnen” (Democratic Challenge, z.d.). In de gemeente Heeten ging dat nog een stapje verder. Daar werd de burgerbegroting in gang gezet door de burgers zelf, de gemeente had hierin een faciliterende rol.
- Kasteel de Keverberg aan de Maas moest gerestaureerd worden, zo vonden de inwoners van het dorp Kessel (gemeente Peel en Maas). En daarvoor wilden ze zich inzetten. In het rapport Zelfsturing 3.0 schrijft de gemeente daar het volgende over:

Er ontstond een gedegen projectorganisatie met kwalitatief sterke mensen, die samen met veel bewoners al het werk vrijwillig hebben uitgevoerd: van de ontwerpen planfase tot en met de uitvoering. Plus de realisering van het gebruikskoncept: zakelijke horeca en cultureel gebruik. Achteraf wordt geschat dat er zo’n 25.000 vrijwilligersuren zijn besteed. Het kasteel was, maar werd nu nog meer ‘van het dorp’. (Gemeente Peel en Maas, 2017)

Ook in de gemeente Borsele zijn er maatschappelijk initiatieven. Bijvoorbeeld de vlinder-idylle in Ovezande. In Ovezande is naar aanleiding van B2030 en het groenstructuurplan een enthousiaste werkgroep Groen ontstaan. Deze werkgroep wilde graag op een braakliggend kavel een vlinder-idylle realiseren. De werkgroep zocht contact met de eigenaar van het stuk grond was en sloot een overeenkomst. In samenwerking met de gemeente werd een plan gerealiseerd. Het onderhoud van de vlinder-idylle doet de werkgroep zelf, alleen voor de afvoer van het maaisel wordt een beroep gedaan op de gemeente (Gemeente Borsele, 2020).

Verkregen inzichten

Het woord participatie leidt tot veel spraakverwarring. Jager-Vreugdenhil schrijft in haar artikel ‘Spraakverwarring over participatie’ (2011) het volgende: “Om spraakverwarring te voorkomen is het daarom beter dat ze het woord participatie vermijden en andere woorden gebruiken die preciezer weergeven wat ze bedoelen. Dat betekent dat ze in elk geval de actor en context specifiek benoemen. Het woord participatie kan vervangen worden door woorden als: willen, kunnen of mogen bijdragen aan of delen in.”

Verder schrijft Binnema (2014) over de rol van de overheid: “Terugtrekken is nodig om ruimte én zeggenschap te geven aan maatschappelijke initiatieven.” Zoals in deze paragraaf beschreven zijn tal van voorbeelden te noemen die gemeente Borsele toe zou kunnen passen om inwoners meer zeggenschap en ruimte te geven. Dit geldt ook voor de inclusieve democratie. Momenteel is er in de gemeente Borsele een participatienota in ontwikkeling, die mogelijk meer duidelijkheid en richting geeft aan dit onderwerp.

1.7 Het belang van digitalisering

“Bestuurders, ook de lokale, kunnen digitalisering niet afremmen, noch negeren.

Daarvoor is de impact simpelweg te groot. Richtingloos stimuleren is ook niet verstandig”, zo wordt geschreven in het rapport ‘Waardevol digitaliseren’ (Est, et al., 2018). Wat is dan wel verstandig? Daar is het rapport ook duidelijk in: digitalisering moet vormgegeven worden vanuit publieke waarden.

Digitalisering kan ingezet worden voor verbetering van overheidsdiensten, versterking van burgerparticipatie en het stimuleren van economische innovatie en kennisopbouw. Tegelijkertijd kan het ook fundamentele publieke waarden onder druk zetten zoals privacy, autonomie en rechtvaardigheid. Bestuurders moeten vanuit dat perspectief duidelijk maken waarom of wanneer digitalisering gewenst is en waar er grenzen of randvoorwaarden aan gesteld moeten worden. (Est, et al., 2018)

Er zijn twee onderdelen van digitalisering waar we ons in deze visie oprichten. Namelijk digitalisering van de dienstverlening en de inzet van digitalisering op het gebied van participatie.

Digitalisering en dienstverlening

“Ten aanzien van dienstverlening aan burgers zien we dat de eisen van burgers toenemen: burgers kunnen steeds meer zaken online met de overheid regelen. Zij zijn steeds meer gewend om 24/7 via allerlei kanalen contact te kunnen zoeken en informatie te kunnen opvragen”, (Meijer, Schäfer, & Branderhorst, 2019). Dat de eisen van burgers toenemen als het gaat om de dienstverlening blijkt ook uit het onderzoek ‘De digitalisering van de lokale democratie’ (Zweth, z.d.). Daarin wordt het volgende gezegd:

Aangezien burgers gewend raken aan de lage prijzen, de hoge kwaliteit en de snelle service van de marktsector, zullen zij ook steeds hogere eisen stellen aan de dienstverlening van de overheid. Waar mogelijk zal de burger van de (lokale) overheid verlangen dat diensten en producten elektronisch worden aangeboden. (Zweth, z.d.)

Verschillende onderzoeken benadrukken dat er altijd niet E-vaardigen en analfabeten zullen zijn (Duimel & Noteboom, 2010). Het zullen er wel steeds minder worden (Hemmes, 2012). Ook in het onderzoek ‘De digitale (zelf)redzaamheid van de burger’ (Gillebaard & Vankan, 2013) komt dit onderwerp naar voren, daar wordt het volgende geschreven:

Onze respondenten bij the Agency for Digitisation, verwachten dat de ‘problematiek’ rondom ouderen zal afnemen, aangezien de nieuwe generatie ouderen steeds beter mee kan komen in de digitale wereld. Desalniettemin wordt door de respondenten benadrukt dat er altijd mensen zullen zijn die hun zaken niet digitaal regelen; hier moeten de publieke autoriteiten altijd rekening mee houden. (Gillebaard & Vankan, 2013)

Bij de gemeente Borsele kunnen veel dingen op het gebied van dienstverlening, zowel digitaal als aan de balie geregeld worden. De digitalisering van de dienstverlening zou nog wel uitgebreid kunnen worden. Bijvoorbeeld door mee te doen aan de proef ‘digitaal aanvragen rijbewijs’ (RDW, z.d.).

Digitalisering en participatie

“Het mooie aan digitalisering is dat het de burger meer dan ooit een stem kan geven. Het verlaagt de drempel tot meebeslissen”, zo wordt geschreven in het vlugschrift Thorbecke 2024. Daarbij worden verschillende voorbeelden gegeven hoe de burgerparticipatie bevorderd kan worden door de digitalisering:

- In Reykjavik, de hoofdstad van IJsland, geven alle inwoners elk maand via een digitaal platform aan welke onderwerpen ze op agenda van de raadsvergadering willen zien.
- Ook in Nederland zijn er voorbeelden te vinden. Bijvoorbeeld in Scheveningen in de wijk Duinoord. Er werd 30.000 euro beschikbaar gesteld om de wijk fijner te maken. Burgers mochten zelf verzinnen hoe en wat. Vervolgens werd er online gestemd op die plannen.

Ook in onze eigen gemeente wordt er gewerkt met digitale participatie. Twee voorbeelden:

Het inwonerspanel

In 2017 is het inwonerspanel in het leven geroepen om inwoners te betrekken bij het beleid en het bestuur van de gemeente. Een paar keer per jaar wordt er naar de deelnemende inwoners een korte vragenlijst verstuurd over actuele onderwerpen. Bijvoorbeeld over openingstijden, communicatie en afvalinzameling. Alle inwoners van onze gemeente die 18 jaar of ouder zijn en beschikken over e-mail kunnen meedoen. Momenteel zitten er ongeveer 600 inwoners in het panel.

In 2018 werd er een enquête uitgezet over de openingstijden van de afdeling Burgerzaken. Met de resultaten is echt wat gedaan. De openingstijden zijn verschoven zodat ze beter aansluiten op de wensen van de inwoners.

Herinrichting Eendvogelstraat Heinkenszand

In 2019 stond er voor de Eendvogelstraat in Heinkenszand een herinrichting op de planning. Hierbij wilde de gemeente zoveel mogelijk inwoners, omwonende en gebruikers van de straat betrekken. Daarom werd er een onderzoek opgezet waar alle inwoners van de Eendvogelstraat en de omliggende straten aan deel mochten nemen. De vragenlijst kon online worden ingevuld. Minder digitaal vaardige inwoners konden een papieren versie van de vragenlijst aanvragen en invullen. In totaal hebben 292 inwoners uit Heinkenszand (van de ongeveer 700 huishoudens in dit gebied) deelgenomen aan het onderzoek. Dit onderzoek laat zien wat de voorkeuren en wensen zijn van de inwoners en daarnaast geeft het ook inzicht in de wijze waarop inwoners bij het verdere traject betrokken willen worden en/of blijven. (Citizens door Necker van Naem, December 2019) Helaas is het project door de bezuinigingen uitgesteld.

De digitalisering kan ook zorgen voor meer transparantie voor de burgers. Bijvoorbeeld door de begroting online te delen (Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, 2020). Bij de gemeente Borsele wordt dit ook gedaan. Op de website van de gemeente is de uitgebreide 'officiële' begroting te vinden en ook een infographic waar met simpele taal en plaatjes de begroting wordt weergegeven.

Verkregen inzichten

Op veel gebieden is de dienstverlening in Borsele al gedigitaliseerd. Zo kunnen burgers onder ander digitaal hun verhuizing doorgeven, een uittreksel aanvragen of een melding doen van hun voorgenomen huwelijk. In de toekomst zal dit alleen maar uitbreiden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het digitaal aanvragen van een rijbewijs, hiervoor moet een inwoner nu nog naar het gemeentehuis komen. Bij het verder digitaliseren van de dienstverlening moet er wel rekening gehouden worden met mensen die hun zaken niet digitaal (kunnen) regelen. Voor hen moet het nog wel mogelijk zijn om zaken op een andere manier af te handelen.

Om inwoners een grotere stem te geven in de lokale besluitvorming, kan gemeente Borsele zich nog verder door ontwikkelen op het gebied van digitale participatie. Hiervoor hoeft de gemeente niet zelf een applicatie te ontwikkelen. Op de website Openstad.org kunnen gemeentes verschillende participatietools vinden, die gratis gebruikt kunnen worden. Bijvoorbeeld een stemtool voor de herinrichting van de openbare ruimte of digitale stadsgesprekken.

1.8 Financiële situatie

De situatie nu

Wat zijn de inkomsten?

Elk jaar stelt het college van burgemeester en wethouders een begroting op. Hieronder volgt een korte samenvatting van de begroting in 2021. De inkomsten in 2021 komen vanuit drie posten:

1) **De rijksoverheid**

Denk hierbij aan het gemeentefonds, de integratie-uitkering sociaal domein, doeluitkering werk en inkomen. De inkomsten vanuit de rijksoverheid zijn in 2021 geschat op 36,5 miljoen euro.

2) **Lokale heffingen**

De lokale heffingen in gemeente Borsele zijn:

- o OZB
- o Hondenbelasting
- o Rioolheffing
- o Afvalstoffen en reinigingsrechten
- o Leges
- o Forensenbelasting
- o Precariobelasting
- o Lijkbezorging

In 2021 brengen de lokale heffingen 14,9 miljoen euro op.

3) **Overig**

De overige inkomsten in 2021 worden in de begroting geschat op 6,1 miljoen. En zijn afkomstig van bijvoorbeeld de verkoop van gronden en gebouwen, rente en dividend en bijdragen uit reserves. In totaal zijn de inkomsten van de gemeente Borsele in 2021 dus € 57.476.000.

Wat zijn de uitgaven?

De inkomsten worden verdeeld over tien programma's:

Programma Bestuur, dienstverlening en veiligheid

Onder het programma bestuur, dienstverlening en veiligheid vallen onder andere uitgaven op het gebied van burgerzaken, brandweer, crisisbeheersing en het onderhouden van de openbare orde en veiligheid. De totale uitgaven op dit gebied zijn in 2021 geschat op € 4.445.000.

Programma Verkeer en openbare ruimte

Onder het programma verkeer en openbare ruimte vallen onder andere uitgaven op het gebied van wegbeheer, groenonderhoud, recreatie en onderhoud van begraafplaatsen. De totale uitgaven op het gebied van verkeer en openbare ruimte zijn in 2021 geschat op € 6.052.000.

Programma Lokale economie

Onder het programma lokale economie vallen onder andere uitgaven op het gebied van economie, recreatie en toerisme. De totale uitgaven op dit gebied worden in 2021 geschat op € 2.517.000.

Programma Leefbaarheid, Onderwijs, Cultuur en Sport

De totale uitgaven op het gebied van Onderwijs, Cultuur en Sport worden in 2021 geschat op € 6.800.000.

Programma Werk en inkomen

Onder het programma werk en inkomen vallen uitgaven als gesubsidieerde arbeidsplaatsen, training en scholing voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en enkele sociale wetten die minimale inkomensvoorziening waarborgen (WWB, IOAW, IOAZ). De kosten op het gebied van werk en inkomen worden in 2021 geschat op € 6.957.000.

Programma Zorg

De grootste kostenpost in 2021 is de zorg. De kosten op het gebied van zorg worden in 2021 geschat op € 16.585.000.

Programma Milieu

In 2021 worden de kosten op het gebied van milieu geschat op €5.168.000. Deze uitgaven zijn vooral gericht op energietransitie, klimaatadaptie en biodiversiteit.

Programma Ruimtelijke ontwikkeling

Onder het programma ruimtelijke ontwikkelingen vallen uitgaven die gedaan worden bij het creëren van een kwalitatief goede woon- en leefomgeving. De kosten hiervan worden in 2021 geschat op €1.435.000.

Programma Algemene dekkingsmiddelen

Het programma algemene dekkingsmiddelen wordt als volgt beschreven: “Het gaat hierbij om lokale belastingen, die niet direct aan een prestatie zijn verbonden, de algemene uitkering uit het gemeentefonds, dividend, de financieringsfunctie, werken voor derden en onvoorzien” (Gemeente Borsele, 2020). De uitgaven op dit gebied worden in 2021 geschat op €1.413.000.

Programma Bedrijfsvoering

“Binnen dit programma worden alle kosten verantwoord die verband houden met het taakveld overhead: onder andere lasten bedrijfsvoering, management, lasten gemeentehuis en werkplaats”, zo wordt het programma bedrijfsvoering omschreven in de begroting (Gemeente Borsele, 2020). De kosten hiervan worden in 2021 geschat op €6.956.000.

De totale uitgaven zijn € 58.328.000. Met een inkomen van €57.476.000 is de begroting dus niet sluitend. Daarom zullen er bezuinigingen worden doorgevoerd in de gemeente.

Bezuinigingen

Om de begroting 2021-2024 sluitend te maken, is er een kerntakenonderzoek gedaan. Aan de hand hiervan is een herstelbegroting opgesteld. De raad heeft met betrekking tot de bezuiniging 38 besluiten genomen. Voorbeelden hiervan zijn: het versoberen van de dienstverlening, kwaliteitsniveau van beheer en onderhoud aan wegen verlagen en masterplan Nieuwdorp versoberen.

In de toekomst kan er een sluitend meerjarenperspectief geboden worden, zo wordt geschreven in het ‘voorstel instemmen bezuinigingsvoorstellen om de begroting 2021-2024 sluitend te maken’. In 2021 zal er nog een tekort zijn van €225.500. In het voorstel wordt expliciet een waarschuwing gegeven. Dat de ontwikkelingen in het sociaal domein ervoor zouden kunnen zorgen dat meerjarenperspectief niet meer sluitend is.



Overige ontwikkelingen

Daarnaast zijn er een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op de begroting in de toekomst.

- **Schrappen korting herverdeling gemeentefonds**

“Ten tijde van het opstellen van de programmabegroting 2021-2024 was de verwachting dat met name de plattelandsgemeenten fors op de uitkering uit het gemeentefonds zouden inleveren. Uit de eerste berekeningen zoals die aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd, blijkt dat de herverdeling voor de gemeente Borsele niet nadelig uitpakt.

Aangezien de cijfers nog niet definitief zijn en ongewenste effecten voor bepaalde regio's/gemeenten nader onderzocht worden, kunnen wij het eventuele voordelige effect nog niet bepalen. In deze herstelbegroting schrappen wij dan ook alleen de geraamde korting door de herverdeling uit het gemeentefonds. De korting in de jaren 2023 en 2024 is geraamd op € 350.000 en komt hiermee te vervallen.” (Gemeente Borsele, 2021)

- **Daling legesopbrengst Omgevingswet/ Wet Kwaliteitsborging Bouwen**

“In 2022 wordt – als het goed is – de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging Bouwen ingevoerd. Deze invoering heeft financiële gevolgen voor het heffen van leges. Deze gevolgen zijn sterk afhankelijk van de lokale ambities, beleidsinvulling en inrichting keuzes. Voor nu hebben we een nadelig effect opgenomen van € 200.000.” (Gemeente Borsele, 2021)

- **Zorg voor jongeren en ouderen**

Sinds 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het uitvoeren van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en arbeidsparticipatie: het sociaal domein. Elk jaar stijgen de nettolasten. In de periode van 2015 tot 2019 stegen de uitgaven van 18 miljard naar 22.7 miljard, dat is een stijging van ruim 25% in vijf jaar tijd. De beschikbare budgetten stijgen niet in dezelfde verhouding mee. Hieruit wordt duidelijk dat de ontwikkelingen in het sociaal domein de financiële positie van gemeenten steeds verder onder druk zetten (Revenboer, Timmerman, Dorst, & Koster, 2021). In hoofdstuk 2 paragraaf 2.2 wordt er verder ingegaan op de situatie in het sociaal domein.

Verkregen inzichten

Vanuit deze toekomstvisie komen verschillende ambities naar voren. Maar om ambitieuze plannen te verwezenlijken, zijn er ook financiële mogelijkheden nodig. Er moet goed nagedacht worden over wat de gemeente kan doen om eventuele ambities te bekostigen.



2. Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Ruimtelijke ontwikkeling (de ruimtelijke agenda)

Zie voor Ruimtelijke ontwikkeling (de ruimtelijke agenda) de strategische beleidsanalyse die is uitgevoerd door de Antea group in het kader van de Omgevingsvisie.

2.2 (Sociale) voorzieningen (de maatschappelijke agenda)

De gemeente Borsele kent een hoog voorzieningenniveau. Als beheergemeente is Borsele erop gericht om de bestaande infrastructuur, voorzieningen en dienstverlening zo veel mogelijk te handhaven (zie KplusV, 2021).

Fysieke voorzieningen

De voorzieningen in de openbare ruimte zijn goed op orde. Op dit moment telt de gemeente diverse fysieke voorzieningen, zoals brede scholen, dorpshuizen en bibliotheken. Daarnaast zijn er nog tal van voorzieningen waar de gemeente ondersteuning aan biedt, waaronder de maaltijdvoorzieningen en Borselse Sprinter. Al deze voorzieningen dragen bij aan de leefbaarheid, sociale samenhang en saamhorigheid van de gemeente en haar kernen. Dat ziet de gemeente als haar maatschappelijke verantwoordelijkheid richting alle inwoners, jong en oud. Door toenemende mobiliteit, digitalisering en financiële uitdagingen kan het huidige voorzieningenniveau echter ter discussie gesteld worden. Op welk ambitieniveau wil de gemeente haar voorzieningen in de toekomst invullen? Borsele staat voor de vraag hoe hoog ze de lat wil leggen. Wil ze een kwalitatief basisniveau van haar voorzieningen waarborgen? En gebeurt dit door uitvoering in eigen beheer, uitbesteding van werkzaamheden of beiden? Ook het concentreren van fysieke voorzieningen is een keuzemogelijkheid, die de gemeente op de tekentafel van de toekomst kan leggen.

Sociale voorzieningen

In 2019 heeft de gemeenteraad besloten geen afzonderlijke nota's meer op te stellen voor de traditionele deelgebieden van het sociaal domein, zoals Jeugd en Wmo. Het resultaat van deze keuze was één beleidsplan dat van toepassing is op het hele spectrum van het sociaal domein: de actienota Sociaal Domein 2020-2023. In deze nota beschrijft de gemeente aan de hand van 33 actiepunten hoe ze het lokale beleid sociaal domein wil invullen voor de periode 2020-2023. Het actieplan heeft een duidelijke relatie met de bezuinigingstaakstelling

binnen het sociaal domein. Niet alleen Borsele staat voor deze financiële uitdaging: landelijk lopen de gemeentelijke tekorten op, terwijl de zorgvraag - met name binnen jeugdzorg – blijft toenemen. De tekorten binnen het sociaal domein zijn voor een deel te beschouwen als indirect gevolg van decentralisaties binnen dit domein. De decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en Participatiewet in 2015 moesten niet alleen leiden tot een efficiëntere en effectievere dienstverlening, maar ook een kostenbesparing opleveren. De wetgever ging ervan uit dat gemeenten goedkoper hulp konden bieden, aangezien zij lichtere en integrale hulp zouden kunnen bieden die preciezer aan zou sluiten op de behoeften van inwoners. De decentralisaties zijn daarom direct gepaard gegaan met budgetkorting. Het SCP (2020) concludeert echter dat de (te) hoge verwachtingen ten aanzien van de decentralisaties slechts ten dele zijn waargemaakt. Hierdoor is het 'niet verwonderlijk' dat gemeenten nu structureel geld tekortkomen. Daarbij komt de verwachting van het SCP dat het aantal hulp- en zorgvragen de komende jaren eerder zal toenemen dan afnemen, mede als gevolg van de coronacrisis. Ook demografische ontwikkelingen schetsen dit beeld: we worden ouder en hebben meer zorg nodig. Deze verwachting zet de discussie over de uitgaven binnen het sociaal domein verder onder druk.

Het actieplan Sociaal Domein omvat aan de hand van 33 actiepunten de beleidsmatige weergave voor de beleidsperiode 2020-2023. Het actieplan vormt in die zin ook een antwoord van de gemeente Borsele op de vraag hoe de kostenontwikkeling in het sociaal domein gekenterd kan worden. Via de verbetermaatregelen en de doorontwikkeling

van de lokale toegang hoopt de gemeente een eerste aanzet te geven op het terugdringen van de tekorten. Momenteel wordt er ook gewerkt aan het zogeheten koersplan. Dit koersplan is ontstaan uit de gedachte van de gemeenteraad om een verdiepingsslag te maken op het vastgestelde actieplan Sociaal Domein 2020-2023. Bij het opstellen van dit koersplan horen

strijdbare acties; maatregelen met effect en impact. Het koersplan kan gezien worden als een doorontwikkeling van de gekozen route. Het koersplan is op het moment van het schrijven van deze literatuurstudie (april 2021) nog in ontwikkeling. Om die reden behandelt deze studie inhoudelijk alleen het actieplan Sociaal Domein.

Wettelijke & regionale kaders

Het actieplan Sociaal Domein 2020-2023 beslaat de volgende beleidsterreinen:

- Welzijnswerk en voorliggende voorzieningen (inclusief vrijwilligerswerk en mantelzorg)
- Wmo (inclusief maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, Beschermd Wonen)
- Jeugd(hulp) van preventief jeugdbeleid tot jeugdzorg, inclusief aansluiting op passend onderwijs
- Volksgezondheid (inclusief preventie en handhaving genotmiddelen en alcohol)
- (Sociale) Veiligheid
- Wonen en zorg

Vanuit de landelijke wetgeving en programma's hebben de gemeenten verplichtingen tot beleid op deze beleidsterreinen. Met de beleidsnota sociaal domein voldoet de gemeente aan de gestelde normen. Ook is de nota in lijn met de twee regionale kadernota's, die in de Oosterschelderegio voor het sociaal domein en het gezondheidsbeleid zijn ontwikkeld. Zo wordt in de regionale kadernota 'gezondheidsbeleid Oosterschelderegio 2018-2021' uitgegaan van het begrip Positieve gezondheid. Positieve gezondheid is het vermogen zich aan te passen en eigen regie te voeren in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven (Huber et al., 2011). Ook de inhoudelijke actiepunten binnen de beleidsnota sociaal domein zijn geordend langs de zes levensdomeinen van Positieve gezondheid.

Visie

Met de beleidsnota Sociaal Domein legt de gemeente Borsele de nadruk op preventie, normalisatie en de verbinding met en de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen (integraal werken, ketensamenwerking en ontschotting), afstemming en kwaliteitsverbetering door het voorkomen van dubbellingen of het vinden van leemtes (Borsele, 2019, p. 7-8). In de actienota wordt beschreven hoe de gemeente Borsele het lokale beleid sociaal domein wil invullen voor de periode 2020-2023:

- De gemeente hecht belang aan een vaste basis voor iedereen. Een solide sociale infrastructuur is het fundament voor het welzijn en de participatie van haar inwoners. Het gaat dan om de algemene en preventieve voorzieningen die samen de sociale randvoorwaarden voor een leefbare en toekomstbestendige gemeente vormen. Wanneer een inwoner tijdelijk niet in staat is eigen regie te behouden, is er een vangnet zonder gaten, bijvoorbeeld in de vorm van maatwerkvoorzieningen.
- De gemeente vertrouwt en bouwt op de bereidheid van inwoners, organisaties en ondernemers om zich in te zetten voor elkaar en voor de dorpen. Dit versterkt de samenredzaamheid. Vrijwilligerswerk, burenhulp, informele zorg en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap zijn essentieel voor een goed functionerende samenleving.
- De gemeente draagt waar nodig bij aan voorzieningen die vanuit de samenleving ontstaan. Wanneer deze voorzieningen en daarmee de sociale randvoorwaarden aanwezig zijn, zijn inwoners in staat regie te voeren over eigen leven en bovendien een bijdrage te leveren aan de gemeenschap.
- De gemeente werkt integraal, sluit aan bij de realiteit van de inwoner, brengt oplossingen uit verschillende netwerken samen, staat open voor innovatie en zorgt voor ontschotting.

Sturen op ontwikkelingen in het sociaal domein

De gemeente Borsele slaat met het actieplan Sociaal Domein 2020-2023 de weg richting preventie, normalisatie en integraliteit in. Hiermee volgt ze de landelijke verschuiving van bestrijding van problemen naar vroegtijdige signalering van risicovolle situaties. Door middel van tijdige interventies op jonge leeftijd moeten zwaardere ondersteuning en zorg voorkomen worden. Dit vraagt nu en in de toekomst om doelgericht en domeinoverstijgend beleid, met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling. Uiteraard geldt hierbij: makkelijker gezegd dan gedaan. Preventie kent immers ook diverse knelpunten (zie o.a. Heijink & Struijs, 2015). De investeringen, die zich vaak pas later uitbetalen, kunnen bijvoorbeeld niet direct gelinkt kunnen worden aan een preventief effect. De (kosten) effectiviteit van preventieve maatregelen is daarmee onbekend. Bovendien slaan de baten van investeren in preventie niet altijd of niet in zijn geheel neer bij de 'investeerder'. Dit bemoeilijkt de monitoring van het effectief van preventief beleid, met name wanneer dit beleid in samenwerkingsverbanden georganiseerd is.

Het normaliseren van zorgen haakt aan bij preventief beleid. Ondersteuning mag en kan geboden worden, maar het eigen netwerk en het voorliggend veld zijn de eerste aanspreekpunten. Eigen inzet en verantwoordelijkheid staan hoog in het vaandel. Door netwerken te ondersteunen en voorliggende velden efficiënt en aansluitend in te richten, kunnen (dure) maatwerkvoorzieningen afgewend worden. In de praktijk blijkt dit echter een lastige opgave; de sturingsmogelijkheden van gemeenten zijn beperkt en normalisatie en het doorbreken van aanbodsturing blijken lastige opgaven (VNG, 2019). Toch blijft de verschuiving van aanbodgericht naar vraag- of situatiegericht werken belangrijk. Hierbij is de vraag van de inwoner leidend voor het aanbod. Luistert de gemeente (voldoende) naar de behoeften van haar inwoners en cliënten? En beschikt de gemeente over voldoende data- en

informatievoorzieningen om de behoeften in kaart te brengen, te organiseren en deze organisatie te evalueren?

Verkrege inzichten

Ambities op het gebied van sociale voorzieningen staan momenteel wegens de financiële situatie van de gemeente zwaar onder druk. De gemeente Borsele heeft met het actieplan Sociaal Domein 2020-2023 de weg richting preventie, normalisatie en integraliteit ingeslagen. Borsele sluit daarbij aan op de landelijke beweging van zorgmaatschappij naar participatiemaatschappij. Uitgangspunt van deze maatschappelijke vorm is de zelfredzaamheid van iedere inwoner, met de beschikbaarheid van een vangnet voor wie deze nodig heeft. De huidige coronacrisis benadrukt het belang van het sociaal domein als vangnet van de samenleving. Voor de toekomstvisie ligt de uitdaging in het vinden van de balans tussen het vertrouwen op ingezet beleid en de financiële haalbaarheid van de ambities die de gemeente op dit moment heeft. Het huidige beleid is erop ingericht om preventie de kans te geven zich op de lange termijn uit te betalen. Tegelijkertijd vraagt de huidige financiële situatie om een realistische balans tussen ambitie en haalbaarheid. Monitoring kan hierbij een belangrijke rol spelen, omdat door monitoring tijdig bijgestuurd kan worden en gestelde (financiële) doelstellingen kunnen worden behaald. Ook kan het voor de toekomstvisie relevant zijn om af te stemmen op lokale behoeften en een focus te leggen op specifieke doelgroepen, zodat interventies doeltreffend kunnen zijn en antwoord geven op de huidige maatschappelijke vraagstukken. Om deze lokale behoeften in beeld te brengen, kan de gemeente Borsele intensiever inzetten op data- en informatievoorziening. Naast het huidige beleid onderzoekt de gemeente ingrepen die zich op korte termijn al uitbetalen. Hierbij zal de politiek moeten bepalen welk niveau van uitgaven in het sociaal domein zij acceptabel vindt en welke resultaten daar tegenover zouden moeten staan.

3. Dienstverlening

3.1 Visie op dienstverlening

In 2013 heeft de gemeente Borsele een dienstverleningsvisie opgesteld. Aanleiding voor de visie was het Programma Andere Overheid (2003) en het rapport van de Commissie Jorritsma (2005) waarin een visie op de gemeentelijke dienstverlening werd geformuleerd. Uitgangspunt hierbij was dat gemeente in 2015 dé poort tot publieke dienstverlening moest zijn waarbij;

- De dienstverleningsrelatie tussen de burgers en gemeente wordt ingericht vanuit de logica van de burger, het bedrijf en de maatschappelijke instelling in zijn hoedanigheid als afnemer van producten en diensten.
- De gemeentelijke overheid fungeert als eerste aanspreekpunt voor de gezamenlijke dienstverlenende Nederlandse overheden.
- Om vanuit de logica van de burger te kunnen werken het nodig is dat de gegevenshuishouding en basisregistraties op orde zijn opdat recht wordt gedaan aan het principe van eenmalige gegevenslevering. Bovendien dat systemen op orde zijn die de elektronische dienstverlening vergemakkelijken.
- Er bij de dienstverlening wordt uitgegaan van het principe dat bezoekers op ieder gewenst moment en ongeacht locatie zaken kunnen doen met de gemeente middels (web)selfservice. Hierbij werd wel veronderstelt dat die principe niet op de volle breedte van producten en diensten kan worden gebruikt maar het de gemeenten wel dwingt om afwijkingen te beredeneren en rechtvaardigen.

De gemeentelijke visie op de dienstverlening is om *“een goede dienstverlener en betrouwbare partner te zijn voor onze burgers, bedrijven en instellingen”* (Borsele, 2013, p.6). Op basis daarvan heeft Borsele de volgende dienstverleningsambities verwoord:

- Onze dienstverlening is mensgericht. De vraag van mensen staat centraal en niet ons aanbod.
- We helpen burgers snel en zeker. We zorgen ervoor dat burgers, bedrijven en instellingen hun zaken snel en zeker kunnen regelen. We praten en schrijven in begrijpelijke taal en geven online inzicht in de gegevens die de overheid van hen heeft. We houden alle communicatiekanalen open zodat mensen kunnen kiezen wat bij hen past.
- We werken samen. Onze dienstverlening is voor iedereen toegankelijk en bereikbaar.
- We vragen slechts eenmaal gegevens op.
- We werken transparant en zijn aanspreekbaar.

Een van de voornaamste uitgangspunten uit de dienstverleningsvisie is dat de gemeentelijke dienstverlening maatwerk betreft. Inwoners komen veelal verplicht voor een tal val producten en diensten naar de gemeente. Borsele wil daar waar mogelijk de consequenties van die verplichting tot een minimum beperken door processen te standaardiseren waar het kan en dit voor de inwoners het prettigst is maar maatwerk (voorbereidingsgesprekken, keukentafelgesprekken, etc.) te leveren wanneer dit gewenst is. Vanuit de visie worden alle communicatiekanalen opgehouden (schriftelijk, telefonisch, digitaal en persoonlijk). Borsele heeft daarbij gekozen voor een integrale benadering waarbij niet gewerkt wordt met een aparte front- en backoffice. Overtuiging is dat juist de integrale benadering het verschil kan maken in de kwaliteit van dienstverlening.

Op basis van de dienstverleningsvisie is een projectplan dienstverlening (2014) door de gemeenteraad vastgesteld. Door het uitrollen van verschillende projecten zoals ontwikkeling van een kwaliteitshandvest en servicenormen, ontwikkeling van een communicatievisie, ontwikkeling van een inwonerspanel alsmede diverse projecten op het gebied van digitale dienstverlening had de raad als ambitie om in 2018 bij de beste 10% van gebenchmarkte gemeenten te horen. Dit betrof de benchmark ‘waar staat je gemeente’. De benchmark is in 2014 (ijkpunt), 2016 en in 2018 gehouden. In 2019 kon worden geconcludeerd dat deze doelstelling is gehaald. Met een rapportcijfer van 7,1 op het onderdeel gemeentelijke dienstverlening hoorde Borsele bij de beste

10% van gebenchmarkte gemeenten (BMC, 2019).

In het Borsels bestuursprogramma 2018-2022 (2018, p. 2) is de ambitie met betrekking tot dienstverlening als volgt verwoord: “Inwoners waarderen de dienstverlening van de gemeente bovengemiddeld. Dat willen we graag zo houden en zelfs verbeteren. Daarom gaan we de bestaande dienstverleningsvisie herzien.” Als uitvloeisel van het kerntakenonderzoek heeft de raad op 4 maart 2021 besloten het dienstverleningsniveau te willen versoberen door o.a. meer in te zetten op digitale dienstverlening. De herziening van de dienstverleningsvisie is nu voorzien in 2022.

Verkregen inzichten

De gemeente Borsele heeft op basis van de dienstverleningsvisie de afgelopen jaren geïnvesteerd in de kwaliteit van dienstverlening. Men gaat daarbij uit van maatwerk en stelt alle kanalen van dienstverlening open. Borsele sluit daarbij aan op de ambities uit het Programma Andere Overheid (2003) en het rapport van de Commissie Jorritsma (2005). Uitgangspunt bij die visies is dat gemeente vanaf 2015 dé poort tot publieke dienstverlening moest zijn. Op basis van de benchmark waar staat je gemeente is de waardering voor de Borselse dienstverlening in de afgelopen jaren gegroeid. De gemeente heeft in 2018 haar doelstelling, om bij de beste 10% van gebenchmarkte gemeenten te horen, gerealiseerd. Ambities op het gebied van gemeentelijke dienstverlening komen onder invloed van financiële mogelijkheden momenteel onder druk te staan. Ook voor de toekomstvisie is het relevant te kijken naar landelijke afspraken op het gebied van gemeentelijke dienstverlening en om afstemming te hebben op de specifieke behoefte van de inwoners, bedrijven en instellingen.

3.2 Investeren in veiligheid

In 2020 is de wijze waarop de onderwerpen openbare orde en veiligheid zijn georganiseerd in de gemeente Borsele onderzocht. Dit is afgezet tegen de aanwezige risico's in de gemeente en het ambitieniveau dat de gemeente zelf wenst na te streven (Poelmann & Haupts, 2020).

Het rapport doet aanbevelingen met betrekking tot de organisatorische inrichting van het veiligheidsvraagstuk en het portfoliomanagement van de beleidsthema's. De organisatie moet qua organisatie en inrichting van processen tenminste voldoen aan de wettelijke kaders op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dit geldt voor het brede vlak van veiligheid (sociale veiligheid, rampen- en crisisbeheersing) en zowel in de 'koude' als de 'warme' fase.

Poelmann & Haupts (2020, p.9) stellen dat de gemeente Borsele een bijzondere risicosignatuur kent. Enerzijds kent het als kleine plattelandsgemeente een beperkt aantal inwoners. Dit houdt in dat de incidenten met betrekking tot sociale veiligheid cumulatief gering in aantal zijn maar de incidenten wel divers zijn (net zo divers als in grotere gemeenten). Dit geeft een breed portfolio aan thema's, werkzaamheden en aandachtsgebieden. In het bijzonder wordt het grote buitengebied genoemd als risico

van 'ondermijnende criminaliteit'. De fysieke veiligheid staat volgens Poelmann & Haupts (2020) qua omvang lijnrecht tegenover het kleinschalige karakter van het platteland door de aanwezigheid van de Westerscheldetunnel, de Westerschelde en het havengebied, de hoog risico-industrieën en doorgaande spoor- en wegverbindingen.

In het bijzonder wordt de unieke aanwezigheid van de kerncentrale, de opslagplaats van nucleair afval en de bijbehorende transportbewegingen benoemd in het rapport.

Verkregen inzichten

Geconcludeerd wordt dat Borsele een bovengemiddeld risicoprofiel kent dat een bovengemiddelde aandacht vraagt voor veiligheid en openbare orde die recht doet aan de bijzondere fysieke risico's en het unieke nucleaire risicoprofiel. Door de ontwikkelingen zoals het verleggen van handhavingstaken van politie naar gemeente, de beperkte aanwezigheid van specialistische kennis binnen de veiligheidsregio, een toenemende behoefte op toezicht/handhaving op het gebied van sociale veiligheid en een toename aan ondermijnende criminaliteit op het platteland zal naar verwachting in de toekomst de noodzaak om te investeren op het thema veiligheid verder toenemen.

3.3 Organisatie van dienstverlening (in eigen beheer of niet)

De gemeente Borsele is een autonome en zelfstandige gemeente. Gelet op haar omvang werkt zij momenteel op verschillende beleidsterreinen en in verschillende vormen samen met andere overheden om haar ambities te verwezenlijken.

Met de toekomst in beeld wordt met regelmaat de vraag gesteld in welke (rechts)vorm de inwoners van Borsele het best kunnen worden bediend. Daarbij dient een balans gevonden tussen borging van de lokale democratie, kwalitatief goede dienstverlening en maatschappelijke kosten. Om een goede afweging te kunnen maken wordt in deze paragraaf in beeld gebracht welke vormen van samenwerking er mogelijk zijn naast de mogelijkheid van volledig zelfstandig opereren. Het verminderen van de kwetsbaarheid en vergroten van de capaciteit speelt vaak een rol bij samenwerken. Maar er zijn ook vraagstukken die alleen regionaal kunnen worden opgelost. Arbeidsmarktbeleid vergt bijvoorbeeld per definitie een regionale aanpak, energiestrategieën dienen regionaal te worden vastgesteld en inkoop- en contractmanagement in het sociaal domein vereisen een regionale en soms bovenregionale samenwerking.

Waarom samenwerken?

De gemeente staat voor grote maatschappelijke opgaven. Duursma, et al., (2020) stellen dat die opgaven veelal op regionaal niveau in een multilevel setting moeten worden aangegaan. Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn; de energietransitie, de transformatie in het sociaal domein, de implementatie van de Omgevingswet en het inzetten op data gedreven beleidsvorming. Volgens Duursma, et al., (2020, p.5) Vragen dergelijke opgaven om maatwerk in bestuurlijke samenwerking en afspraken tussen overheden en andere (private en maatschappelijke partijen). In 2020 werkten gemeenten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden. De meeste samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als zelfstandige organisatie. Dit neemt de laatste jaren echter wel af. De samenwerkingsvorm gericht op afstemmen neemt de laatste jaren juist toe. De meest voorkomende rechtsvormen van samenwerking zijn het gemeenschappelijke openbaar lichaam, de convenant en de stichting.

Vormen van samenwerking

In het onderzoekrapport 'Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020 (Duursma, et al., 2020) wordt de volgende definitie van een samenwerkingsverband gehanteerd:

We spreken van een samenwerkingsverband als;

- ten minste twee overheden samenwerken;
- waarvan tenminste één decentrale overheid;
- en tenminste intern is vastgelegd dat het om een samenwerking gaat.

Hierbij worden de verschillende samenwerkingen in twee groepen onderscheiden:

- Samenwerkingen die voldoen aan de definitie verbonden partij/ en of gemeenschappelijke regeling.
- Samenwerkingen op basis van overeenkomsten waarbij geen nieuwe organisatie is opgericht en informele samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn convenanten, dienstverleningsovereenkomsten of bestuursovereenkomsten.

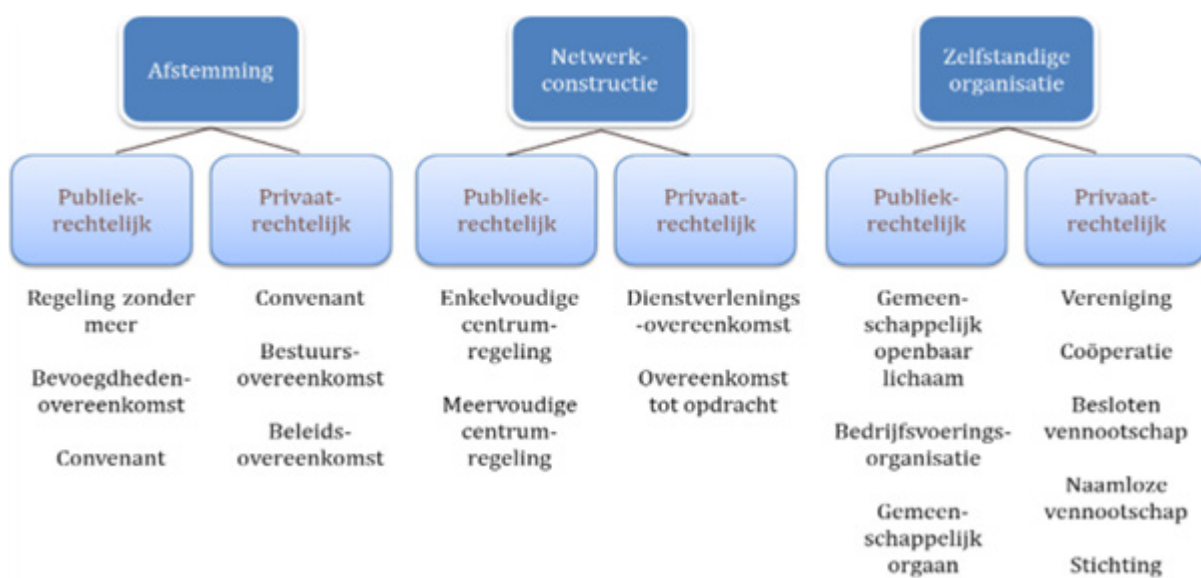
Bij zo'n 80% van de samenwerkingsverbanden is het verband bevoegd een primaire taak uit te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om afvalinzameling, inkoop van jeugdzorg en het realiseren van het aanbod voor burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn ook samenwerkingsverbanden waarbij het verband bevoegd is beleid voor te bereiden. Sinds 2017 zien we echter een daling in deze vormen van samenwerking.



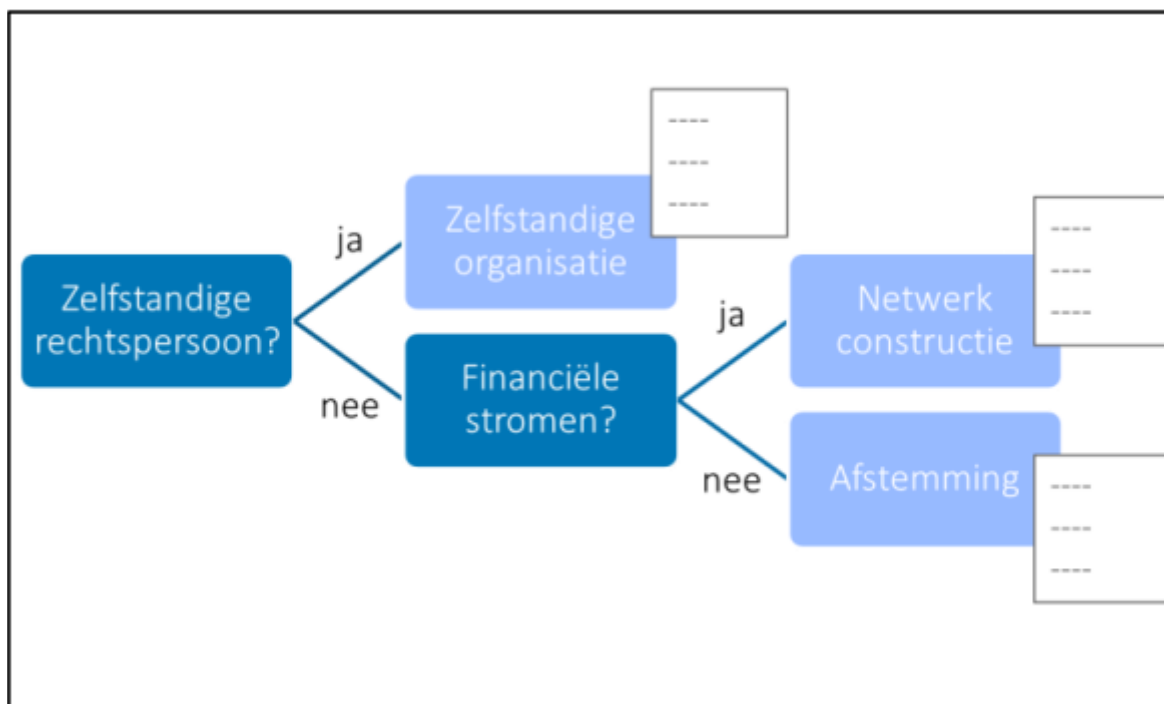
Figuur 4 verdeling samenwerkingsverbanden naar bevoegdheden Bron: Duursma et al., (2020)

Samenwerking en rechtsvormen

Een samenwerkingsverband kent een samenwerkingsvorm en een rechtsvorm. Duursma et al., (2020) onderscheiden drie samenwerkingsvormen: zelfstandige organisaties, netwerkconstructies en afstemming. Iedere samenwerkingsvorm kan op haar beurt ingevuld worden door meerdere rechtsvormen. In onderstaand overzicht is een overzicht van de mogelijke vormen opgenomen. In het daaropvolgende schema geeft aan hoe bij de best passende rechtsvorm te komen.



Figuur 5 Rechtsvormen van samenwerking Bron: Duursma et al., (2020)



Figuur 6 schema tot keuze rechtsvorm samenwerking bron: Duursma et al., (2020)

Speciale typen van samenwerking

Er zijn samenwerkingsvormen tussen decentrale overheden die worden opgelegd door de Rijksoverheid. Hierin worden drie categorieën onderscheiden.

- Samenwerking is volledig verplicht wanneer er een harde wettelijke verplichting is om samen te werken. Dit is het geval bij veiligheidsregio's en natura2000 gebieden.
- Samenwerking is semi-verplicht wanneer er wettelijke criteria zijn, die leiden tot samenwerking, er een mogelijkheid is bij regelgeving eventuele verplichtingen op te leggen of landelijk beleid is dat tot semi-verplichting leidt. Dit is o.a. het geval bij arbeidsmarktregio's, jeugdzorgregio's, WMO-regio's, Regionale Uitvoeringsdiensten en Regionale energiestrategieën (RES).
- Bij de overige samenwerkingsverbanden zijn decentrale overheden vrij om een samenwerking wel of niet aan te gaan.

In de afgelopen jaren zijn er veel nieuwe typen van samenwerking bijgekomen. Het gaat dan om de verschillende soorten deals tussen de Rijksoverheid en decentrale overheden en om de regionale energiestrategieën. Deze nieuwe typen zijn als zodanig geen nieuwe samenwerkingsvormen of rechtsvormen maar worden vormgegeven met behulp van de bekende samenwerkings- en rechtsvormen (Duursma, et al., 2020).

Verkregen inzichten

Het samengaan of samenwerken met andere overheden kan geen doel op zichzelf zijn. Overheden dienen zich altijd de vraag te stellen over samenwerking bijdraagt aan borging van de lokale democratie, kwalitatief goede dienstverlening en maatschappelijke kosten. Hierbij kan bij de afweging een relatie worden gelegd bij de strategic triangle van Moore (2013) zoals toegelicht in hoofdstuk 1.1.

Ongeacht een bestuurlijke of ambtelijke fusie zal betreffende organisatie altijd samenwerkingsverbanden aan blijven gaan. De huidige tijdsgeest en bijbehorende vraagstukken vraagt om samenwerking tussen overheden. Soms wordt samenwerking direct of indirect van Rijksweg opgelegd en in andere situaties kan de schaal of omvang van het vraagstuk of betreffende gemeenten hiertoe aanleiding zijn. Als het om samenwerking gaat is het van groot belang vooraf goed af te wegen welke (rechts)vorm het best past bij de realisatie van de gevraagde publieke waarde.

4. Enquêteresultaten kerntakenonderzoek

In oktober 2020 is door het market research bureau DUO (2020) onder de inwoners van Borsele een onderzoek uitgezet in verband met de kerntakendiscussie. In totaal hebben 533 inwoners de vragenlijst ingevuld. De resultaten van het onderzoek zijn representatief voor de gemeente Borsele als geheel.

De enquête is voor een ander doel uitgezet dan de nu voorliggende bestuursopdracht. Feitelijk zijn aan de bewoners drie vragen gesteld.

- Hoe beoordeelt u in het algemeen het voorzieningenniveau in de gemeente Borsele?
- Op welke van de onderstaande punten zou de gemeente volgens u mogen besparen?
- Op welke van de onderstaande punten zou de gemeente volgens u niet mogen besparen?

Voor deze bestuursopdracht zijn de enquêteresultaten met name gebruikt om een vertaling te maken naar onderwerpen waar respondenten waarde aan hechten (waar wil men absoluut niet op bezuinigen). Deze uitkomsten kunnen relevant zijn voor de ontwikkeling van de toekomstscenario's voor Borsele. Ook is gekeken naar terugkerende reacties bij de 'open antwoorden en toelichtingen' die relevant kunnen zijn voor de toekomstscenario's.

De waarde van conclusies

Voordat de conclusies worden toegelicht dient te worden vermeld dat er uit geen van de voorgelegde stellingen een uitgesproken meerderheid kan worden geventileerd. Om die reden wordt bij de conclusies het percentage van de respondenten genoemd die het hiermee eens is. Wij beperken ons tot de percentages vanaf 30%. Hier is slechts één uitzondering op van toepassing namelijk op de stelling betreffende de omvang van de gemeentelijke organisatie/aantal ambtenaren.

Aantal opvallende zaken/verkrege inzichten

- Een meerderheid van de respondenten (52%) is van mening dat de gemeente zou kunnen besparen op de omvang van de gemeentelijke organisatie. Feit is dat een dergelijke afslanking ook een inperking van taken/activiteiten met zich meebrengt.
- Respondenten hechten minder belang aan de inzet van de gemeente op het gebied van eigen huisvesting (49%), kunst en cultuur (42%) en economische zaken (31%).
- Respondenten hechten waarde aan behoud van het huidige niveau in de basisdienstverlening. In het bijzonder wordt daarbij genoemd afvalinzameling (40%), openbare orde en veiligheid (38%) en zorg voor ouderen (36%).
- Respondenten hechten waarde aan behoud van de kwaliteit en zorg voor de openbare ruimte. In het bijzonder wordt genoemd wegbeheer (41%), openbaar groen (30%) en verkeersveiligheid (30%).
- Uit de open antwoorden kan worden geventileerd dat er onder inwoners mogelijk draagvlak is voor een bestuurlijke fusie (samengaan gemeenten in de regio). Eén van de respondenten schrijft hierover; "Maak een gemeente de Bevelanden. Op vele vlakken wordt toch al samengewerkt. Kijk eens naar een gemeente met 100.000 inwoners. Dit scheelt 70 raadsleden, 12 wethouders en 4 burgemeester, structureel 1 miljoen op de teller."
- Uit de open antwoorden kan worden opgemaakt dat de gemeente kritischer zou mogen kijken op de vraag of iets wel een taak van de gemeente is.

5. Conclusies

Uit deze literatuurstudie naar ontwikkelingen in het openbaar bestuur en naar maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de gemeente Borsele zijn een aantal conclusies te trekken. We hebben de conclusie samengevat in acht thema's: samenwerken, de rol van de overheid, inspraak inwoners, ruimte, voorzieningen, zorg, dienstverlening en financiële uitdagingen.

Samenwerken

Een van de kernwoorden van deze literatuurstudie is 'samenwerken'. Dat begint al in paragraaf 1.1 als het gaat over het creëren van publieke waarde. Want publieke waarde creëren doe je samen. Complexe problemen willen en kunnen we niet alleen oppakken. Inwoners, publieke en maatschappelijke organisaties spelen een steeds belangrijkere rol. Een goede samenwerking vraagt om een lerende, explorerende houding, open dialogen en strategische inzicht in de belangen van iedere partij. Om ook echt publieke waarde te creëren staat de 'waartoe-vraag' centraal: 'Op welke manier draagt wat we nu gaan doen bij aan deze waarde?'

Moore (2013) geeft aan dat het creëren van publieke waarde niet als technisch, maar als strategisch vraagstuk moet worden gezien. En dat daarbij altijd een balans moet zijn tussen publieke waarde, legitimiteit & support en operationele capaciteit. Praktisch gezien betekent dit dat de gemeente Borsele moeten beslissen wat ze willen bereiken en waaraan ze prioriteit geven (publieke waarde), dat hetgeen ze beslissen ook moeten kunnen leveren (operationele capaciteit) en dat er voor de beslissing ook steun vanuit de omgeving nodig is (legitimiteit & support).

Daarbij is het zo dat gemeenten niet langer alleen bepalen hoe vraagstukken opgelost moeten worden. Steeds meer moeten bestuurders en uitvoerende organisaties met maatschappelijke partners en inwoners netwerken, samenwerken en onderhandelen over het vormgeven van vraagstukken.

Ook bij decentralisatie spelen samenwerkingen een belangrijke rol. De decentralisatie van taken vanuit het Rijk stelt hogere eisen aan de bestuurskrachten van gemeenten. Om efficiency en slagkracht te vergroten kiezen veel gemeenten ervoor om samenwerkingen aan te gaan. Aan deze samenwerking zitten wel risico's verbonden. Het kan ervoor zorgen dat

gemeenten een stuk van hun lokale autonomie verliezen.

In sommige situaties is een samenwerking nodig, omdat er een bovenlokale aanpak vereist is. Dat geldt in de gemeente Borsele bijvoorbeeld voor VRZ, RES en North Sea Port. Maar in de gemeente hebben we ook samenwerkingen die juist gericht zijn op het vergroten van de slagkracht (bijv. SWVO en GR de Bevelanden).

Samenwerken met andere overheden mag overigens geen doel op zich zijn. Overheden moeten zich altijd afvragen: Draagt deze samenwerking bij aan borging van de lokale democratie, kwalitatief goede dienstverlening en maatschappelijke kosten?

De rol van de overheid

Een belangrijke ontwikkeling in het openbaar bestuur is dat er niet langer sprake is van één vaste werkwijze voor gemeenten. Er is een ontwikkeling gaande van *government* (overheid) naar *governance* (netwerkmanagement). Hierin is het van belang dat het gemeentebestuur meerdere werkvormen beheerst. Zij moet kunnen schakelen tussen de verschillende rollen en werkvormen van rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid. Per situatie moet gekeken worden vanuit wel perspectief er gehandeld moet worden.

Door participatie en inclusieve democratie verandert de rol van de overheid. "De overheid moet terugtreden, zo bepleiten verschillende adviesraden: minder overheid, of ten minste een bescheidener rol van de overheid in, financiën. Terugtrekken is nodig om ruimte en zeggenschap te geven aan maatschappelijke initiatieven (Binnema, 2014)."

Inspraak inwoners

Participatie is een veelgebruikte term in gemeenteland, maar deze term zorgt vaak voor spraakverwarring. Er zijn namelijk heel veel vormen van participatie. Daarom is het handiger om het woord participatie te vermijden of in ieder geval duidelijk de actor en de context te benoemen.

Een van de thema's waarbij de gemeente extra moet stilstaan bij de inspraak van de inwoners is decentralisatie. Er is namelijk sprake van een decentralisatie paradox: lokale democratie verzwakt wanneer er bij de decentralisatie van taken onvoldoende oog is voor de invloed van inwoners op de taakuitvoering. Daarom zou

de gemeente de volgende vragen voor ogen kunnen houden: Hoe en in hoeverre krijgen inwoners (al dan niet via de gemeenteraad) invloed op de processen die na decentralisatie van taken bij de gemeente komen te liggen? En in hoeverre behouden of verliezen zij deze invloed wanneer gemeenten in samenwerking deze taken door- en uitvoeren?

Er zijn veel verschillende manieren om inwoners meer directe inspraak te geven. Bijvoorbeeld door een raadsprogramma te ontwikkelen in plaats van een college- of bestuursprogramma. De digitalisering heeft ervoor gezorgd dat de inwoners meer dan ooit hun stem kunnen laten horen. Door middel van online enquêtes en tools kunnen inwoners heel gemakkelijk meebeslissen. De gemeente Borsele maakt bijvoorbeeld gebruik van een inwonerspanel en online vragenlijsten. Op Openstad.org zijn verschillende participatietools te vinden, die de gemeente gratis kan gebruiken.

Voorzieningen

Borsele kent een hoog voorzieningenniveau, waarmee de gemeente een grote bijdrage levert aan de leefbaarheid, sociale samenhang en saamhorigheid van haar kernen. Toenemende mobiliteit, digitalisering en financiële uitdagingen zorgen er echter voor dat de hoogte van dit voorzieningenniveau ter discussie komt te staan. De vraag die centraal staat, luidt: op welk ambitieniveau wil de gemeente haar voorzieningen in de toekomst invullen? Het aanbod van voorzieningen heeft invloed op de verdere ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de inwoners van de Borselse dorpen. De keuzes die de gemeente op dit gebied (op de lange termijn) zal maken, zijn dus van grote betekenis voor wat voor een gemeente Borsele in de toekomst zal zijn.

Zorg

Met het actieplan Sociaal Domein 2020-2023 slaat de gemeente de weg in richting preventie, normalisatie en integraliteit. Dit is lijn met de landelijke verschuiving van bestrijding van problemen naar vroegtijdige signalering van risicovolle situaties en met de landelijke ontwikkeling van zorgmaatschappij naar participatiemaatschappij. Dit vraagt nu en in de toekomst om doelgericht en domein overstijgend beleid, met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling. Voor het aanbod van zorg moet de vraag van de inwoner leidend zijn.

Het is van belang om af te stemmen op lokale behoeften en een focus te leggen op specifieke doelgroepen, zodat interventies doeltreffend kunnen zijn en antwoord geven op de huidige maatschappelijke vraagstukken. Om deze lokale behoeften in kaart te brengen, kan de gemeente Borsele intensiever inzetten op data- en informatievoorziening.

Dienstverlening

De dienstverlening in de gemeente Borsele is al ver gedigitaliseerd en dat zal in de toekomst alleen maar uitbreiden. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met mensen die hun zaken niet digitaal (kunnen) regelen. De waardering voor de Borselse dienstverlening is de afgelopen jaren gegroeid. Voor de gemeente is het relevant om naar de landelijke afspraken op het gebied van gemeentelijke dienstverlening te blijven kijken en daarnaast de dienstverlening af te stemmen op de specifieke behoeften van inwoners, bedrijven en instellingen.

Financiële uitdagingen

De gemeente Borsele staat voor een financiële uitdaging. In de toekomst kan er een sluitend meerjarenperspectief geboden worden, maar de ontwikkelingen in het sociaal domein zouden ervoor kunnen zorgen dat het meerjarenperspectief niet meer sluitend is. Daarnaast moeten er de komende tijd een heel aantal bezuinigingen worden doorgevoerd.

Ambities op het gebied van sociale

voorzieningen staan door de huidige financiële situatie zwaar onder druk. Het huidige beleid is nu gericht op preventie, dit kan zich op de lange termijn uitbetalen. Maar de huidige financiële situatie vraagt om een realistische balans tussen ambitie en haalbaarheid. Monitoring kan hierbij een belangrijke rol spelen, omdat door monitoring tijdig bijgestuurd kan worden en gestelde (financiële) doelstellingen kunnen worden behaald. Naast het huidige beleid onderzoekt de gemeente ingrepen die zich op korte termijn al uitbetalen. Hierbij zal de politiek moeten bepalen welk niveau van uitgaven in het sociaal domein zij acceptabel vindt en welke resultaten daar tegenover zouden moeten staan.

Door de financiële situatie komen ook de ambities op het gebied van gemeentelijke dienstverlening onder druk te staan.

Bibliografie

- Allers, M. (2010). Het dogma van decentralisatie. *Binnenlands Bestuur*, 11, 35-37.
- Allers, M., & Peters, K. (2019). Decentralisatiebeleid van de overheid niet in uitgaven terug te zien. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4776), 376-378.
- Allers, M. (2016). Decentralisatie en schaalvergroting van het openbaar bestuur. *TPedigitaal*, 10(2), 149-162.
- B&W, C. v. (2018). *Bestuursprogramma Borsele 2018-2022. "Op weg naar morgen"*. Heinkenszand: Borsele.
- Binnema, H. (2014). Terugtrekken of opzij stappen? *Bestuurskunde*, 47-55.
- Binnenlands Bestuur. (2020). *Thorbecke-maatwerk: directe democratie*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/thorbecke%E2%80%9393maatwerk-directe-democratie.15235637.lynx>
- BMC. (2019). *Burgerpeiling waar staat je gemeente*. Amersfoort : BMC.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.
- Boogert, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 22-46.
- Borsele. (2013). *Dienstverleningsvisie gemeente Borsele 2013-2018*. Heinkenszand: Borsele.
- Borsele. (2014). *Projectplan dienstverlening*. Heinkenszand: Borsele.
- Bovens, M. ' (2017). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Burg, p. W. (2006). *Over hoofddoekjes, zwarte kousen en de seculiere samenleving*. Kampen: Theologische Universiteit van de Protestantse Kerk in Nederland.
- Citizens door Necker van Naem. (December 2019). *Onderzoek Eendvogelstraat Borsele*. Utrecht: Citizens.
- Democratic Challenge. (z.d.). *democraticchallenge.nl*. Opgehaald van Burgerbegroting: <http://democratic-challenge.nl/burgerbegroting/>
- Denters, P. B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend bestuur*. University of Twente.
- Dool, L. v., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Duimel, M., & Noteboom, M. (2010). *Digibyte, digibabe, digibeet*. Leidschendam: Digivaardig en Digibewust.
- DUO. (2020). *Onderzoek kerntakenbeleid gemeente Borsele*. Utrecht: DUO.
- Duursma, A., Groen, D. v., Pham, T., Stikvoort, S., Theisen, F., & Westerbeek, J. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Est, R. v., Bakker, E., Broek, J. v., Deuten, J., Diederens, P., Keulen, I. v., . . . Voncken, H. (2018). *Waardevol digitaliseren - Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Gemeente Borsele. (2015). *Project 2030, Vooruitblik op Borsele in 2030*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Gemeente Borsele. (2020). *Beleidsnota sociaal domein. Actieplan 2020-2023*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Gemeente Borsele. (2020). *Besluit B&W Aanleg vlinder-idylle in Ovezande*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Gemeente Borsele. (2020). *Programmabegroting 2021-2024*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Gemeente Borsele. (2021, April 1). *Raadsvoorstel Herstellbegroting 2021-2024*. Heinkenszand.
- Gemeente Borsele. (2021). *Strategische visie op de ambtelijke organisatie van Borsele*. Heinkenszand.

- Gemeente Kaag en Braassem. (2018). *Samenwerkingsagenda 2018-2022 'Maak meedoen mogelijk'*. Roelofarendsveen: Gemeente Kaag en Braassem.
- Gemeente Nieuwegein. (z.d.). *Participatie*. Opgehaald van [nieuwegein.nl: https://www.nieuwegein.nl/inwoner/projecten/participatie](https://www.nieuwegein.nl/inwoner/projecten/participatie)
- Gemeente Peel en Maas. (2017). *Zelfsturing 3.0, 15 Jaar Gemeenschapsontwikkeling*. Gemeente Peel en Maas: Gemeente Peel en Maas.
- Gemeente Tubbergen. (z.d.). *Mijn dorp 2030/ Maatschappelijk Akkoord Tubbbergen*. Opgehaald van [tubbergen: https://kaagenbraassem.d66.nl/content/uploads/sites/64/2018/05/Samenwerkingsagenda-2018-2022_Maak-meedoen-mogelijk.pdf](https://kaagenbraassem.d66.nl/content/uploads/sites/64/2018/05/Samenwerkingsagenda-2018-2022_Maak-meedoen-mogelijk.pdf)
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87-96.
- Gillebaard, d. H., & Vankan, A. (2013). *De digitale (zelf)redzaamheid van de burger*. Utrecht: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heijink, R., & Struijs, J. (2015). *Preventie in het zorgstelsel: wat kunnen we leren van het buitenland?* Bilthoven: RIVM.
- Helm, S. v. (2014). *Concentratie en regionalisering van maatschappelijke voorzieningen in krimpregio's*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Hemmes, E. M. (2012). *De opkomst van digitale publieke diensten*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Huber, M., Knottnerus, J., Green, L., Horst, H. V., R Jadad, A., & Kromhout, D. (2011). How should we define health? . *British Medical Journal*, 343.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2011). *Spraakverwarring over participatie*. Zwolle: Igitur publishing.
- KplusV. (2021). *Kerntakenonderzoek gemeente Borsele*. Heinkenszand: Gemeente Borsele.
- Kromhout, M., Echtelt, P. V., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Maatwerk. (2020). VNG. Opgehaald van Thema 4. Digitale democratie: <https://vng.nl/artikelen/thema-4-digitale-democratie>
- Maatwerk. (2020). VNG. Opgehaald van Over Thorbecke 2024: <https://vng.nl/artikelen/over-thorbecke-2024>
- Meijer, P. d., Schäfer, D. M., & Branderhorst, D. M. (2019). Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving. *Bestuurswetenschappen*, 8-23.
- Moore, H. (2000). *Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations*. *Nonprofit and Vouluntary Sector Quarterly*, 29(1). 183-204.
- Moore, H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nijendaal, G. v. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In J. Donders, & C. d. Kam, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Den Haag: Wim Drees Stichting.
- Otto, M. (2006). *Gemeentelijke herindeling: De burger buitenspel?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- overheid, o. (2017, mei 3). *de vier overheidsrollen*. Opgehaald van [www.open-overheid.nl: https://www.open-overheid.nl/blog/tijd-voor-de-netwerkende-en-responsieve-overheid/](https://www.open-overheid.nl/blog/tijd-voor-de-netwerkende-en-responsieve-overheid/) opgehaald op 23-2-2021
- Poelmann, B., & Haupts, N. (2020). *Eindrapportage traject veiligheidsstructuur*. Breda: V&R.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding*. Den Haag: ROB.
- Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning. (2013). *Terugtreden is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO.

- RDW. (z.d.). *RDW*. Opgehaald van Digitaal aanvragen rijbewijs: <https://www.rdw.nl/nrd/soorten-aanvragen/digitaal-aanvragen-rijbewijs>
- Revenboer, A., Timmerman, M., Dorst, M., & Koster, J. (2021). *De groeiende druk van het sociaal domein*. Amsterdam: BDO.
- van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB.
- Veld, R. i. (2013). De Rob als producent van politieke utopie: Bespreking van het Robadvies 'Loslaten in vertrouwen'. *Bestuurskunde*, 22(3), 88-94.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020, November 19). *Thema 2. Inclusieve democratie*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/artikelen/thema-2-inclusieve-democratie>
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2019). *De staat van het sociaal domein*. Den Haag: VNG.
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2020, 11 24). Thorbecke 2024 - maatwerk, afl. 4: Digitale Democratie.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Zeeuwse Muziekschool. (2017). *Gemeenschappelijke regeling de Zeeuwse Muziekschool*.
- Zweth, d. J. (z.d.). *De digitalisering van de lokale democratie - Een verkennend onderzoek naar digitale steden*. Maastricht: Universiteit Maastricht.

Schematische weergave van alle scenario’s

Scenario's	0-scenario <i>Borsele Breed</i>	Scenario 1 <i>Basic Borsele</i>	Scenario 2 <i>Sociaal Borsele</i>	Scenario 3 <i>Ondernemend Borsele</i>	Scenario 4 <i>Energiek Borsele</i>	Scenario 5 <i>Unie(k) Borsele</i>
Thema's						
Democratie, Participatie & Dienstverlening	De besluitvorming (kaderstellend) is in handen van de gemeenteraad. Inclusieve democratie beperkt zich in Borsele tot dorps- en adviesraden die niet-bindend (on) gevraagd advies geven. Borsele staat open voor initiatieven van inwoners.	De besluitvorming ligt groten-deels bij de gemeente zelf, met de gemeenteraad als belangrijkste volksvertegenwoordiging. Bij de ontwikkeling van beleid zijn betrokkenen gesprekspartners, maar hun input is niet bindend. Er is veel ruimte voor eigen initiatieven van burger en vanuit markt.	De gemeente laat besluitvorming over aan de betrokkenen. De ambtelijke organisatie heeft een adviserende rol. De besluiten van betrokkenen hebben een bindende werking. De dorpsraden krijgen meer invloed; inwoners denken en beslissen mee. De gemeente stimuleert ontwikkeling van eigen initiatieven.	De besluitvorming gaat in overleg met de betrokkenen. De gezamenlijk overeengekomen oplossingen zijn bindend. Plannen worden vooraf aan de burger bekend gemaakt. Of er wordt (vrijblijvend) gevraagd naar de wensen van de burger.	De gemeente en de burgers gaan gezamenlijk op zoek naar oplossingen. Burgerparticipatie is vanuit de gemeente georganiseerd. Er is voldoende ruimte voor de burgers om wensen en initiatieven aan te dragen. Burgerinitiatieven op het gebied van energie en landschap worden extra gestimuleerd.	Gemeente Borsele volgt samen met andere gemeenten een gebiedsgerichte aanpak. Ze zoekt naar nieuwe, intensievere en/of federatieve vormen van samenwerking in de regio. Elke kern heeft één duidelijk aanspreekpunt bij de gemeente. Er is veel ruimte voor ideeën en plannen van inwoners.
Wonen & Bouwen	Focus ligt op inbreiding & herstructurering (dorpsvernieuwing). Hierbij is er beperkte ruimte voor uitbreiding, met name bij de kleine kernen. Borsele gaat voor woningkwaliteit in plaats van kwantiteit.	Als het om planontwikkeling gaat is Borsele reactief, de markt is aan zet. Bij instemming van plannen volgt er een wettelijke procedure waarbij er minimale eisen gehanteerd worden op het gebied van beeldkwaliteit en maatvoering.	Als het om planontwikkeling gaat is Borsele reactief, de markt is aan zet. Bij instemming van plannen volgt er een wettelijke procedure waarbij er minimale eisen gehanteerd worden op het gebied van beeldkwaliteit en maatvoering.	Borsele zet in op flexibel bouwen en wonen. De gemeente beweegt mee met de maatschappelijke behoefte. Zo is er ruimte voor arbeidsmigranten en (tijdelijke) tweede woningen. Daarnaast is er meer vrijheid in beeldkwaliteit en maatvoering van huizen.	Het open landschap mag niet aangetast worden. Nieuwe ruimtelijke impact van wonen, economie en landbouw zijn onacceptabel. Wordt er nieuw gebouwd? Dan is inbreiding de norm. Bewoners of ondernemers die aan de slag willen met het verduurzamen van hun woning, organisatie of bedrijf worden ondersteund.	Borsele werkt samen in een regionaal woningbouwprogramma, waarbij gebiedsgericht integrale afwegingen worden gemaakt. Hierdoor reageert de gemeente flexibel op behoeften. Ook buiten de gemeentegrenzen kan er voorzien worden in de vraag van inwoners.
Fysieke voorzieningen	Iedere kern beschikt over een of meerdere fysieke voorzieningen zoals dorpshuizen of sportaccommodaties. Slimme samenwerkingen en fusies zijn op eigen initiatief en verantwoordelijkheid van verenigingen zelf. Indien nodig biedt de gemeente ondersteuning.	Borsele voert alleen de wettelijke taken uit. Zwembaden, dorpshuizen, gemeenschapscentra en de bibliotheek zijn daarom geprivatiseerd.	Borsele ondersteunt en onderhoud multifunctionele (sport)accommodaties, dorpshuizen en integrale kindcentra actief. De gemeente zet zich in voor een breed aanbod aan sport en sportverenigingen en de daarbij behorende faciliteiten.	Een logische concentratie van kwalitatief goede en bereikbare sportaccommodaties ontstaat door fusies van sportverenigingen. Dorpshuizen zijn multifunctionele centra met een winsttoemerk.	Elke kern beschikt over een of meerdere fysieke voorzieningen zoals een dorpshuizen of sportaccommodaties. De gemeentelijke gebouwen zijn energiezuinig en duurzaam. Slimme samenwerkingen en fusies zijn op eigen initiatief en verantwoordelijkheid van verenigingen zelf. Indien nodig biedt de gemeente ondersteuning.	Maatschappelijke dienstverleningsfuncties en fysieke ontmoetingsfuncties zijn regionaal georganiseerd en gecentraliseerd.
Financiële positie	In 2021 is de begroting sluitend gemaakt door middel van bezuinigingsbeslissingen. Dit werkt door in de jaren t/m 2024 op basis van het kerntakenonderzoek uit 2021.	Gemeente Borsele werkt met een sluitende begroting. Indien mogelijk wordt er extra gespaard. Lasten worden niet doorgeschoven naar de toekomst. Investing worden weloverwogen en zorgvuldig gemaakt en met belastinggeld wordt zuinig omgegaan.	Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen. Dit wordt bereikt door: • Een vast percentage van de begroting te reserveren voor (de uitvoering) van het maatschappelijk akkoord. • Reserveringen te doen voor extra investeringen. • Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast	Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen. Dit wordt bereikt door: • Een vast percentage van de begroting te reserveren voor de specifieke ambities van de gemeente op het gebied van economie en mobiliteit. • Reserveringen te doen voor extra investeringen. • Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast.	Borsele zorgt voor een balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de gemeentelijke belastingen niet of zo min mogelijk stijgen. Dit wordt bereikt door: • Een vast percentage van de begroting te reserveren voor projecten die zorgen voor een duurzaam en energiezuinig Borsele. • Reserveringen te doen voor extra investeringen. • Tijdelijke tekorten te accepteren door het vergroten van de schuldenlast.	Kostenefficiënt beleid is mogelijk omdat de vorm en schaal van samenwerking recht doet aan de opgaven en uitdagingen waar Borsele voor staat. Doordat kennis en inzichten worden uitgewisseld en er samen naar oplossingen wordt gezocht, is de kans reëel dat er ook op langere termijn vooruitgang en financieel voordeel geboekt kan worden. Synergie en schaalvoordeel komen per beleidsdomein op een verschillende manier tot uitdrukking.
Economie & Bedrijvigheid	Borsele richt zich op het behoud en de versterking van de werkgelegenheid binnen diverse sectoren en ze werkt intensief samen binnen de Bevelanden.	Borsele is een gemeente waar het goed ondernemen is. De gemeente levert de kraampjes, de markt bepaalt de inhoud.	Het is goed ondernemen in Borsele. De werkgelegenheid is voldoende op de bevolking afgestemd. De gemeente ondersteunt waar nodig en er is beperkte uitbreidingsruimte mogelijk.	Een goed functionerende lokale economie is van groot belang. Bedrijvigheid op bedrijventerreinen zorgt voor werkgelegenheid. Borsele handelt gericht om vestigings- of uitbreidingsmogelijkheden te verbeteren. De veranderingen in de samenleving zorgen ervoor dat vormen van werkgelegenheid verdwijnen en dat nieuwe ontstaan. Ruimtelijk heeft dat gevolgen voor bedrijventerreinen, winkels, recreatiesector en de agrarische sector. De gemeente speelt in op de gevolgen en ondersteunt actief.	Toekomstbestendige bedrijven kunnen alleen op hun bestaande locatie uitbreiden. Door de energietransitie vestigen meer bedrijven zich in de gemeente Borsele. Dit leidt tot de aanleg van meer nieuwe innovatieve ontwikkelingen in de infrastructuur. Duurzame energiebedrijven worden extra gestimuleerd.	De ontwikkeling van bedrijventerreinen wordt gebiedsgericht en integraal afgewogen. De gemeente speelt een prominentere rol binnen North Sea Port.
Mobiliteit & Bereikbaarheid	Borsele houdt de OV-voorzieningen op peil met een vraaggericht systeem. 60% van de wegen voldoet minimaal aan het beeldkwaliteitsniveau B (voldoende) volgens de CROW-methodiek. De gemeente faciliteert alternatieve en duurzame vervoersvormen zoals de elektrische (dorps)auto en laadpalen.	Initiatieven op het gebied van nieuwe mobiliteitsconcepten laat de gemeente aan de markt over. Inwoners dragen eigen verantwoordelijkheid voor verbetering en vernieuwing op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid.	Alle Borselse dorpen zijn goed bereikbaar met de verschillende vervoersvormen. De gemeente faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die vanuit de markt komen en voorzien in de behoeften van haar inwoners. Daarna zorgt Borsele voor een netwerk voor de gemeente met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. Digitale bereikbaarheid is voor ieder huishouden beschikbaar.	De Borselse dorpen en bedrijven zijn goed bereikbaar: hierbij is speciale aandacht voor de verbindingen voor woon-werkverkeer. De gemeente faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die vanuit de markt komen. Daarna zorgt Borsele voor een netwerk voor de gemeente met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. De bedrijventerreinen hebben voorrang bij de aanpak van knelpunten op het gebied van bereikbaarheid. Digitale bereikbaarheid is in ieder huishouden beschikbaar.	Alle kernen zijn goed bereikbaar. Borsele faciliteert de plaatsing van laadpalen en ondersteunt nieuwe mobiliteitsconcepten die komen vanuit de markt. Duurzame vormen van mobiliteit hebben hierbij de voorkeur. Daarnaast zorgt de gemeente voor een lokaal netwerk met de buurtbus, WMO-vervoer en vervoer door vrijwilligers. Ze legt geen nieuwe wegen aan in het buitengebied. Digitale bereikbaarheid krijgt prioriteit.	Bereikbaarheid van dorpen en kernen is mogelijk per elektrische auto, te voet en op de fiets. Nieuwe vervoersconcepten en slimme mobiliteit vervangen de traditionele OV-voorzieningen. Dit pakt de gemeente regionaal/provinciaal op. Borsele zorgt voor het onderhoud van de eigen wegen. Voor nieuwe mobiliteitsconcepten richt ze zich op regionale samenwerkingen en provinciale stimulans.
Energie, Klimaat & Duurzaamheid	Circulariteit is de norm in Borsele met als doel om in 2045 energie-neutraal te zijn.	Borsele daagt de samenleving uit om verantwoordelijkheid te nemen en mee te investeren in een duurzame toekomst. Stimuleren en overtuigen zijn de eerst aangewezen methoden hiervoor. Het opleggen van strengere normen is echter niet uit te sluiten.	Borsele stimuleert bewoners, organisaties en bedrijven om te verduurzamen en energie te besparen. Kleinschalige (energie) initiatieven die ten goede komen van de dorpen of Borselse bedrijven zijn mogelijk, ook als zij net buiten de bestaande bebouwde contouren vallen.	Borsele stimuleert inwoners en ondernemers om te verduurzamen en energie te besparen. Duurzame mobiliteit en de verduurzaming van bedrijven hebben hierbij prioriteit. De gemeente geeft daarnaast ruimte aan grootschalige initiatieven van commerciële partijen en accepteert dat dit grote invloed heeft op haar buitengebied.	Borsele werkt mee aan de kringlooeconomie. De gemeente zet in op energiebesparing, duurzame productie van energie en intelligente energiesystemen. Hierbij behoudt en beschermt ze de landschappelijke kwaliteiten zo veel mogelijk. Initiatieven voor een grootschalig opwekking van energie vinden niet plaats in het buitengebied en blijven daarmee binnen bestaande bebouwde contouren.	Borsele kiest voor een gezamenlijke en grootschalige aanpak die het behalen van de energie-, klimaat- en duurzaamheidsdoelen mogelijk maakt. De gemeente stimuleert daarnaast inwoners en ondernemers om te verduurzamen en initiatieven aan te dragen.
Landschap & Natuur	Er is ruimte voor bedrijvigheid, maar deze heeft beperkte invloed op het leefmilieu en de bestaande landschappelijke kwaliteiten.	De gemeente houdt haar doelen en uitvoeringsactiviteiten minimaal en heeft een toetsende rol bij landschappelijke initiatieven.	Borsele staat nieuwe ruimteclaims voor verstedelijking toe. Dit heeft gevolgen voor het (cultuur)landschap en de natuur, die mogelijk moeten wijken ten behoeve van de leefbaarheid in elke kern.	Nieuwe ruimteclaims, zoals voor energie en klimaatadaptatie, maar ook voor de uitbreiding van bedrijventerreinen, hebben effect op het Borselse landschap. De landschappelijke en natuurlijke waarden in Borsele nemen af vanwege de invloed van bedrijvigheid op het leefmilieu en de landschappelijke kwaliteiten.	Borsele kiest voor een vitale agrarische sector en stimuleert innovatie ideeën. De gemeente jaagt de samenwerking tussen agrariërs en natuurbeheerders aan. Dit mag echter niet leiden tot nieuwe ruimteclaims. Bij de transformatie naar circulair- en energieneutraal ondernemen staat respect voor mens, dier en milieu voorop. Ook maakt Borsele zich hard voor een ambitieuze uitbreiding van het beschermd landschap.	Met subsidies en vergoedingen vanuit het Rijk heeft de gemeente natuurcompensatie gerealiseerd. Een afgebakend gebied met daarin het meest waardevolle cultuurlandschap is vastgelegd als beschermd gebied. De landbouw is omgevormd tot volhoudbare- en kringlooplandbouw.
Veiligheid	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.	De bijzondere risicosignatuur van Borsele met een bovengemiddeld risicoprofiel behoudt bovengemiddelde aandacht. Er is een hoog risico op ondermijning en criminaliteit door het grote buitengebied. Fysieke veiligheid blijft een groot aandachtspunt. De organisatorische inrichting hierop voldoet maximaal aan de wettelijke kaders. Burgers worden betrokken bij signalering van criminele activiteiten in de gemeente.
Sociale voorzieningen	Borsele heeft een hoog voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur. De nadruk is verschoven van aanbod-naar vraaggericht werken. De gemeente werkt volgens de landelijke ontwikkeling van zorg-maatschappij naar participatieve samenleving	Borsele heeft een minimaal voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur. De gemeente voert slechts haar wettelijke taken uit. De instandhouding van voorzieningen is in handen van inwoners (eigen regie) en de markt. Alleen wanneer dit écht nodig, biedt de gemeente ondersteuning op maat (vangnetfunctie).	Het voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur is bovengemiddeld hoog. Borsele stimuleert sociale voorzieningen en netwerken en met behulp van een sociaal loket werkt de gemeente samen met inwoners en zorgpartners aan integrale planvorming. Borsele streeft naar een goede balans tussen algemene voorzieningen en maatwerk in individuele gevallen.	Borsele heeft een gemiddeld voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur. Hiernaast spant de gemeente zich extra in om naast de wettelijk hoeveelheid garantiebanaan, extra banen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt is cruciaal.	Borsele heeft een gemiddeld voorzieningenniveau voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur. Inwoners kunnen rekenen op passende zorg en ondersteuning. De gemeente streeft naar een goede balans tussen algemene voorzieningen en maatwerk in individuele gevallen.	De gemeente regelt haar sociale voorzieningen voor zorg, welzijn, sport, onderwijs & cultuur op regionaal niveau. Jeugdzorg wordt centraal vanuit de Provincie of door een landelijke organisatie aangeboden. De uitvoering van structurele Bevelandse uitvoeringstaken is definitief overgedragen aan een uitvoeringsorganisatie.