BRONDOCUMENT

Onderzoek en afweging varianten
Versterking bestuurskracht Scherpenzeel

Versie 22 oktober 2020

Dit is een publicatie van provincie Gelderland
kijkopscherpenzeel@gelderland.nl
026 359 99 99
Kijkopscherpenzeel.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Aanleiding 4
2. Beschrijving varianten 6
2.1 Gemeenten Scherpenzeel en Barneveld zelfstandig 6
2.2 Duurzaam partnerschap tussen Scherpenzeel en Barneveld 6
2.3 Een herindeling Scherpenzeel-Barneveld per 1-1-2023 7
2.4 Varianten die niet worden betrokken in de analyse 8
3. Afwegingscriteria 9
3.1 Gemeenschap 9
3.2 Bestuur 9
3.3 Ambtelijke organisatie 9
3.4 Samenwerking en partnerschap 10
3.5 Financiën 10
3.6 Specifieke onderwerpen 10
3.7 Overige onderwerpen 11
4. Maatschappelijke opgaven en ambities in Scherpenzeel en Barneveld 12
4.1 Nationale opgaven 12
4.2 Landelijke opgaven op regionaal niveau 13
4.3 Ambities gemeente Scherpenzeel 15
4.4 Ambities gemeente Barneveld 16
5. Variantenanalyse 19
5.1 Thema Gemeenschap 19
5.2 Thema Bestuur 22
5.3 Thema Organisatie 24
5.4 Thema Samenwerking en partnerschap 27
5.5 Thema Financiën 29
5.6 Thema Sociaal Domein 33
5.7 Thema Breehoek - Scherpenzeel 38
6. Recapitulatie 41
Bijlage 1. Profielschets van Scherpenzeel en Barneveld 42
A. Geschiedenis en belangrijkste kenmerken Scherpenzeel 42
B. Geschiedenis en belangrijkste kenmerken Barneveld 42
C. Demografische context 43
D. Wonen 44
E. Economie 46
F. Duurzaamheid 47
G. Veiligheid, gezondheid en welzijn 48
H. Financiële situatie Scherpenzeel en Barneveld 49
I. Netwerkanalyse 51
Bijlage 2. Nationale opgaven 53

Bijlage 3. Casestudies kernenbeleid 56
Bijlage 4. Geraadpleegde bronnen 64

1. Aanleiding

In juni 2019 heeft de gemeenteraad van Scherpenzeel unaniem de uitspraak gedaan dat het de gemeente ontbreekt aan de noodzakelijke realisatiekracht om de maatschappelijke doelen en opgaven te kunnen realiseren. Naar aanleiding daarvan is onderzoek en overleg gestart binnen Scherpenzeel over de mogelijkheden om die realisatiekracht te versterken. In december 2019 heeft de gemeenteraad in meerderheid gekozen voor het verder uitwerken van deze mogelijkheden binnen de variant zelfstandigheid van Scherpenzeel. Hierbij heeft afweging plaatsgevonden van de mogelijkheid van fusie met de buurgemeente Barneveld. GS Gelderland heeft aangegeven dat die afweging niet gelijkwaardig en evenwichtig heeft plaatsgevonden. GS heeft op dat moment ook aangegeven dat de door de gemeenteraad gekozen oplossing voor een goede beoordeling verder uitgewerkt en onderbouwd zou moeten worden. In februari 2020 heeft GS aan de gemeente aangegeven dat hiervoor de gelegenheid werd gegeven in het traject van opstelling van de Kadernota 2021 – 2024 en dat daarbij aan een vijftal randvoorwaarden voor een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel zou moeten worden voldaan. Tevens dat anders een open overleg, zoals bedoeld in de Wet Arhi, zou worden gestart.

Naar aanleiding van de besluitvorming over de Kadernota in juni en juli 2020 heeft GS vastgesteld dat met de resultaten hiervan niet adequaat voldaan kon worden aan de gestelde randvoorwaarden voor een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel. Tevens werd geconstateerd dat (opnieuw) geen evenwichtig en gelijkwaardige vergelijking met het op enkele gronden mogelijk aantrekkelijk alternatief van fusie met Barneveld was gedaan. De door Scherpenzeel ingeslagen weg tot versterking van de bestuurskracht gaf GS daarom te weinig vertrouwen dat daarmee op termijn de belangen van de inwoners van Scherpenzeel optimaal zouden zijn gediend en ook tegen voor hen aanvaardbare kosten.

In het kader van het Beleidskader Herindelingen was hier naar de mening van GS sprake van een evident bestuurskrachtvraagstuk waar de gemeente niet zelf tot een adequate oplossing kan komen. Daarom is het instrumentarium van de Wet Arhi ingezet om te komen tot een – onder regie van de Provincie – proces van onderzoek en afweging van varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel.

Op 14 juli 2020 heeft GS van Gelderland daarom besloten tot de start van een zogenaamd Open Overleg in het kader van de Wet Arhi. Inmiddels is een Plan van Aanpak hiervoor opgesteld. In dit Plan van Aanpak is een belangrijke plaats ingeruimd voor het traject van onderzoek en afweging van meerdere varianten voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. In deze varianten speelt naast de gemeente Scherpenzeel ook de gemeente Barneveld een belangrijke rol. Niet als onderdeel van het probleem of vanuit een eigenstandige bestuurskrachtopgave, wel als onderdeel van mogelijke oplossingen. De eerste stap in dit onderzoeks- en afwegingstraject is de opstelling van dit Brondocument. In dit document is de informatie opgenomen die relevant is voor partijen in de dialoog over de verschillende varianten. Die dialoog zal worden gevoerd in het kader van het participatietraject en in het bestuurlijk overleg in de periode oktober en november 2020.

Het brondocument bestaat in hoofdlijnen uit 2 gedeelten. De eerste 3 hoofdstukken vormen het 1e gedeelte dat *beschrijvend* van karakter is. Daarin worden de te onderzoeken varianten en de afwegingscriteria beschreven en de maatschappelijke opgaven waarvoor beide gemeenten zich gesteld zien. In enige bijlagen zijn belangrijke feiten, cijfers en gegevens opgenomen die gerelateerd zijn aan deze opgaven. Alsmede een casestudy naar vormen en voorbeelden van kernenbeleid in verschillende bestuurlijke situaties, die mogelijke input zijn voor de inrichting en weging van de varianten.

Het tweede gedeelte (hoofdstuk 4) is *beschouwend* van karakter. In dit hoofdstuk wordt de feitelijke informatie gecombineerd met de afwegingscriteria en de varianten in een variantenanalyse. Deze is niet gericht op het formuleren van een voorkeur voor één van de varianten, maar op het beschrijven van de belangrijkste aspecten

(incl. kansen en risico's) van alle varianten als input voor de dialoog daarover. Hiermee wordt dus een invulling van onderstaande matrix gemaakt, via beschrijving van de verschillende "vakjes".

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

Dit brondocument is een expertmatig product, dat informatie zichtbaar maakt en ordent uit bestaande en openbaar beschikbare bronnen en dat noodzakelijkerwijs de nodige aannames en voorbehouden bij de geleverde informatie zal bevatten. Het brondocument levert input voor overleg en participatie over de criteria en varianten. Na het vrijgeven voor dialoog zal het brondocument verder worden doorontwikkeld (bijgesteld, nader uitgewerkt, uitgebreid etc.) om als inhoudelijke basis te kunnen dienen voor de uiteindelijke bestuurlijke afweging over de varianten. Daarbij worden dan ook de resultaten van het bestuurlijk overleg en van de participatie betrokken.

2. Beschrijving varianten

In dit hoofdstuk worden de verschillende varianten voor de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel besproken. Deze drie varianten zullen in dit rapport worden uitgewerkt en afgewogen worden. Het betreft de volgende varianten: een zelfstandig Scherpenzeel en Barneveld, en een duurzaam partnerschap tussen Scherpenzeel en Barneveld en een herindeling van Scherpenzeel en Barneveld per 1-1-2023.

2.1 Gemeenten Scherpenzeel en Barneveld zelfstandig

Zelfstandigheid is organisatorisch op veel verschillende manieren in te vullen. Elke gemeente maakt daar haar eigen afwegingen in. Scherpenzeel heeft dit voorjaar in de Kadernota 2021-2024 een plan gepresenteerd voor een zelfstandige toekomst. Daarin staat ook de financiële uitwerking hiervoor. Het in de Kadernota weergegeven plan voor zelfstandigheid dient als input voor dit onderdeel van het variantenonderzoek. Hierbij wordt – waar relevant – meer recente informatie (o.a. BMC-review september 2020) betrokken.

In deze variant investeert Scherpenzeel structureel in de uitbreiding van haar ambtelijke organisatie om in organisatorische zin de basis op orde te krijgen. De gemeente hanteert een strategische Roadmap om strategische keuzes te maken in de prioritering van haar bestuurlijke en operationele inzet.

De gemeente Scherpenzeel heeft in deze variant de uitvoering van taken grotendeels zelf in handen. Daarbij kan gekozen worden voor ambtelijke samenwerking met gemeenten in de omgeving indien dit voor specifieke taken nuttig wordt geacht. Daar waar kwetsbaarheden zich voordoen of duidelijke schaalvoordelen te behalen zijn, maakt de gemeente afwegingen tussen zelf doen of uitbesteden. Daarbij kunnen buurgemeenten als Barneveld, Veenendaal en Ede mogelijke samenwerkingspartners zijn; de gemeente streeft daarbij naar langjarige samenwerkingsafspraken met 1 of 2 preffered suppliers, en mogelijk een in samenwerkingsovereenkomsten op domeinniveau.

Voor Barneveld spelen op dit moment geen zodanige ontwikkelingen en zeker ook geen bestuurskrachtopgaven, die zouden nopen tot een afweging over de bestuurlijke toekomst. Hert bestuurlijk ontwikkelperspectief van de gemeente is stabiel en gunstig, evenals de positie in de regio. De invulling van deze variant betekent voor Barneveld geen wijziging van de huidige situatie, geen extra investeringen of nadere afwegingen. Een doorgaand zelfstandig Barneveld in de huidige situatie kan mogelijk wel optreden als samenwerkingspartner van Scherpenzeel en doet dat op dit moment ook. Dan is Barneveld een van de potentiële samenwerkingspartners voor de zelfstandige gemeente Scherpenzeel.

2.2 Duurzaam partnerschap tussen Scherpenzeel en Barneveld

In deze variant blijft de gemeente Scherpenzeel zelfstandig, en kiest tegelijkertijd ook voor een duurzaam bestuurlijk en ambtelijk partnership met één sterke partner, te weten de Gemeente Barneveld. De verschillen met de eerste variant zijn:

- Scherpenzeel kiest voor 1 preferred partner voor alle samenwerkingsovereenkomsten, t.w. Barneveld
- Barneveld is bereid voor in principe alle taken en activiteiten een samenwerkingsovereenkomst met Scherpenzeel af te sluiten
- Scherpenzeel en Barneveld kiezen voor een zo gezamenlijk mogelijk optreden in de regio (daar waar belangen synchroon lopen)
- Scherpenzeel en Barneveld kiezen voor een samenwerking die de mogelijkheid in zich draagt van een bestuurlijke fusie op termijn, als de omstandigheden daartoe nopen.

Bij deze variant wordt bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel gerealiseerd door de uitvoering van bepaalde taken gericht te beleggen bij een robuuste gemeente en door het bestuurlijk optreden in strategische en

gemeentegrensoverschrijdende dossiers zoveel mogelijk gezamenlijk vorm te geven. Vrijgekomen formatie wordt ingezet voor kwaliteitsverbetering en het wegnemen van kwetsbaarheden van taken die in 'eigen huis' worden opgepakt. De gemeente Scherpenzeel houdt in deze variant regie over verdeling van de taakuitvoering (zelf doen of uitbesteden aan Barneveld). Organisatorische samenwerking vindt plaats via samenhangende taakpakketten. Waar nodig vindt harmonisatie van werkprocessen en uitvoeringsbeleid plaats. Uitbestede taken worden gestandaardiseerd en geharmoniseerd binnen de operationele kaders van Barneveld. Deze variant vraagt van beide gemeenten een heldere visie op duurzame samenwerking en taakuitvoering. Bij welke taak is nabijheid belangrijk en welke taken kan de gemeente op afstand plaatsen?

De gemeente Scherpenzeel moet bij deze variant in staat zijn om kwalitatief hoog opdrachtgeverschap te kunnen voeren. Dit heeft gevolgen voor het organisatiemodel van de gemeente en de medewerkers van de gemeente. De mate van regievoering wordt bepaald door het aantal uitbestede taken. In dit variantenonderzoek gaan we ervan uit dat een substantieel deel van de taken wordt uitbesteed. In samenspraak met de samenwerkingspartner worden hierover afspraken gemaakt, die worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Daarnaast zal er scherp gekeken moeten worden naar de huidige operationele samenwerkingsverbanden van de gemeente Scherpenzeel. De vrijheid van de gemeente Scherpenzeel om in de toekomst te kiezen voor samenwerking met andere gemeenten wordt in deze variant dus beperkt. Samenwerkingen met andere gemeenten zullen (mogelijk) moeten worden ontbonden. De vrijheid voor Barneveld om wel of niet overeenkomsten aan te gaan met Scherpenzeel wordt ook gelimiteerd.

Partijen kiezen in deze variant echt voor elkaar en voor de lange termijn. Partijen houden er rekening mee dat de omstandigheden (kwaliteit, kosten, samenwerking) dat vraagt de mogelijkheid bestaat verdere stappen te zetten in de samenwerking (tot en met een bestuurlijke fusie). Bestuurlijke fusie wordt in deze variant niet als vanzelfsprekende stip op de horizon gezet, maar moet wel een mogelijkheid zijn indien beide gemeenten dat wensen en/of de omstandigheden daartoe aanleiding geven. De gemeente Barneveld is derhalve voor deze variant de enige logische samenwerkingspartner voor Scherpenzeel.

2.3 Een herindeling Scherpenzeel-Barneveld per 1-1-2023

Een andere variant voor het versterken van de bestuurskracht is een herindeling van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld per 1–1-2023. Bij een bestuurlijke fusie ontstaat een nieuwe gemeente van meer dan 70.000 inwoners, verdeeld over elf kernen. Het dorp Scherpenzeel zal in deze fusiegemeente dan qua inwoneraantal de derde kern zijn, na Barneveld (ca. 35.000 inwoners) en Voorthuizen (ca. 11.000 inwoners).

Door gemeenten samen te voegen vindt er een structurele schaalvergroting plaats. De oude gemeenten worden opgeheven en de autonomie gaat over aan de nieuwe gemeente, met een eigen raad, college en ambtelijke organisatie. De afgelopen jaren zijn verschillende bestuurlijke fusies geweest in Nederland, mede vanwege het toenemende takenpakket van gemeenten. In 2010 waren er 431 gemeenten in Nederland, in 2020 waren dat er 355.

Het uiteindelijke doel van een bestuurlijke fusie is het verminderen van de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie en het verkrijgen van een stevigere positie voor beide huidige gemeenten in de regio om de belangen van inwoners beter te bedienen. Door een herindeling kan de afstand tussen inwoners en bestuur wel groter worden, wanneer hier bij de vormgeving van de gemeente geen expliciete aandacht aan wordt geschonken. Schaalvergroting zal dus hand in hand moeten gaan met schaalverkleining in zeggenschap en uitvoering.

De nieuwe fusiegemeente kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Over de precieze invulling daarvan zijn uiteindelijk bestuurlijke afspraken nodig. In dit variantenonderzoek wordt uitgegaan van algemene effecten van herindelingen, en tegelijkertijd ook gekeken naar de profielen van de huidige gemeenten Barneveld en Scherpenzeel. Denk hierbij aan demografische samenstelling van beide gemeenten, de strategische doelen van de gemeenten en de manier waarop kernen en inwoners worden betrokken bij beleid.

Vanuit het variantenonderzoek en het overleg- en participatieproces kunnen nadere kaders en randvoorwaarden worden meegegeven voor de invulling van een eventuele nieuwe fusiegemeente.

In dit variantenonderzoek wordt uitgegaan van een herindeling die op 1 januari 2023 wordt geëffectueerd. Er zijn twee opties om deze herindeling te laten plaatsvinden:

- Reguliere samenvoeging. Hierbij worden beide betrokken gemeenten opgeheven en een nieuwe gemeente opgericht.
- Lichte samenvoeging. Hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en geïntegreerd met de niet op te heffen gemeente, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente achterwege blijven. (Beleidskader herindelingen, p.1) Er kan alleen tot een lichte samenvoeging worden overgegaan als de gevolgen voor de overgang van het personeel zijn geregeld en als beide gemeenten daar mee instemmen.

Deze twee opties hebben alleen betrekking op de fase van het toewerken naar een herindeling en met name de organisatorische gevolgen. Gelet hierop wordt in het afwegingskader alleen bij het punt 'Ambtelijke organisatie' ingegaan op de reguliere en lichte samenvoeging.

2.4 Varianten die niet worden betrokken in de analyse

Duurzame bestuurskrachtversterking kan op verschillende manieren worden bereikt. De boven weergegeven varianten zijn uit een voorverkenning in het voorjaar 2020 naar voren gekozen als de enige varianten voor duurzame bestuurskrachtversterking, die binnen afzienbare tijd realistisch zijn en waartoe de verschillende buurgemeenten van Scherpenzeel bereid zijn om mogelijk een rol in te vervullen.

Uit de verkenning, die door de provincie dit voorjaar is uitgevoerd, blijkt dat de buurgemeenten van Scherpenzeel (Renswoude en Woudenberg) op dit moment niet beschikbaar zijn als partners voor een duurzaam bestuurlijk verband met Scherpenzeel. De gemeenten Ede en Veenendaal zijn onder bepaalde voorwaarden beschikbaar als preferred (uitbestedings)partners binnen de optie zelfstandigheid, maar niet beschikbaar als potentiële fusiepartners. Veenendaal heeft aangegeven open te staan voor gesprekken over bredere fusie-ontwikkelingen in de regio, als die door anderen worden geëntameerd, en dat is nu niet aan de orde.

Uit de verkenning is ook gebleken dat bestuurlijk meer experimentele aanpakken, zoals de vorming van een federatiegemeenten (bv. op de schaal van de Regio Food Valley) niet opportuun zijn op dit moment en dus ook geen alternatief kunnen bieden voor het oplossen van de huidige bestuurskrachtopgave van de gemeente Scherpenzeel.

Er zal tijdens het participatieproces een ronde van bestuurlijke consultatie bij regiogemeenten en de Provincie Utrecht plaatsvinden om de resultaten uit de provinciale verkenning te toetsen en mogelijk nog nieuwe inzichten hierover op te doen om die bij de afweging te betrekken.

3. Afwegingscriteria

In dit hoofdstuk worden verschillende criteria van het afwegingskader, die een feitelijke basis voor de besluitvorming vormt, toegelicht. Deze elementen worden voor zowel Barneveld als Scherpenzeel meegenomen in de analyse.

3.1 Gemeenschap

Overheden werken ten dienste van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Voor een belangrijk gedeelte is bestuurskracht te herkennen in het vermogen en de mogelijkheden van de gemeenschap om opgaven op te pakken. Het is belangrijk dat de gemeente ruimte en ondersteuning biedt aan de (dorps)gemeenschap om zich te organiseren en actief en betrokken het eigen dorpsleven in te richten. Onderstaande punten kunnen daarbij worden meegewogen:

- Kenmerken en organisatiegraad van gemeenschap (sociale kaart, demografie, verenigingen, burgerinitiatieven);
- Manier waarop (deel)belangen worden georganiseerd (lokale ondernemers, sportvereniging e.d.) in de gemeenschap;
- Manier waarop (deel)belangen van gemeenschap worden verbonden met lokale politiek (zowel via informele contact als formeel door middel van bv. dorpsraad);
- Effectiviteit van belangenbehartiging dorpsgemeenschap;
- Voorzieningenniveau en ruimtelijke kwaliteit binnen gemeenschap;
- Duurzame coproductie tussen gemeente en gemeenschap.

3.2 Bestuur

Het takenpakket van gemeenten is de afgelopen jaren fors toegenomen, waarbij ze ook moeten omgaan met nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. Dit vereist een stabiel en daadkrachtig bestuur, dat haar wettelijke taken goed uitvoert en goed in weet te spelen op grote maatschappelijke vraagstukken. Het is van groot belang dat het bestuur (college én raad) in goed samenspel met inwoners opereert en nabijheid van bestuur ervaren wordt. Punten die in dit verband aandacht kunnen vragen zijn:

- Formele organisatie bestuur (omvang raad, werkwijze, agenda etc.);
- Bestuursstijl en werkwijze in de praktijk (incl. samenspel tussen college en raad) en recente ervaring daarmee;
- Transparant besluitvormingsproces;
- Toekomstige ontwikkelingen (taken, rollen, eisen) en invloed op functioneren bestuur;
- Visiegericht werken met consistente aanpak voor de langere termijn;
- Visie op overheidsparticipatie en toepassing in de praktijk;

3.3 Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie werkt in samenwerking met raad en college aan de maatschappelijke opgaven. Het is daarom belangrijk dat een gemeente robuuste organisatie kent, die over voldoende omvang en kwaliteit beschikt om continuïteit te bieden en kwetsbaarheden op te vangen. De organisatie ondersteunt het bestuur (college en raad) bij politieke keuzevraagstukken en adviseert over de uitvoerbaarheid van plannen en ambities. In het variantenonderzoek worden de volgende punten betrokken:

- Kwantitatieve omvang in relatie tot opgaven;
- Beschikbare kwaliteit in relatie tot opgave;
- Structurele taken in eigen huis c.q. via partnerschap.;
- Kwetsbaarheid en afhankelijkheid in ambtelijk functioneren en continuïteit sleutelfuncties;

- Dienstverlening van reguliere organisatie (incl. ruimtelijke kwaliteit en beheer);
- Modern en aantrekkelijk werkgeverschap: opleidingsbudget, training en ruimte voor ontwikkeling
- Digitale volwassenheid/vaardigheden (ICT, informatiebeveiliging en privacy)

3.4 Samenwerking en partnerschap

Om maatschappelijke opgaven adequaat aan te pakken is samenwerking met omliggende gemeenten en andere partners vereist. Opgaven houden namelijk niet op bij de gemeentegrens. De gemeente heeft daarom een visie op partnerschap en is vandaaruit in staat samenwerking op verschillende schaalniveaus en in verschillende bestuurlijke, maatschappelijke en economische netwerken krachtig op te pakken. Voor samenwerking gelden onder meer de volgende punten:

- Visie op samenwerking en partnerschap;
- Uitwerking en toepassing van visie daarvan (bv. helder opdrachtgever- en opdrachtnemerschap);
- Gerichtheid van samenwerkingsverbanden;
- Duurzaamheid van samenwerkingen en mogelijkheden tot opschaling;
- Aanwezigheid in/toegang tot relevante netwerken in relatie met opgaven Scherpenzeel;
- Zeggenschap/beïnvloedingsmogelijkheden belangrijkste opgaven/risico's.

3.5 Financiën

Een gemeente dient te beschikken over adequate financiële robuustheid, continuïteit en efficiency om de opgaven aan te pakken. De gemeente is verantwoordelijk om een reëel en structureel sluitende begroting te presenteren. Is zij daar niet toe in staat, dan kan zij door de provincie (toezichthouder gemeentefinanciën) onder preventief toezicht worden geplaatst. In dit variantenonderzoek brengen we de volgende criteria in kaart:

- Financiële kerngegevens (exploitatie, vermogen, risico's, belastingcapaciteit etc.);
- Lastendruk inwoners en ondernemers;
- Risicobeheersing en -beleid lange termijn;
- Investering (schatting) die nodig is om in de varianten de maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren.

3.6 Specifieke onderwerpen

3.6.1 Sociaal domein

Het sociaal domein is in 2015 vanuit het rijk en de provincie naar gemeenten gedecentraliseerd, zodat taakuitvoering zo dicht mogelijk bij de inwoners is georganiseerd. Elke gemeente kan nu eigen afwegingen maken over de uitvoering van deze taken (couleur locale). In het variantenonderzoek worden de volgende punten geanalyseerd:

- Huidige uitvoeringspraktijk van zowel Scherpenzeel als Barneveld;
- Toekomstscenario's uitvoering (incl. externe ontwikkelingen).

3.6.2 De Breehoek

Kulturhus De Breehoek is een belangrijke voorziening in Scherpenzeel. Het biedt onderdak aan verschillende verenigingen en organisaties. Met zijn grootschalige opzet biedt De Breehoek veel ruimte aan culturele, maatschappelijke en sportieve initiatieven. Tegelijkertijd zorgt diezelfde grootschaligheid voor een zorgelijke exploitatieopzet. Er wordt gekeken naar:

- Feitelijke situatie Breehoek (voorziening, exploitatie, toekomstmogelijkheden etc.) in kaart);
- Globale toekomstopties in kaart (kansen/risico's);
- Financiële gevolgen toekomstopties.

3.7 Overige onderwerpen

Gezien de status van dit brondocument als werkdocument, is er bewust ruimte gelaten voor de beide gemeenten om extra onderwerpen aan te dragen voor de variantenanalyse. Ook vanuit de participatie met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers kunnen onderwerpen worden aangedragen.

Naast bovenstaande onderwerpen vormt kernenbeleid voor de beide gemeenten een belangrijk aandachtspunt. In de bijlage met casestudies zal hier verder op in worden gegaan. Tevens wordt hier in de analyse van hoofdstuk 5 ruim aandacht aan besteed (met name afwegingscriterium “gemeenschap”).

4. Maatschappelijke opgaven en ambities in Scherpenzeel en Barneveld

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (toekomstige) maatschappelijke opgaven voor Scherpenzeel en Barneveld. Daarnaast worden ook de ambities van Scherpenzeel en Barneveld tegen het licht gehouden.

4.1 Nationale opgaven

Hieronder worden de belangrijkste nationale opgaven en hun effect op lokaal niveau beschreven. In bijlage 2 wordt in meer detail op de opgaven ingegaan.

Internationalisering. Door internationalisering hebben gemeenten een opgave om in regioverband een sterkere positie te bouwen. Gemeenten moeten ook inspelen op oplossingen op internationaal niveau die lokaal uitgevoerd moeten worden. Het profileren op het niveau van de regio tegen over Europa en het bieden van lokale oplossingen voor mondiale problemen is hierin een maatschappelijke opgave voor de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel.

Technologische innovatie. Het belang van ICT en data neemt toe voor gemeenten. Gemeenten moeten voldoende specialistische kennis hebben om slim gebruik te maken van digitalisering, op lokaal of regionaal niveau.

Klimaatverandering. Op dit moment zijn er drie belangrijke transities gaande vanwege de druk op het ecologische systeem, namelijk de energietransitie en verduurzaming; de circulaire transitie; en de eiwittransitie. Gemeenten hebben een rol te spelen in het behalen van het nationale doel van een CO2-reductie van minimaal 49% in 2030 ten opzichte van 1990, evenals het doel dat minimaal 14% van de energie die in 2020 hernieuwbaar is. De gemeenten Barneveld en Scherpenzeel hebben gezamenlijk met enkele andere gemeenten een Regionale Energiestrategie opgesteld, binnen de Foodvalley. De gemeenten lopen daarmee in de pas in vergelijking met andere gemeenten in Nederland. Verder heeft ook de stikstof- en PFAS-problematiek invloed op de ontwikkeling van de regio, met mogelijke consequenties voor belangrijke bestuurlijke opgaven, zoals woningbouw, infrastructuur en de agrarische sector.

Veranderende economische structuur. Vrijwel alle belangrijke sectoren in Nederland zullen in 2020 blijven groeien, maar wel minder snel dan in 2018. Tegelijkertijd neemt in Nederland door bevolkingskrimp en vergrijzing de beroepsbevolking af. Nederland is steeds meer een kenniseconomie met een sterke focus op dienstverlening. Vooral steden met universiteiten zijn aantrekkelijk voor hoger opgeleiden, wat in minder stedelijke en landelijke gebieden, zoals de regio rondom Barneveld en Scherpenzeel, kan leiden tot een braindrain.

Individualisering en het ontstaan van een nieuw collectief. De opkomst van social media en de individualiseringsbeweging leiden tot het loskomen van traditionele verbanden tussen mensen. In de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel is dit ook zichtbaar, gemiddeld zet één op de drie bewoners zich in als vrijwilliger. Verder doen zich nieuwe vormen van zelforganisatie voor, die aansluiten bij de veranderende sociale structuur, zoals georganiseerde projecten die op het internet zijn ontstaan en ad hoc-acties. Bestuurlijke opgaven voor gemeenten die hieruit volgen, zijn bijvoorbeeld het zorgen dat iedereen kan meedoen in de samenleving en het bevorderen van de sociale cohesie.

4.2 Landelijke opgaven op regionaal niveau

De uitdagingen waar we in Nederland mee geconfronteerd worden lijken complexer en urgenter dan ooit. De werking van de woningmarkt, arbeidsmarkt en het gebruik van allerlei voorzieningen overstijgen de grenzen van de huidige gemeenten, terwijl gemeenten juist op die beleidsterreinen steeds meer taken en verantwoordelijkheden krijgen van de Rijksoverheid. Een aantal van deze grensoverschrijdende opgaven zijn:

- Veiligheid – ondermijning is een toenemend probleem dat een brede regionale en soms nationale aanpak vergt.
- Demografische ontwikkeling en verstedelijking – toenemende vergrijzing en drukte op de woningmarkt zorgen voor grote uitdagingen voor alle gemeenten, waarbij *overspill* effecten naar andere gemeenten plaatsvinden.
- Energietransitie – gemeenten werken in regionaal verband, via de RES, mee aan het voldoen aan de nationale klimaatdoelstellingen.
- Sociaal domein – de druk op sociaal domein is een probleem dat bij bijna alle gemeenten in Nederland speelt (zie ook 4.2.2.).
- Het ecologisch systeem – Door de verandering van het klimaat moet er ingezet worden op verduurzaming van de landbouw, circulaire transitie van grondstoffen en de eiwittransitie (Zie ook Bijlage 2)

Deze taken worden meestal in de regio belegd. De opkomst van regio's heeft, naast tal van andere redenen, te maken met het zoeken naar de optimale schaal voor lokaal bestuur. Dit gaat over het 'optimaal in één hand brengen van kosten en baten voor publieke investeringen' en over 'het laten voelen van de lusten en lasten van gevoerd beleid door dezelfde mensen'. De trend is en blijft dat steden nog steeds aan kracht en belang winnen. Daarnaast raken stad en ommeland in toenemende mate met elkaar vervlochten en worden meer en meer afhankelijk van elkaar.

4.2.1 Verdere decentralisatie

Er lijkt op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van taken naar de lokale overheid na 2020. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat met deze trend gebroken gaat worden, noch dat decentralisaties teruggedraaid zullen worden. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval de komende jaren, structureel en fors zwaarder zal blijven en worden. In het fysieke domein wordt met invoering van de Omgevingswet (2021) een kanteling beoogd die net zo ingrijpend zal zijn als de decentralisatie in het sociaal domein. Gebruikers van de wet worden centraal gesteld. De bestuurlijke (lokale) afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving wordt vergroot, en de fysieke leefomgeving moet meer vanuit samenhang benaderd worden. Daartoe dienen gemeenten onder meer een integrale omgevingsvisie vast te stellen, die wordt vertaald in omgevingsplannen. De komst van de Omgevingswet vraagt voorbereiding en implementatie in de organisatie. Daarvoor zijn capaciteit, kennis en middelen nodig. Dit is enerzijds afhankelijk van het bestuurlijke ambitieniveau, anderzijds van wettelijke verplichtingen en verwachtingen van inwoners en ondernemers.

4.2.2 Schaalverandering

Door het toenemende takenpakket van gemeenten en regio's treedt op steeds meer plekken schaalvergroting op. Kleine en middelgrote gemeenten kiezen steeds vaker voor intensieve samenwerking om sterk te staan op nationaal en internationaal vlak. Daarnaast is Europa 'erbij gekomen' als extra bestuurslaag, waartoe gemeenten en regio's zich kunnen verhouden. Ook de gemeenten in de provincie Gelderland spraken zich uit over het belang van samenwerking tussen gemeentes. Zo adviseerde de adviescommissie Sterk Bestuur in 2015 onder andere om regionale relaties te benadrukken, om regio-brede vraagstukken regionaal op te pakken en op per gemeente politieke ruimte te creëren voor samenwerkingsverbanden. De gemeenten Scherpenzeel en Barneveld werken op

meerdere vlakken actief samen in verschillende samenwerkingsverbanden. In de bijlagen is een netwerkanalyse opgenomen voor beide gemeenten.

Tegelijkertijd worden ook veel taken teruggelegd in de wijk of het dorp. Inwoners nemen steeds vaker het initiatief. Gemeenten voeren een actief kernenbeleid om inwoners meer invloed te geven bij het maken van beleidskeuzes die doorwerken op hun eigen leefomgeving.

Oftewel, er is gelijktijdig sprake *schaalverkleining* en *schaalvergroting*. Vaak worden deze termen als tegengestelden van elkaar gezien. Dit is deels ten onrechte, omdat schaalverkleining en schaalvergroting voor een groot deel dezelfde oorzaken kennen. We spreken in deze context daarom liever van *schaalverandering*.

4.2.3 Financiële opgaven gemeenten

Sinds 2015 zijn lokale overheden verantwoordelijk voor een groot aantal taken in het sociaal domein. Zij moeten lokaal uitvoering geven aan maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en arbeidsparticipatie. Deze taken maken gemiddeld bijna 40% van de totale begroting uit. De meeste gemeenten geven echter aan dat het sociaal domein zwaar drukt op de begroting en vrezen dat het water ze straks financieel tot de lippen komt te staan.[3]

De kosten in het sociaal domein blijven namelijk maar stijgen. Een andere reden dat veel gemeenten een tekort op hun begroting hebben, is de teruglopende uitkering van het gemeentefonds. Om de begroting sluitend te krijgen, kunnen gemeenten twee dingen doen: de inkomsten (lees: de belastingen) verhogen of de uitgaven verlagen. De meeste gemeenten doen beide. Er wordt vooral op het sociaal domein bezuinigd.

In het kader van het Belastingplan 2016 zond het kabinet een brief aan de Tweede Kamer met de bouwstenen voor een verruiming en hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Het gaat om een verschuiving van vier miljard met ingang van 2019. In het Belastingplan 2019 staan ook belangrijke vernieuwingen voor het belastingstelsel, met onder andere de verhoging van het lage btw-tarief en een vernieuwde energiebelasting. Naast gevolgen voor de verdeling tussen de gemeenten, heeft dit consequenties voor het fiscale beleid, de gemeentelijke financiën en de uitvoering hiervan binnen de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld.

Op dit moment vindt er een herijking van Gemeentefonds plaats. De effecten van deze herijking lijken op dit moment voordelig voor de grote steden. Kleine gemeenten zullen waarschijnlijk inleveren. Dit heeft gevolgen voor de financiële huishouding van gemeenten.

4.2.4 Opnieuw vormgeven rol overheid

Veranderende maatschappelijke ontwikkelingen én ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur brengen een andere rol van de overheid met zich mee. De ‘participatiemaatschappij’ is zowel een gevolg van grotere mogelijkheden en zelfstandigheid van inwoners (mede door een hoger gemiddeld opleidingsniveau en meer welvaart), als minder geloof in maakbaarheid en afnemende financiële ruimte van de overheid. De opkomst van deze participatiesamenleving, waarbij de overheid niet langer de instantie is die alles regelt in het publieke domein, heeft gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Gemeenten maken steeds vaker in samenspraak met andere organisaties en burgers afspraken over het besturen van dit publieke domein. Dat betekent onder meer dat de overheid minder vanuit regelgeving opereert en meer optreedt als partner. Ontwikkelingen in het maatschappelijke domein worden steeds meer ‘van onderop’ door burgers zelf geïnitieerd.

4.2.5 Opportunisme versus langetermijndenken

Het benutten van kansen en het omgaan met belangen vragen vaak bestuurlijk om een slagvaardige, opportunistische benadering. Deze benadering kan alleen zinvol zijn in een context waarin gemeenschap, bestuur en organisatie een scherp beeld hebben van waar ze naartoe werken. Anders gezegd: de sterke roep die gemeenten en gemeenschappen ervaren om te werken vanuit een langetermijnvisie komt voort uit een groeiende

behoefte aan vaste kaders waarbinnen beslissingen genomen kunnen worden en waaraan besluiten getoetst kunnen worden.

4.3 Ambities gemeente Scherpenzeel

De opgaven die hierboven zijn beschreven, hebben ook invloed op de situatie in Scherpenzeel. Scherpenzeel heeft in haar Toekomstvisie 2030 de wens uitgesproken Scherpenzeel te behouden zoals het nu is. Om in te spelen op de nationale en regionale ontwikkelingen heeft de gemeente Scherpenzeel haar ambities in de Kadernota 2021-2024 haar ambities geformuleerd, gebaseerd op haar Toekomstvisie 2030 en opeenvolgende bestuurlijke overeenkomsten en beleidsdocumenten. De ambities zijn als volgt:

Krachtig & Betrokken

- De gemeente wil de sterke realisatiekracht van haar samenleving verder versterken door zich op te stellen als partner van de samenleving en te investeren in de bestuurskracht. Hiervoor wil men keuzes maken die leiden tot een toekomstbestendige, robuuste organisatie, en een structureel sluitende meerjarenbegroting waarbij de afhankelijkheid van de vermogenspositie (incidentele middelen) wordt verminderd, en inkomsten en uitgaven met elkaar in balans worden gebracht.
- Naar haar inwoners toe wil Scherpenzeel haar dienstverlening verder verbeteren, en de belangen van de Scherpenzelers in de regio behartigen.

Vitaal & Veerkrachtig

- De gemeente Scherpenzeel investeert in de vitaliteit en veerkracht van haar inwoner, met aandacht voor lichamelijke gezondheid, bewegen en geestelijk welzijn.
- Actieve regie op een breed zorgaanbod dat laagdrempelig en integraal aangeboden wordt is hier een belangrijk onderdeel van. De focus hierin ligt op preventie.
- Om te zorgen dat niemand buiten de boot valt, ook op het gebied van inkomen, opereert Scherpenzeel sober en doelmatig, waarbij maatwerk voor iedereen wordt geboden.

Duurzaam

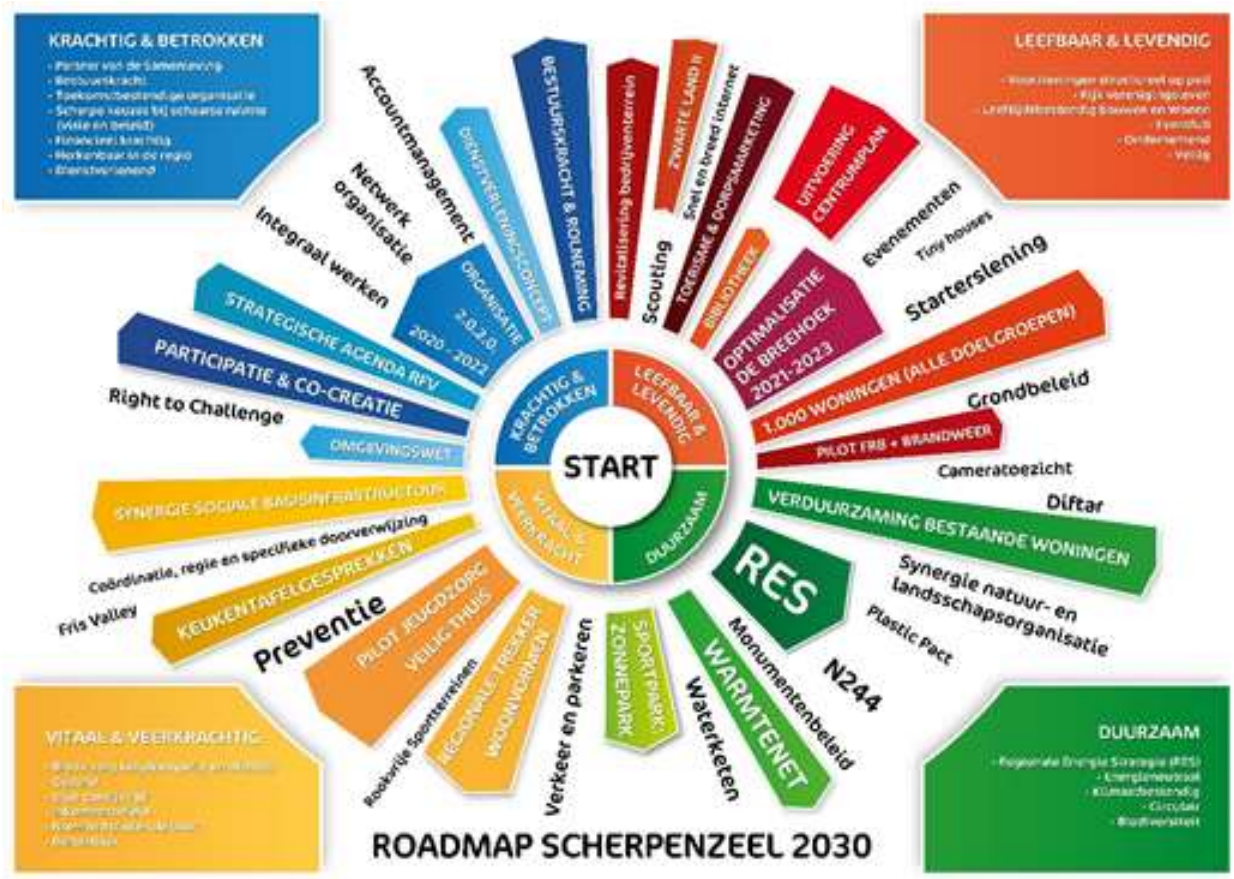
- De gemeente zet zich in voor verduurzaming van het dorp, ook in regionaal verband, voor toekomstige generaties.
- In het kader van de energietransitie stelt Scherpenzeel zich op als partner in de Regionale Energie Strategie, en vervult ze een trekkersrol op het gebied van (rest)warmte. Onder meer door uitbreiding van het warmtenet en het ondersteunen van verduurzaming bij verenigingen en inwoners. Scherpenzeel investeert in klimaatadaptatie en zet in op het creëren van kringlopen.

Leefbaar & Levendig

- Voor een dorp waarin men goed kan wonen, werken en genieten investeert Scherpenzeel de komende jaren in een nieuw gebouw voor Scouting Scherpenzeel (ook voor de jeugd uit Renswoude en Woudenberg), in het centrum en in een bredere basis voor Kulturhus De Breehoek.
- Scherpenzeel wil zorgen voor voldoende woningaanbod voor starters, gezinnen en ouderen en zet in op leeftijdsbestendig bouwen.
- Scherpenzeel wil dat er iets te beleven is en werkt daarom aan toerisme, recreatie en evenementen. Investeringen worden gedaan in de dienstverlening aan ondernemers, en voor uitbreidingsruimte voor Scherpenzeelse bedrijven om werkgelegenheid te behouden.

De gemeente Scherpenzeel heeft een bondige samenvatting van haar ambities in een zogenaamde “roadmap” vertaald (zie volgende pagina). Binnen deze vier thematische ambities, legt Scherpenzeel de nadruk op drie vitale ambities:

- Optimalisatie van Gemeentehuis – Breehoek. Men wil de exploitatie van Kulturhus De Breehoek door toevoeging van het gemeentehuis binnen deze multifunctionele accommodatie. In paragraaf 5.7 wordt hier nader op ingegaan.
- Maatwerk en preventie in het sociaal domein. De ambitie van de gemeente Scherpenzeel in het sociaal domein is het leveren van kwaliteit, en het houden van een breed zorgaanbod laagdrempelig en dichtbij de mensen.
- Ambitie om te voorzien in autonome woningbehoefte door leeftijdsbestendig bouwen en wonen. Naast ontwikkellocaties zijn er concrete plannen voor 868 woningen.



Figuur 1. Roadmap ambities gemeente Scherpenzeel

Met deze ambities geeft Scherpenzeel richting aan de ontwikkeling van Scherpenzeel als dynamisch en leefbaar dorp en gemeenschap, die verder gaat dan alleen “de basis op orde” in dienstverlening en taakuitvoering.

Om aan deze ambities te werken is voldoende bestuurskracht randvoorwaardelijk. De gemeente Scherpenzeel heeft de ambitie uitgesproken de bestuurskracht te versterken, mede op basis van de kaders die de provincie heeft meegegeven.

4.4 Ambities gemeente Barneveld

Ook voor de gemeente Barneveld geldt dat de landelijke en regionale ontwikkelingen belangrijke trends zijn waar de gemeente mee om moet kunnen gaan om toekomstbestendig te zijn. De gemeente Barneveld daarom heeft als onderdeel van haar Strategische Visie 2030 de volgende algemene ambities geformuleerd:

Netwerksamenleving

- Barneveld werkt vanuit het principe Zelf-samen-gemeente: iedereen is in eerste instantie verantwoordelijkheid voor zichzelf; daarna is er een rol voor de omgeving en maatschappelijke verbanden; de gemeente zorgt voor een vangnet
- Barneveld sluit aan op burgerinitiatieven en nieuwe netwerken
- De gemeente wil een sterke partner zijn in de Regio FoodValley

Veranderende demografie

- Barneveld faciliteert de groei naar 65.000 – 70.000 inwoners in 2040, met daarbij passende werkgelegenheid en met behoud van leefbaarheid en eigen identiteit van de kernen
- Meer variatie en flexibiliteit in woningen en voorzieningen worden gerealiseerd in wijken en dorpen
- Barneveld werkt aan zowel een optimale externe bereikbaarheid van de gemeente als geheel als van de individuele woon- en werklocaties.
- Een samenhangend en geïntegreerd digitaal platform wordt ontwikkeld voor het verzamelen en delen van informatie en diensten.

Regionale positionering

- Barneveld wil zich economisch profileren met de agro-food en logistieke waardeketens en bijzondere aandacht hebben voor groeisectoren zoals ICT
- De gemeente werkt aan zowel een optimale externe bereikbaarheid van de gemeente als geheel als van de individuele woon- en werklocaties ten behoeve van een optimale mobiliteit
- De kansen voor multimodaal transport van mensen en goederen wil Barneveld goed benutten en faciliteren
- Barneveld wil variatie ontwikkelen in werklocaties: ruimte voor sectorale en thematische bundeling en voor slimme functiecombinaties
- Barneveld wil het toeristisch potentieel en een aantrekkelijk landschap versterken
- De gemeente wil de ruimte bieden aan duurzame groei van de primaire agrarische sector in combinatie met passende nieuwe functies

Duurzaamheid

- Barneveld wil een energie-neutrale en klimaatbestendige gemeente worden
- De circulaire economie en bio-based kringlopen wil Barneveld leidende principes laten zijn bij nieuwe ontwikkelingen
- Barneveld wil sterk in zetten op schone mobiliteit

In de Programmabegroting 2020 (november 2019) zijn deze algemene ambities vertaald in voornemens voor de beleidsuitvoering van de gemeente:

- Prettig wonen, werken en recreëren centraal.
- Wonen moet aantrekkelijk en veilig zijn in toekomstbestendige, gevarieerde wijken en dorpen en een gevarieerd voorzieningenniveau.
- De gemeente is een aantrekkelijke, groene, duurzame gemeente, met zowel fysiek als sociaal een gezonde leefomgeving.
- We streven naar een samenleving waarin iedere inwoner naar vermogen meedoet, waarin mensen zich met elkaar verbonden weten en samen redzaam zijn.
- Ook moet er voldoende werkgelegenheid zijn. Bedrijven moeten goed bereikbaar zijn en voldoende duurzame ontwikkelingsmogelijkheden hebben, waarbij innovatie wordt gestimuleerd. Initiatieven vanuit de samenleving worden gestimuleerd en, waar nodig, gefaciliteerd.
- Vroegtijdige betrokkenheid van de samenleving is belangrijk. Iedereen moet de kans hebben om mee te doen en na te denken over gezamenlijke waarden en ambities. Onze rol schuift op van een beleidsbepalende

naar een meer faciliterende. Daarvoor willen wij een transparante, innovatieve organisatie zijn, die de verschillende mensen en wensen in de samenleving met elkaar verbindt.
- De samenleving is aan zet en de gemeentelijke organisatie is er voor de samenleving. Van de andere kant willen wij erop toezien dat de democratische legitimatie, met een transparante afweging van alle in het geding zijnde belangen, gewaarborgd blijft

In de Kaderbrief van juni 2020 wordt de uitvoering en verdere invulling van deze beleidsvoornemens geschetst, tegen de achtergrond van de onzekere ontwikkelingen in relatie tot de coronapandemie. Voor de verder concretisering wordt ingezet op de volgende thema's:

A. *Groei van de gemeente* met inzet op wonen (o.a. nieuwe Woonvisie), grip op groei, voorzieningen (o.a. onderwijshuisvesting, sport en cultuur incl. accommodaties) en bereikbaarheid/verkeersveiligheid, onderhoud wegen en grondbeleid en aandacht voor de verschillende posities van de kernen in dit thema.
B. *Economie en Ecologie* met inzet lokale economie (o.a. bedrijventerreinontwikkeling), vitaal platteland (o.a. Regiodeal), recreatie (o.a. vitale vakantieparken en Veluwe-agenda)
C. *Sociaal Domein*, inzet op uitvoering beleidsnota "Mensen Voorop" en uitwerking op terreinen Jeugd, WMO en Participatiewet)
D. *Duurzaamheid* met inzet op biodiversiteit, energieneutraliteit en circulaire economie/grondstoffenbeheer en klimaatadaptatie
E. *Organisatieontwikkeling* vanuit de ontwikkeling van de netwerksamenleving en inzet op eigentijdse dienstverlening en digitale innovatie.

Met de Kaderbrief wordt duidelijk dat de gemeente zich nadrukkelijk beraadt op mogelijkheden om de gestelde ambities in onzekere omstandigheden waar te kunnen maken. De Begroting 2021 zal verdere keuzes hierin zichtbaar maken.

5. Variantenanalyse

In dit hoofdstuk worden de drie varianten voor de bestuurlijke toekomst (zelfstandigheid, duurzaam partnerschap en herindeling per 1-1-2023) nader onderzocht op specifieke thema's. Bij ieder thema zijn de kansen en risico's per variant beschreven.

5.1 Thema Gemeenschap

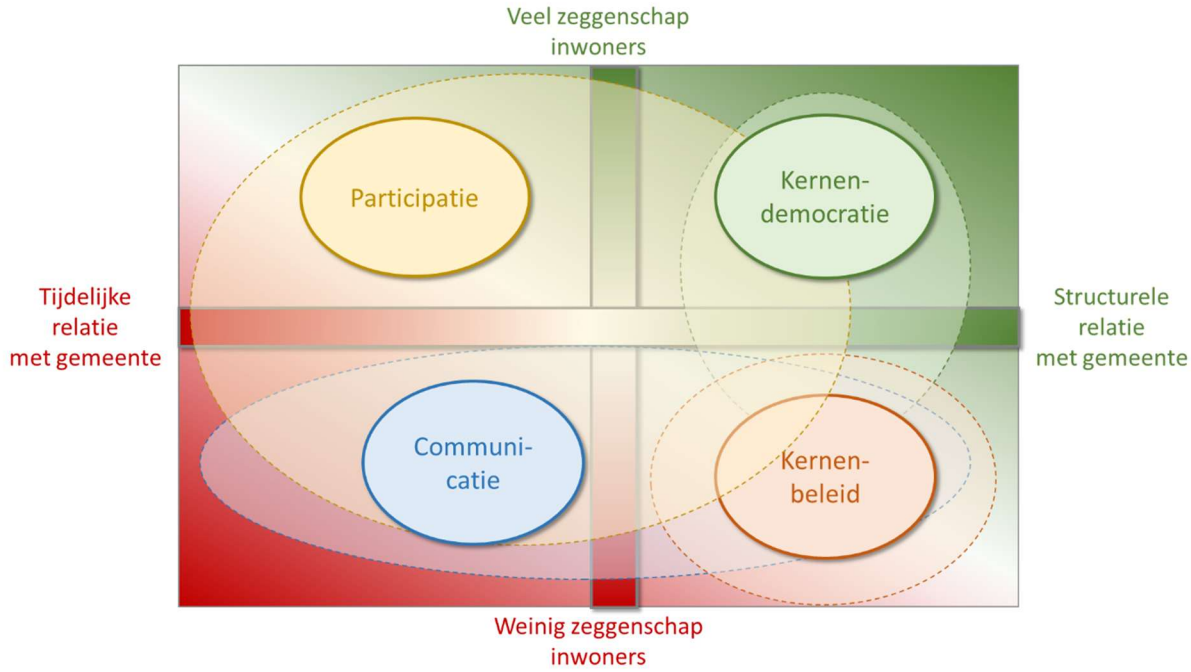
Dit thema gaat over het ruimte bieden aan de dorpsgemeenschap om zich te organiseren en actief en betrokken het eigen dorpsleven in te richten. De variantenanalyse richt zich op de mate en de wijze waarop dat in de verschillende varianten kan plaatsvinden. Meer concreet kan daarbij naar de volgende punten worden gekeken:

- Organisatiegraad gemeenschapsleven (sociale kaart, verenigingen, burgerinitiatieven, informeel)
- Manier waarop (deel)belangen worden georganiseerd (lokale ondernemers, sportvereniging e.d.) in gemeenschap
- Manier waarop (deel)belangen worden verbonden met lokale politiek (informeel en formeel bv. dorpsraad)
- Effectiviteit van belangenbehartiging dorpsgemeenschap
- Voorzieningenniveau
- Duurzame coproductie tussen gemeente en gemeenschap

In het algemeen blijkt uit onderzoek en casestudies dat de mate waarin en wijze waarop een dorpsgemeenschap zich organiseert weinig afhankelijk is van de bestuurlijke constructie waarin de gemeentelijke overheid zich bevindt. Uit de casestudies blijkt dat onder iedere bestuurlijke constructie een rijk, gevarieerd en productief verenigings- en gemeenschapsleven op dorpsniveau kan plaatsvinden.

De relatie tussen de gemeente en haar kernen

Herindelingen zorgen automatisch voor een meerkernige gemeente. Een belangrijk criterium voor een bestuurskrachtige gemeente is de mate waarin de nabijheid van bestuur is georganiseerd. Wanneer de fysieke afstand tussen bestuur en inwoner door een herindeling groter wordt, kan er gezocht worden naar andere manieren om die afstand te overbruggen, op een informele of formele wijze. Gemeenten hebben veel ruimte om beleid voor verschillende kernen in hun gemeente vorm te geven. Grofweg kun je de relatie tussen de gemeente en haar inwoners in vier categorieën indelen: communicatie, participatie, kernenbeleid en kernendemocratie. Hierbij is bij de ene categorie meer zeggenschap voor inwoners dan bij anderen; en verschilt de aard van de relatie met de gemeente (tijdelijk of structureel). Zie ook onderstaand figuur.



De manier die het meest effectief is in een gemeente, is ook afhankelijk van de identiteit van de gemeente en haar inwoners.

Kernendemocratie is een term die nu veel gebruikt wordt, al is dus niet de enige manier om de relatie tussen de gemeente en haar kernen vorm te geven. Kernendemocratie kan gedefinieerd worden als '*een structurele (niet eenmalige), directe afweging via vormen van representatie van de te organiseren publieke waarde op en voor een kleinere geografische schaal dan de gemeente (Berenschot, 2020)*'.

Gemeenten hebben binnen de wettelijke kaders tal van mogelijkheden om hun kernendemocratie vorm te geven. De meest bekende manier om dit te doen is het instellen van een bestuurscommissie. Het wettelijke kader begrenst de mogelijkheden voor binnengemeentelijke organisatievormen vooral met algemene noties.[1] Toch blijkt in de praktijk dat vormen van participatieve democratie in grote meerderheid een privaatrechtelijke basis hebben en daarmee niet (direct) zijn ingesteld door het gemeentebestuur. De meerderheid van bijvoorbeeld de dorps- en wijkraden in Nederland is namelijk georganiseerd in de vorm van een privaatrechtelijke stichting of een vereniging met leden.

In de bijlage is een aantal cases uitgewerkt waarbij op verschillende manieren de relatie tussen de gemeente en haar kernen is vormgegeven, ook binnen verschillende bestuurlijke modellen.

Dit betekent dus dat er geen reden is om te veronderstellen dat de varianten sterk onderscheidend zullen zijn in de mogelijkheden voor dorpen en dorpsgemeenschappen om te functioneren en te floreren. Wel zijn er verschillen te verwachten in de manier waarop de relatie tussen dorpsgemeenschap en gemeentelijke overheid wordt vormgegeven. En hoe dit het beste kan in de gegeven situatie. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

De samenleving in Scherpenzeel kent een hoge zelfredzaamheid. Inwoners leggen relatief beperkt een zorgvraag bij de gemeente neer en regelen veel zelf. De participatie is hoog, de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 was 74,05 %. In het algemeen is in Scherpenzeel sprake van een directe en vaak ook informele relatie tussen gemeentebestuur c.q. de gemeentelijke organisatie en gemeenschaps- en verenigingsleven. Formele overlegstructuren zijn de twee wijkplatformen en een Adviesraad Sociaal Domein. De gemeenschap organiseert

[1] Schaap & Leenknegt (2020) Gemeenten organiseren kleinschaligheid: binnengemeentelijke organisatie opnieuw bekeken

zichzelf in een rijk en gevarieerd verenigingsleven en lokale initiatieven. Voorbeelden hiervan zijn de Ondernemers Vereniging, de Duurzaamheidsambassadeurs, de sportverenigingen met een sportraad, de Beroepsraadgroep Welzijn, de kerken, een monumentencommissie en een bouwadviescommissie. De gemeente met deze organisaties goed en in sommige gevallen structureel overleg. Daarnaast is recent besloten tot het instellen van een Inwonerspanel en wordt in de Roadmap Scherpenzeel 2030 participatie en co-creatie genoemd als een uit te werken thema.

In Barneveld is sprake van veel informele en directe contacten tussen vertegenwoordigers van verenigingsleven en gemeenschap en gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie. Er is een Adviesraad Sociaal Domein, een Gehandicaptenraad en een Klankbordgroep Werk & Inkomen. Tegelijk is er ook een meer formele structuur van dorps- en wijkraden, die op privaatrechtelijke basis opereren en in verbinding staan met gemeentelijk contactambtenaren. In de Toekomstvisie "Morgen en Meedoen" (2016) heeft de gemeente de positie van dorpsraden bevestigd en versterkt, door de verbinding tussen dorpsplannen en gemeentelijk beleid te vergroten

Kansen en risico's voor thema gemeenschap bij de drie varianten

In de variant *Zelfstandigheid* zullen de vormen van verbinding in beide gemeenten in grote lijnen gelijk blijven naar verwachting; er zijn geen voorstellen of plannen om hierin verandering aan te brengen. De variant zelfstandigheid biedt *kansen* voor de lokale gemeenschap in het aanbrengen van maatwerk door de nauwe dagelijkse verbinding tussen politiek, organisatie en gemeenschap. Dit kan extra identificatie geven in de samenleving bij te bereiken gezamenlijke doelen. Deze nauwe verbinding brengt ook *risico's* van cliëntisme, gebrek aan zakelijkheid en te beperkte integrale afweging. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de partnerrol van het gemeentebestuur beperkt is. De kracht van de samenleving wordt daardoor niet optimaal benut.

In de variant met *Duurzaam Partnerschap tussen Scherpenzeel en Barneveld* zullen afhankelijk van de precieze inrichting van die variant ook de lijnen tussen gemeenschap en gemeente kunnen veranderen. In een uitwerking met een blijvend zelfstandig gemeentebestuur zal die verbinding in Scherpenzeel en Barneveld niet sterk aan verandering onderhevig zijn. Wel kan voor de gemeenschap in Scherpenzeel de verbinding met de gemeentelijke organisatie veranderen doordat de uitvoerende capaciteit rondom bepaalde taken niet meer in Scherpenzeel wordt georganiseerd. Dit biedt *kansen* op versterking van de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van die taken, bv. bij het ontwerp en realisatie van meer complexe voorzieningen. Het geeft *risico's* van afstandelijkheid en gebrek aan maatwerk als er geen goede afstemming en verbinding wordt aangebracht tussen de uitvoerend medewerkers en de vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap. Voor de Barneveldse organisatie kan mogelijk de horizon voor medewerkers verbreed worden.

In de variant *Herindeling per 1-1-2023* zal de dagelijkse verbinding tussen de gemeenschap van Scherpenzeel en het gemeentebestuur veranderen. De intensiteit van de huidige directe en informele contacten zal wijzigen. Ook kan de aard van die contacten veranderen (meer over hoofdlijnen, verbinding met andere onderwerpen, meer geformaliseerd/gestructureerd). Dit kan voor het gevoel de afstand wel groter maken. In lijn met de werkwijze in andere dorpen van de gemeente Barneveld kan gekozen worden voor krachtenbundeling vanuit het dorp in een dorpsraad of vereniging dorpsbelangen, die als aanspreekpunt en vertegenwoordiger richting het nieuwe gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie kan optreden. Uit onderzoek naar de effecten van herindeling blijkt dat de betrokkenheid en gevoel van identificatie vanuit inwoners bij hun gemeentebestuur vermindert na een fusie. Dit blijkt onder meer uit lagere opkomstcijfers bij lokale verkiezingen. Tegelijk zijn er geen signalen dat het gemeenschapsleven in dorpen en kernen door een herindeling aan kwaliteit inboet. Er zijn kansen voor dat gemeenschapsleven, omdat een heringedeelde gemeente meer slagkracht, ambtelijke kwaliteit en middelen kan inzetten om dat gemeenschapsleven te ondersteunen (bv. bij grootschalige voorzieningen). In veel fusiegemeenten is de herindeling aanleiding om een actiever kernenbeleid te voeren, waarmee de gemeenschappen juist worden geactiveerd en versterkt (bv. Sud-West Fryslan, Hoeksche Waard). In sommige gevallen heeft een herindeling het activisme en de eigen identiteit in de lokale dorpsgemeenschap juist

gestimuleerd (bv. Rosmalen, dorpen in de Achterhoek). De variant Herindeling heeft als risico dat voor de lokale gemeenschap in een heringedeelde gemeente geen passende aandacht is voor gemeenschapsleven in dorpen en kernen. Dan kan de toegenomen afstand en verminderde directe aandacht van het gemeentebestuur mogelijk frustrerend en verlammend werken op initiatieven en activiteiten.

Bovenstaande beschrijving van kansen en risico's van de varianten voor de lokale gemeenschap heeft met name betrekking op de gemeenschap van Scherpenzeel. Variant 3 (herindeling per 1-1-2023) kan invloed hebben op de gemeenschappen in de verschillende kernen en dorpen van Barneveld. Het biedt enerzijds de kans dat het belang van kernen- en dorpenbeleid in de gemeente en gemeentelijke organisatie verder wordt versterkt. Het biedt ook een risico, dat de aandacht en inzet van het gemeentebestuur zich moet verdelen over meer kernen dan nu aanwezig.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Gemeenschap op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Herindeling per 1-1-2023*
Kans Scherpenzeel • Maatwerk • Dagelijkse verbinding en korte lijnen maken samenwerking met gemeenschap effectief Kans Barneveld: Niet specifiek; instandhouding huidige situatie	Kans Scherpenzeel: Versterking kwaliteit en continuïteit samenspel gemeenschap en organisatie Kans Barneveld Beperkt; enige verbreding speelveld organisatie	Kans Scherpenzeel Sterker beroep op eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid kan activisme en onderlinge binding versterken. Sterkere gemeente kan meer betekenen op complexe dossiers. Kans Barneveld Breder speelveld en netwerk voor inzet en uitvoering dorps- en kernenbeleid
Risico Scherpenzeel: • Cliëntisme • Te weinig ambtelijke kwaliteit/distantie Risico Barneveld: Niet specifiek; instandhouding huidige situatie	Risico Scherpenzeel: Afstandelijkheid en gebrek aan maatwerk Risico Barneveld: Niet specifiek; beperkt mogelijke versnippering ambtelijke capaciteit	Risico Scherpenzeel: Gemeenschap wordt minder direct "gezien" en moet zich actiever opstellen hiervoor. Er kan concurrentie ontstaan over middelen tussen kernen. Risico Barneveld: aandacht verdelen over meerdere kernen enigszins complexer

5.2 Thema Bestuur

Bij dit thema gaat het om het belang van een stabiel en daadkrachtig bestuur, dat haar wettelijke taken goed uitvoert en goed in weet te spelen op grote maatschappelijke vraagstukken. Daarbij is het van groot belang dat het bestuur (college én raad) in goed samenspel met inwoners opereren. In de afweging van de varianten worden bij dit thema gekeken naar:

- Formele organisatie bestuur (omvang raad, werkwijze, agenda etc.);
- Bestuursstijl en werkwijze in de praktijk (incl. samenspel tussen college en raad);
- Transparant besluitvormingsproces;
- Toekomstige ontwikkelingen (taken, rollen, eisen) en invloed op functioneren bestuur;
- Visiegericht werken met consistente aanpak voor de langere termijn;
- Visie op overheidsparticipatie en toepassing in de praktijk;

In Scherpenzeel functioneert de gemeenteraad met 13 leden en een College van B&W met 1 fulltime en 2 parttime wethouders. De gemeenteraad in Scherpenzeel zal na de volgende verkiezingen mogelijk uit 15 raadsleden bestaan omdat Scherpenzeel op dit moment meer dan 10.000 inwoners heeft. De werkwijze van het bestuur is naar de aard van de gemeente kleinschalig met korte lijnen, ook tussen College en ambtelijke organisatie. Er is al enige tijd een opgave geformuleerd om te komen tot een beter samenspel binnen de gemeenteraad en tussen Raad en College (zakelijker verhoudingen, meer rolbewustheid). Dit traject heeft nog geen invulling gekregen, waarbij de gepolariseerde verhoudingen over het onderwerp bestuurlijke toekomst een rol spelen. Op dit moment loopt een verkenningstraject over de bestuurlijke verhoudingen, vanwege een recent uitgesproken gebrek aan vertrouwen tussen de wethouders en de waarnemend burgemeester. Het beleid van Scherpenzeel is grotendeels gebaseerd op een in 2018 met groot maatschappelijk draagvlak ontwikkelde Toekomstvisie. De Kadernota 2021 – 2024, Roadmap 2030 en de Concept-Begroting 2021 borduren hierop voort, met die kanttekening dat voor de woningbouwopgave gekozen wordt voor een intensivering (ca. 500 woningen tot 2030 extra). Dit met het oog op versterking van het draagvlak onder lokale voorzieningen en verbetering van de financiële positie op de langere termijn. Recent heeft B&W van Scherpenzeel een review laten uitvoeren door BMC over de bestuurskrachtopgave. Daarin worden resultaten geconstateerd (o.a. meer visiegericht werken en organisatorische versterkingen) van de inspanningen van B&W en Raad in de afgelopen periode. Ook worden aandachtspunten en risico's benoemd voor de kortere en langere termijn om aan de bestuurskrachtopgave te kunnen voldoen. Deze hebben vooral betrekking op bestendiging, implementatie en doorontwikkeling van de ingezette trajecten.

In Barneveld functioneert de gemeenteraad met 31 leden en een College van B&W met 4 fulltime wethouders. De werkwijze in het bestuurlijk domein is te beschouwen als benaderbaar, degelijk en zakelijk, met een bestuurlijke cultuur gericht op dynamiek, verbinding en resultaten. Het beleid van Barneveld is gebaseerd op de Strategische Visie 2030 (2016) en daarop gebaseerde documenten (o.a. Omgevingsvisie en diverse structuurvisies). Uit de rapportage van de Commissie-de Graaf (2014) blijkt dat de bestuurskracht van Barneveld goed op orde is en dat Barneveld daarmee in staat is niet alleen binnen de eigen gemeentegrenzen adequaat te opereren, maar ook een stevige regionaal (o.a. Regio Food Valley) mee bepalende en trekkende rol kan vervullen.

Kansen en risico's voor thema Bestuur bij de drie varianten

In de variant *Zelfstandigheid* zullen de bestuurlijke structuren en culturen in beide gemeenten zich door ontwikkelen op de huidige basis. Voor het bestuur in Barneveld brengt dat geen specifieke kansen of risico's met zich mee. Voor het bestuur in Scherpenzeel biedt zelfstandigheid de *kans* om zich verder te ontwikkelen naar een adequaat functionerend bestuur gericht op de eigen lokale gemeenschap. Er zullen zeker beperkende factoren blijven, zoals de smalle rekruteringsbasis voor politieke partijen, de beperkte raadsondersteuning en het aantrekken van competente wethouders; daarbinnen zal dan optimalisatie moeten worden gevonden. Het is – gezien ervaringen elders – mogelijk om dit voor een bepaalde periode te realiseren, maar het blijft voor alle kleine gemeenten een kwetsbaar punt. Ook zal de kracht en power in – voor de Scherpenzeelse samenleving belangrijke – gemeentegrensoverschrijdende processen beperkt zijn; er zal bestuurlijk grote afhankelijkheid blijven van andere partijen. Het *risico* voor het bestuur in Scherpenzeel is vooral dat het niet lukt om de komende jaren geschikte mensen te blijven vinden voor raad en College, dat het niet lukt om het samenspel in de raad en tussen raad en college te verbeteren dat het niet lukt om de geschetste doorontwikkelingen uit het recente BMC-rapport door te voeren. Dan zal – ook bij voldoende financiële middelen en een adequate ambtelijke organisatie – de doelen en maatschappelijke opgaven uit de Toekomstvisie en Kadernota waarschijnlijk niet gehaald kunnen worden. Algemeen *risico* blijft ook dat – zelfs bij een perfect functioneren ambtelijk en bestuurlijk systeem – de beïnvloedingsmogelijkheden in grote regionale dossiers per definitie beperkt is.

De variant *Duurzaam Partnerschap Scherpenzeel en Barneveld* zal geen directe gevolgen hebben voor het functioneren en de werkwijze van het bestuur in beide gemeenten. *Kansen en risico's* zoals geschetst bij de variant

Zelfstandigheid zullen grotendeels ook aan de orde zijn in deze variant. Wel kunnen – bij werkelijk duurzaam partnership – risico's van het meer kleinschalig en kwetsbaar bestuur in Scherpenzeel in samenwerking worden opgevangen. Bijvoorbeeld door gezamenlijk optrekken in kwetsbare gemeentegrensoverschrijdende dossiers, bestuurlijke krachtenbundeling naar regionale en lokale maatschappelijke organisaties en ondernemingen. Een specifiek risico is wel dat bestuurlijke spanningen en onvermogen in een van beide gemeenten door kunnen werken in de onderlinge relatie. Deze variant kan niet alleen gebouwd worden op zakelijkheid en contractuele afspraken. Er zal een bestuurlijk ervaren gevoel van lotsverbondenheid en onderling vertrouwen moeten zijn om hiertegen weerbaar te zijn. Duurzaam partnerschap vraagt om helder opdrachtgeversschap vanuit het bestuur van Scherpenzeel. Het bestuur moet het strategische vermogen hebben om dit goed in te vullen.

De variant *Herindeling per 1-1-2023* zal zeker gevolgen hebben voor het functioneren van het bestuur. Er zal dan voor gebied en gemeenschap in de beide huidige gemeenten 1 gemeentebestuur gaan optreden na herindelingsverkiezingen in november 2022. De gemeenteraad zal bestaan uit 33 of 35 (bij meer dan 70.000 inwoners) raadsleden en het College van B&W zal kunnen bestaan uit maximaal 6 of 7 fulltime wethouders (bij 35 raadsleden); gezien de huidige praktijk zal dit aantal mogelijk later uitvallen. Er ontstaat dus een nieuwe situatie voor beide huidige gemeenten, zij het dat de overgang voor Barneveld beduidend kleiner zal zijn dan voor Scherpenzeel. Voor het functioneren van het bestuur in de nieuwgevormde gemeente zijn er geen grote beperkingen in rekrutering van raadsleden en wethouders die bestuurlijke kwaliteit en doelbereiking negatief kunnen beïnvloeden. Er zal ook niet een risico zijn (zoals bij de variant duurzaam partnerschap) van een gebrek aan vertrouwen en/of storingen in de relatie tussen beide huidige gemeentebesturen. De nieuwgevormde gemeente zal sterker staan in het regionale krachtenveld dan beide huidige gemeenten individueel. De risico's van grootschaliger bestuur voor de relatie met de gemeenschap en hoe daar mogelijk mee om te gaan zijn beschreven in paragraaf 6.2.1.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Bestuur op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Herindeling per 1-1-2023*
<u>Kans Scherpenzeel:</u> Effectief bestuur gericht op specifieke behoeften lokale gemeenschap <u>Kans Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Kans Scherpenzeel:</u> Kwetsbaarheid bestuur kan verminderd worden door duurzaam partnerschap. <u>Kans Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> Nieuw en effectief voor de gehele gemeente in goede verbinding met gemeenschappen.
<u>Risico Scherpenzeel:</u> • Bestuur kleine gemeente structureel kwetsbaar • Politiek-bestuurlijke cultuur wordt niet verbeterd • Beperkte invloed in regionale afwegingen <u>Risico Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> Gemeenten zijn tot elkaar 'veroordeeld'. Vraagt om goede afspraken en wederzijds vertrouwen. Bij goede samenwerking en afspraken beperkt/nihil.	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> Niet specifiek voor dit thema (zie wel 6.2.1). Afstand bestuur – samenleving wordt groter (voor Scherpenzeel), afhankelijk van het kernenbeleid wordt dit ook zo ervaren.

5.3 Thema Organisatie

Het is voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven essentieel dat een gemeente een robuuste organisatie heeft, die over voldoende omvang en kwaliteit beschikt om continuïteit te bieden en kwetsbaarheden op te vangen. De organisatie ondersteunt het bestuur (college en raad) bij politieke keuzevraagstukken en

adviseert over de uitvoerbaarheid van plannen en ambities. In het variantenonderzoek worden op dit punt de volgende criteria getoetst:

- Kwantitatieve omvang in relatie tot opgaven;
- Beschikbare kwaliteit in relatie tot opgave;
- Structurele taken in eigen huis c.q. via partnerschap;
- Kwetsbaarheid en afhankelijkheid in ambtelijk functioneren en continuïteit sleutelfuncties;
- Dienstverlening van reguliere organisatie (incl. ruimtelijke kwaliteit en beheer);
- Modern en aantrekkelijk werkgeverschap: opleidingsbudget, training en ruimte voor ontwikkeling
- Digitale volwassenheid/vaardigheden (ICT, informatiebeveiliging en privacy)

De gemeente Scherpenzeel beschikte tot voor kort over een organisatie van ca. 70 fte. Hiervan is aangetoond en erkend dat deze organisatie niet toegesneden was op een adequate taakuitoefening. Door gemeenteraad en B&W is daarom ingezet op een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding. Concreet betekent dit een uitbreiding van de organisatie met in ieder geval 14 fte ("basis op orde") en aanvullend 6 fte voor verdergaande ambities in de komende jaren. In De Kadernota 2021-2024 zijn hiervoor de noodzakelijke middelen vrijgemaakt. Inmiddels is ook al gestart met versterking van de ambtelijke organisatie op onderdelen. De komende periode zal dit verder vorm moeten krijgen via het ingezette strategisch personeelsbeleid en de door de gemeenteraad in de begroting beschikbaar te stellen middelen. In de recente BMC-review wordt geconstateerd dat de organisatorische gezondheid toegenomen is vanaf oktober 2018 en kwantitatieve parameters (formatie, ziekteverzuim, uitstroom, externe inhuur) zich ongeveer bevinden op of bewegen naar het niveau van vergelijkbare gemeenten in deze grootteklasse. Ook zijn enkele kwalitatieve versterkingen in de organisatie aangebracht (sleutelfuncties, regionale samenwerking e.a.). De gemeente Scherpenzeel heeft per onderwerp vaak slechts één ambtenaar. Bijna de gehele organisatie is nodig voor de basisdienstverlening. De actiegerichtheid van de organisatie maakt dat Scherpenzeel zaken als dienstverlening en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte goed op orde heeft. Ook zijn inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties positief over de toegankelijkheid van de gemeente. Bijna alle aandacht en energie gaat uit naar het draaiend houden van basisdienstverlening als burgerzaken en sociaal domein, bouwplannen en beheer van de openbare ruimte. Dit heeft de keerzijde dat er te weinig aandacht is voor strategie: er is te weinig tijd voor visie- en beleidsvorming. Uit de review van BMC blijkt dat de afgelopen twee jaar bestuurlijk aantoonbaar doorgepakt is om de strategische kracht te versterken (Toekomstvisie 2030, Roadmap 2030, Kadernota 2021 – 2024 en Begroting 2020 en 2021). In de Kadernota is aangekondigd dat mogelijk voor enkele uitvoerende taken en takenpakketten samenwerking met andere gemeenten zal worden aangegaan om kwetsbaarheid te verminderen en continuïteit en kwaliteit beter te borgen. De gemeente Barneveld beschikt volgens recente gegevens over een organisatie met ca. 480 fte. Qua loonsom en formatie bevindt Barneveld daarmee zich op het niveau van vergelijkbare gemeenten in deze grootteklasse. In 2019 heeft de gemeente een nieuwe Organisatievisie gepresenteerd ("Blij met Barneveld"), die zich vooral richt op het scheppen van goede verbindingen tussen de gemeentelijke organisatie en steeds sneller veranderende lokale samenleving. Het schetst een beeld van een zich vernieuwende organisatie die nieuwe organisatievormen en verbindingen zowel intern als extern wil aangaan. De basisdienstverlening vanuit de organisatie van Barneveld aan inwoners is op goed orde. Op bijna alle onderdelen scoort Barneveld in burgerpeiling bovengemiddeld. Vooral de inspanningen van de gemeente Barneveld om burgers volledig mee te doen aan de maatschappij worden goed gewaardeerd. De gemeente betrekt inwoners goed bij plannen, activiteiten en inspanningen. Ook qua directe dienstverlening scoort de gemeentelijke organisatie bovengemiddeld. Bij digitale dienstverlening is de waardering rond het gemiddelde. Een ander illustratieve indicator voor basisdienstverlening van de gemeente is de betaaldiscipline. Barneveld betaalt gemiddeld binnen 9 dagen een factuur uit, veel sneller dan gemiddeld (23 dagen). In Gelderland doet alleen de gemeente Aalten dit sneller.

Kansen en risico's voor thema Organisatie bij de drie varianten

In de variant *Zelfstandigheid* zullen beide organisaties zich verder (door) ontwikkelen volgens de in beide gemeenten ingezette lijnen. Scherpenzeel kiest om een organisatie te ontwikkelen op het niveau zoals door de Kadernota is geschetst. Dat betekent een forse kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de eigen organisatie ten opzichte van 2018. Tegelijk zal – inherent aan de blijvend beperkte omvang van de organisatie – niet voorkomen kunnen worden dat er vraagstukken van kwetsbaarheid, kwaliteit en continuïteit zullen blijven. Ook zal een kleine organisatie moeilijk kunnen blijven aansluiten bij moderne ontwikkeling op het gebied van digitalisering, ICT. Dit geheel kan negatieve invloed hebben op de directe dienstverlening en op de uitvoering van de maatschappelijke opgaven zoals gesteld in de Kadernota. Om die vraagstukken (deels) te ondervangen kan Scherpenzeel samenwerking aangaan met andere gemeenten in de regio (Ede, Veenendaal, Barneveld) om bepaalde takenpakketten uit te besteden. De *kansen* voor Scherpenzeel op het thema Organisatie zijn dus om door middel van de doorgaande investeringen in de eigen organisatie in combinatie met het uitbesteden van taken de organisatie kwalitatief en kwantitatief op een aanvaardbaar peil te krijgen/houden voor het uitoefenen van allen taken, met instandhouding van eigen normen en lokaal maatwerk op het gebied van dienstverlening en taakuitoefening. *Risico* voor Scherpenzeel op het thema Organisatie is dat het op niveau brengen/houden van de organisatie dermate grote investeringen en kosten met zich meebrengt dat hiermee de ruimte om inhoudelijke opgaven en voorzieningen te kunnen bekostigen sterk wordt belast. *Risico* is ook dat de uitbesteding niet voldoende lukt of op zodanige voorwaarden moet worden aangegaan dat de beoogde handelingsvrijheid/maatwerk op het gebied van dienstverlening en taakuitoefening niet wordt gerealiseerd. Risico is tenslotte dat belangrijke ontwikkelingen en investeringen op het gebied van organisatieontwikkeling, ICT en digitalisering moeilijk op eigen kracht kunnen worden opgepakt en dat daarin de afhankelijkheid van anderen toeneemt.

Voor Barneveld betekent de variant *Zelfstandigheid* op het thema Organisatie geen afwijking van de bestaande lijn van organisatieontwikkeling. Mogelijk zal wel een afspraak met Scherpenzeel worden gemaakt in verband met de uitbesteding van taken, maar dat is dan een geïsoleerd effect voor die taken die op zijn specifieke merites kan worden beoordeeld en afgehandeld volgens zakelijke afspraken.

In de variant *Duurzaam Partnerschap* zijn de gevolgen voor de beide gemeenten op dit thema verreikender, met name wanneer deze variant zo wordt ingevuld dat een flink deel van de uitvoerende taken van de gemeente Scherpenzeel ambtelijk bij Barneveld worden ondergebracht. In zo'n regiesituatie, tot zelfs ambtelijke fusie, zal er sprake zijn van forse organisatorische consequenties voor beide gemeenten. Dit biedt *kansen* voor organisatorische versterkingen voor beide gemeenten en efficiencyvoordelen op bepaalde taakvelden. Ervaringen in ambtelijke fusiegemeenten geven wel aan dat schaal- en efficiencyvoordelen (deels) benut moeten worden voor de reorganisatielasten, om op onderdelen tot de noodzakelijke organisatorische versterkingen te komen en om de complexere bestuurlijke aansturing (tweezijdig) op te kunnen vangen. Ook op dit thema zal de mate waarin kansen worden benut mede afhangen van de kwaliteit in de relatie tussen de betrokken besturen en mate waarin met vertrouwen kan worden samengewerkt. *Risico* van deze variant voor het thema Organisatie is dan ook vooral dat wel op papier werkende en voordeel biedende ambtelijke constructies worden opgezet voor samenwerking, maar dat door de bestuurlijke complexiteit, verschillende eisen/wensen en onzekere politiek- bestuurlijke relaties de materiële voordelen gemakkelijk verdampen en dat een stroeve uitvoering en relatie ontstaat, waarin organisatie en medewerkers minder productief en gemotiveerd raken. Dit geldt dus voor beide gemeenten.

In de variant *Herindeling per 1-1-2023* vindt volledige integratie van de beide huidige organisaties plaats per 1-1-2023 (of eventueel zoveel eerder als mogelijk). Een volledige integratie van de organisaties zal zeker kwaliteits- en efficiencyvoordelen kunnen bieden, doch (evenals bij een ambtelijke fusie) zullen die voor een groot deel worden benut voor versterking van de kwaliteit en continuïteit en reorganisatiekosten. Bij een bestuurlijke fusie kan wel gebruik gemaakt worden van een eenmalige Gemeentefondsuitkering voor frictiekosten (ca. 5,7 miljoen). Een

bestuurlijke fusie heeft ten opzichte van een ambtelijke fusie als voordeel een eenduidige bestuurlijke aansturing en geen relationele of inhoudelijke perikelen tussen samenwerkende gemeentebesturen. *Kansen* voor Barneveld zijn dat de huidige organisatie kan worden doorontwikkeld en versterkt op een bredere basis. Kansen voor Scherpenzeel op het thema organisatie is dat feitelijk in één keer de organisatorische doelen uit de Kadernota worden gerealiseerd, tegen waarschijnlijk lagere kosten (zie volgende paragraaf) en mogelijke betere condities voor dienstverlening en taakuitvoering (openingstijden, innovatie). Tegelijk is het vanuit het perspectief van Scherpenzeel een *risico* dat bij bepaalde invullingen van de fusie lokaal maatwerk en specifieke dienstverlening onder druk kan komen te staan. Risico's op het thema Organisatie van deze variant voor beide gemeenten is dat de organisatorische integratie veel tijd en aandacht zal vragen van beide organisaties, die ten koste kan gaan van de taakuitoefening op de korte termijn. Mogelijk kan een lichte samenvoeging deze reorganisatielast verminderen.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Organisatie op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Herindeling per 1-1-2023*
<u>Kans Scherpenzeel:</u> Door investering en samenwerking adequate uitvoeringsorganisatie opbouwen/houden <u>Kans Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Organisatorische versterking en efficiencyvoordelen. • Mogelijke voordelen gezamenlijk optreden in specifieke dossiers.	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Vergroting kwaliteit en efficiency organisatie en dienstverlening • Bredere horizon en loopbaanperspectief medewerkers
<u>Risico Scherpenzeel:</u> • Investering blijkt niet voldoende of er blijkt toch niet voldoende geld beschikbaar te zijn voor de lange termijn • Samenwerking partners komt niet goed op gang • Doorontwikkeling organisatie (o.a. ICT/digitalisering) niet zelfstandig op te pakken. <u>Risico Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Het werkt wel op papier, maar in de praktijk is er vooral veel bestuurlijke ruis en ambtelijke onrust. • Partnerschap wordt niet gelijkwaardig ingevuld.	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Reorganisatie kost veel tijd en energie <u>Risico Scherpenzeel</u> Lokaal maatwerk en nabijheid organisatie niet goed geregeld.

5.4 Thema Samenwerking en partnerschap

Geen gemeente kan zonder samenwerking. Sterker, samenwerking en partnerschap op allerlei niveaus en in allerlei verschillende netwerken wordt steeds belangrijker in het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Opgaven houden namelijk niet op bij de gemeentegrens en niet bij de bevoegdheden van een gemeentebestuur. De gemeente heeft daarom een visie op partnerschap nodig om samenwerking op verschillende schaalniveaus en in verschillende bestuurlijke, maatschappelijke en economische netwerken krachtig op pakken. In de variantenanalyse wordt rekening gehouden met de volgende aspecten.

- Visie op samenwerking en partnerschap;
- Uitwerking en toepassing van visie daarvan (bv. helder opdrachtgever-opdrachtnemerschap);
- Gerichtheid van samenwerkingsverbanden;
- Duurzaamheid van samenwerkingen en mogelijkheden tot opschaling;
- Aanwezigheid in/toegang tot relevante netwerken in relatie met opgaven gemeenten;
- Zeggenschap/beïnvloedingsmogelijkheden belangrijkste opgaven/risico's.

De gemeente Scherpenzeel heeft in het najaar van 2019 gekozen voor optimale zeggenschap en eigen regie op de ontwikkelingen in de lokale gemeenschap door middel van zelfstandigheid van het gemeentebestuur. Vanuit dit principe is samenwerking per definitie gericht op het bereiken van de eigen lokale doelen. Daar waar dit niet nodig is, wordt niet gekozen voor samenwerking maar voor taakuitoefening in eigen beheer. Daar waar wel gekozen moet worden voor samenwerking wordt in principe situationeel gekozen voor de vorm en de richting die voor dat onderwerp het meeste rendement oplevert voor Scherpenzeel. Scherpenzeel levert een - gegeven de kenmerken en omvang van de gemeente - proportionele bijdrage aan de regionale samenwerking in de Regio Food Valley. Op grond van de BMC Review kan worden geconstateerd dat de gemeente tracht een steviger positie in te nemen in dat regionaal bestuurlijk netwerk en daartoe bestuurlijke posities wil verwerven in een volgende bestuursperiode.

De gemeente Barneveld legt in de Strategische Visie sterk de nadruk op (her)positionering van de gemeente in de netwerksamenleving. Barneveld zet in op het uitbouwen van de netwerksamenleving, waarin gemeente en samenleving op basis van gelijkwaardigheid samenwerken en eigen verantwoordelijkheid nemen. Barneveld kiest ervoor een sterke partner te zijn binnen de regio FoodValley en de samenwerking met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen optimaal te benutten. Voor specifieke thema's zoals bereikbaarheid, economische speerpunten – zoals logistiek, recreatie en toerisme – en voorzieningen vormt Barneveld strategische allianties met de Regio Amersfoort en met de Veluwegemeenten. Informatie, initiatieven en diensten worden zo veel mogelijk digitaal verbonden en gedeeld. Barneveld heeft deze visie verder uitgewerkt in o.a. een nota Verbonden Partijen.

In Bijlage 1 paragraaf I is een schematische weergave van de verbonden partijen van de gemeente Scherpenzeel en Barneveld te vinden.

Kansen en risico's voor thema Samenwerking en Partnerschap bij de drie varianten

Bij de variant *Zelfstandigheid* zal de gemeente Scherpenzeel voor de efficiënte en kwaliteitsvolle uitvoering van reguliere taken en voor het inspelen op grotere opgaven op sommige momenten afhankelijk zijn van andere bestuurlijke partners in de regio. Indien samenwerking en partnership goed wordt opgepakt biedt dit zeker *kansen* om efficiency en kwaliteitsvergroting te bevorderen voor de lokale gemeenschap. Dit vraagt dan wel bereidwilligheid en een open en ruimhartige houding van andere partijen, voor wie die samenwerking minder direct nodig is. En daarbij bergt de zakelijke en "nee, tenzij" houding van Scherpenzeel het *risico* in zich dat samenwerking niet van de grond komt of niet in de meest profijtelijke constructie of onder voor Scherpenzeel gunstige randvoorwaarden. De waarschuwing voor "shop"- gedrag van deze partijen en het afketsen van reeds voorbereide samenwerkingen (zoals bij de belastingsamenwerking) kunnen een voorbode zijn van een mogelijk meer geïsoleerde positie van Scherpenzeel, die negatief kan uitwerken op het bereiken van maatschappelijke doelen.

Voor Barneveld zal de variant Zelfstandigheid op dit thema geen specifieke kansen of risico's met zich meebrengen. Barneveld bevindt zich in een krachtenveld met meer gelijkwaardige grotere spelers en is wel afhankelijk van samenwerking maar kan in de verhouding met deze partners voldoende wederkerigheid inbrengen om te kunnen vertrouwen op duurzame relaties.

Bij de variant *Duurzaam Partnerschap* wordt door beide gemeenten op een nieuwe manier invulling gegeven aan de al bestaande samenwerking. Deze wordt intensiever en pluriformer en bergt de mogelijkheid in zich – indien daartoe gekozen – wordt voor een toekomstige verder vervlechting en mogelijke versmelting tot 1 gemeente. Dit zal overigens van beide gemeenten een positieve en bewuste keuze voor een dergelijk duurzaam partnership. Voor Scherpenzeel biedt zo'n samenwerking *kans* op het comfort van een vaste en sterke partner voor al die taken en opgaven waarin afhankelijkheid van andere partijen kan bestaan. Voor Barneveld kan met zo'n partnership invulling gegeven worden aan de missie uit de Strategische Visie en het functioneren als partner in een netwerksamenleving. Beide partijen kunnen zich hiermee sterker naar de buitenwereld manifesteren (bv. In de

Regio Foodvalley). *Risico's* lopen beide partijen als de samenwerking en het partnership niet van harte blijkt te zijn, de meerwaarde niet helder wordt gedefinieerd en er daardoor veel ruis en potentiële conflicten in de relatie komen. Dan zijn de gemeenten meer met elkaar bezig dan met de buitenwereld.

Bij de variant *Herindeling per 1-1-2023* wordt tussen beide gemeenten invulling gegeven aan de meest vergaande vorm van samenwerking namelijk volledige ambtelijke en bestuurlijke integratie. Op die manier ontstaat een nieuwe gemeente die een goede kans heeft zich in het brede maatschappelijke, economische en bestuurlijke krachtenveld sterker te manifesteren dan de beide gemeenten nu individueel. Het verschil zal voor Scherpenzeel uiteraard groter zijn dan voor Barneveld. *Risico's* op dit thema zijn niet direct te benoemen, mits de nieuw te vormen gemeente zich positief en constructief in het netwerk en krachtenveld blijft manifesteren en als eenheid naar buiten kan treden.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Samenwerking en Partnership op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Herindeling per 1-1-2023*
Kans Scherpenzeel: Constructieve samenwerking als bouwsteen voor effectief functioneren Kans Barneveld: Niet specifiek in deze variant	Kans Scherpenzeel: Zekerheid van vaste partner wanneer nodig Kans Barneveld: Invulling van partnership rol in netwerksamenleving Kans Scherpenzeel en Barneveld: Samen sterker in maatschappelijk en bestuurlijk krachtenveld	Kans Scherpenzeel en Barneveld: Sterkere positie in maatschappelijk en bestuurlijk krachtenveld, bijvoorbeeld in de regio.
Risico Scherpenzeel: • Toenemende afhankelijkheid van partners • Eigen houding kan weerstand opwekken. Isolationisme. Risico Barneveld: Niet specifiek in deze variant	Risico Scherpenzeel en Barneveld: Onderlinge samenwerking niet van harte; veel interne energie in de relatie neemt externe energie weg.	Risico Scherpenzeel en Barneveld: Geen (bij constructieve samenwerkingshouding)

5.5 Thema Financiën

Om de maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren dient een te beschikken over adequate financiële robuustheid, continuïteit en efficiency aan te pakken. Iedere gemeente is verantwoordelijk om een reëel en structureel sluitende begroting te presenteren en om de reserve- en risicopositie op orde te hebben, zodat ook op langere termijn voldoende zekerheid is over de uitvoering van de taken. In dit variantenonderzoek kijken we als input voor het variantenonderzoek naar de volgende aspecten:

- Financiële kerngegevens (exploitatie, vermogen, risico's, belastingcapaciteit etc.);
- Lastendruk inwoners en ondernemers;
- Risicobeheersing en -beleid lange termijn;

- Investering (schatting) die nodig is om in de varianten de maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren[2]

De gemeente Scherpenzeel heeft in de Kadernota 2021-2024 een financiële meerjarenpositie geschetst die de basis biedt voor de benodigde investeringen in de organisatie, een verbouwing in de Breehoek en de uitvoering van alle taken en ambities zoals in de Kadernota geschetst. Wat betreft inkomsten verwacht de gemeente Scherpenzeel de komende jaren 15-20 miljoen inkomsten aan grondexploitatie. De gemeente schetst in de Kadernota geen uitgebreid beeld op de langere termijn dan 2024 maar geeft wel aan dat – mede als gevolg van de goede reservepositie (mede gevoed door winsten in de grondexploitatie) - ook voor de jaren daarna vertrouwen kan bestaan in de uitvoering van taken binnen een verantwoord financieel perspectief. Dit algemene beeld wordt bevestigd in de BMC-review, waarin ook nog op enkele financiële risico's voor de langere termijn worden gewezen (o.a. aanpassing Gemeentefonds). In de Kadernota wordt uitgegaan van een sluitende meerjarenexploitatie 2021-2024. Dit beeld wordt in de concept-begroting 2021 (oktober 2020) bevestigd, met dien verstande dat er sprake is van een saldo van mee- en tegenvallers leidend tot een structureel tekort in 2024. Hiervoor wordt voor dat jaar gebruik gemaakt van middelen die in de Kadernota bestemd waren voor de uitvoering van maatschappelijke opgaven en ambities boven het uitgangspunt "basis op orde". B&W heeft in de risico-paragraaf bij de Begroting 2021 de te verwachten structurele nadelen bij de herverdeling geraamd op mogelijk een ca. half miljoen euro.

De gemeente Barneveld heeft in juni jl. een Kaderbrief in de gemeenteraad behandeld, waarin nog geen definitief meerjarenperspectief is geschetst, maar waar aan de hand van verschillende scenario's de verschillende mogelijkheden en de op dat moment bestaande onzekerheid over een aantal inkomsten en uitgaven werd aangegeven. Onzekerheden betroffen vooral de effecten van herverdeling van het Gemeentefonds (mogelijk nadeel geraamd in een bandbreedte van € 1,7 -3,5 miljoen in 2024) en de uitgaven op het gebied van Jeugdzorg. Daarnaast de onzekerheid over de kosten en effecten van corona op de gemeentebegroting. In de binnenkort te verschijnen Ontwerpbegroting zal naar verwachting meer zich zijn op wijze waarop met deze onzekerheden zal worden omgegaan. Financiële risico's bij de gemeente Barneveld die geen betrekking hebben op de varianten in dit onderzoek, zijn in deze paragraaf buiten beschouwing gehouden, wat niet wil zeggen dat die er niet zijn.

Onderstaand overzicht geeft een beeld van de lastendruk in zowel Scherpenzeel als Barneveld aan de hand van enkele parameters naar de situatie van 2020. In de onderste rij is opgenomen een 1e aanzet tot inschatting van de lastendruk bij een gefuseerde gemeente. Uiteraard zullen per 1-1-2023 diverse parameters aangepast zijn, waardoor de berekening anders uitvalt. Het is dus een momentopname.

Gemeente	Reinigingsrecht * (1)	Rioolrecht* (2)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (3)	**Woonlasten meerpersoons huishouden (1+2+3)**	Gemiddelde OZB waarde per woning**
Barneveld	313	179	243	**735**	251.277
Scherpenzeel	217	252	282	**751**	260.789
Barneveld-Scherpenzeel	**283**	**191**	**249**	**723**	**252.576**

[2] De financiële cijfers in deze paragraaf zijn op basis van de Begrotingen 2020 resp. de Kadernota's 2021-2024; dit zijn de meest recente en gevalideerde cijfers. Zodra de financiële cijfers van de ontwerpbegrotingen van Barneveld en Scherpenzeel openbaar beschikbaar zijn, worden deze toegevoegd.

Op basis van de Kadernota 2021-2024 en de nu voorliggende Ontwerp-Begroting 2021 zullen de woonlasten (OZB) in Scherpenzeel de komende jaren in stappen van 6% met totaal 26,6% stijgen. Dit is niet verwerkt in bovenstaand schema.

Kansen en risico's voor thema Financiën bij de drie varianten

De variant *Zelfstandigheid* zal van de gemeente Scherpenzeel een forse investering vragen in met name de versterking van de ambtelijke organisatie. Deze investering bedraagt op basis van de gegevens van de Kadernota ca. 1,6 miljoen euro per jaar. Hierin is zowel begrepen de investering in "basis op orde" als in de "ambities voor de toekomst" die daarenboven zijn geformuleerd. Daarnaast is in dit scenario een investering voorzien van eenmalig ca. € 1,6 miljoen in verbouwing en herinrichting van De Breehoek in het kader van medegebruik gemeentelijke huisvesting. Door dit medegebruik kunnen de exploitatielasten van De Breehoek structureel worden verminderd. Om deze investering om zelfstandig de maatschappelijke opgaven aan te kunnen, te kunnen doen is tot 2024 ruimte gevonden in de begroting, wordt gebruik gemaakt van reserves en worden de extra inkomsten vanuit de OZB-verhoging ingezet. De *kansen* in dit scenario voor Scherpenzeel zijn dat met deze investering de maatschappelijke opgaven voor de periode tot 2030 kunnen worden uitgevoerd, vanuit het door de meerderheid van de gemeenteraad gewenst bestuurlijk model van zelfstandigheid. Belangrijkste *risico* is dat de investering niet volledig kan worden doorgevoerd omdat het op termijn aan de benodigde middelen doorbreekt. Dat kan te maken hebben met de lopende risico's, nieuwe ontwikkelingen (bv. de coronacrisis) en tegenvallende bouwactiviteiten. In dat geval is er heel veel geld gestoken in een ambtelijke organisatie, zonder dat aan de maatschappelijke opgaven ten volle kan worden voldaan zoals nu voorzien. Feitelijk betekent het dan dat zelfstandig uitvoeren van die opgaven niet meer mogelijk is. Meer specifieke risico's loopt de gemeente bij de voorbereiding en realisatie van De Breehoek als groot project voor de gemeente. Ook worden risico's gelopen bij het aangaan van eventuele dienstverleningsovereenkomsten met andere gemeenten. De kosten hiervan (incl. van de voorbereiding van een overgang van activiteiten) kunnen beduidend hoger uitvallen dan nu voorzien; besparing is in algemene zin niet te verwachten.

Voor de gemeente Barneveld heeft de variant *Zelfstandigheid* op het thema Financiën geen specifieke kansen dan wel risico's. Er is geen extra investering nodig in deze variant voor de gemeente, dus beïnvloedt het ook niet het financieel kader van de gemeente op korte of middellange termijn. Wat de effecten voor de lange termijn zijn is moeilijk aan te geven en zal mede afhangen van de mate waarin Scherpenzeel er n slaagt om – in samenwerking met andere partijen – de maatschappelijke opgaven zelfstandig te kunnen blijven realiseren. Indien dat niet lukt zal Barneveld als gerede fusiepartner (opnieuw) in beeld kunnen komen op termijn.

De variant *Duurzaam Partnerschap* geeft enige kansen en risico's voor beide gemeenten op het thema Financiën. Deze hebben vooral betrekking op de afspraken die gemaakt worden over taakuitvoering en de kwaliteits- en kostenaspecten daarvan. Zoals al is aangegeven bij het Thema Organisatie zijn er zeker efficiency voordelen te verwachten, maar per saldo geen grote besparingen, omdat kwaliteitseisen en continuïteit en reorganisatie ook geld kosten, alsmede de (dubbele) bestuurlijke aansturing van bepaalde activiteiten. Bovendien zijn/worden door Scherpenzeel op dit moment personele verplichtingen aangegaan om de organisatie te versterken, waarvan niet duidelijk is of die bij de invulling van het duurzaam partnerschap kunnen leiden tot extra sociale lasten. Mogelijk kan het samen optrekken in (regionale of provinciale dossiers) incidenteel financiële voordelen opleveren, doch dit is ook erg onzeker.

De variant *Herindeling per 1-1-2023* heeft financiële effecten ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van eerder gedane onderzoeken in Scherpenzeel (najaar 2019), landelijk onderzoek en ervaringen elders zijn de volgende effecten in ieder geval te verwachten.

- De investering in de ambtelijke organisatie voor "basis op orde" in Scherpenzeel kan voor een belangrijk deel worden gemitigeerd (totaal € 1,2 miljoen); rekening houdend met schaal- en efficiencyvoordelen is er een

aanmerkelijke kans dat de structurele effecten van de integratie van beide organisaties als budgettair neutraal kan worden aangemerkt;
- Incidentele kosten van integratie van de beide organisaties kunnen worden opgevangen door gebruikmaking van de frictiekostenuitkering in het Gemeentefonds bij bestuurlijke fusie (ca. € 5,6 miljoen);
- Er kan ook een structurele besparing plaatsvinden op bestuurskosten (door het wegvallen van 1 bestuursapparaat – Raad/College/griffie/gemeentesecretaris); hier staat wel een vermindering van de vaste component in het Gemeentefonds tegenover van ca. € 0,33 miljoen structureel.
- De investering in de nieuwe gemeentelijke huisvesting à € 1,6 miljoen in De Breehoek is niet nodig vanwege de integratie van beide organisaties. Hier staat dan wel tegenover dat het exploitatietekort van de Breehoek met ca. € 150.000 per jaar stijgt. Ook zal er mogelijk een vorm van decentrale gemeentelijke dienstverlening moeten worden ingericht.
- De in Scherpenzeel voorziene lastenstijging is vanwege het wegvallen van de investering in de organisatie niet meer nodig. Dit betekent een gemiddelde vermindering € 90 per meerpersoonshuishoudens van de voorziene OZB-lasten voor de inwoners van Scherpenzeel.
- Er kunnen nu nog onvoorziene uitgaven, investeringen en risico's optreden voor of na de fusiedatum, die verzwarend zijn op de financiële positie van de nieuwe gemeente na fusie. Dit kan dan gevolgen hebben voor voorzieningen of dienstverlening.

Om de kansen en deze risico's exacter en completer in kaart te kunnen brengen en bij keuze voor een Herindeling te beheersen zal via onderzoek (herindelingsscan, eventueel due diligence onderzoek) en risico-analyse voorafgaand aan een eventueel te nemen definitief besluit tot herindeling een beter beeld van de meer exacte en uitgewerkte financiële effecten van de variant Herindeling vanuit het perspectief van de nieuw te vormen gemeente moeten worden opgesteld.

Indien gekozen wordt voor de variant Herindeling zal in ieder geval een belangrijk deel van de investering die Scherpenzeel doet in de versterking van de eigen organisatie wegvallen

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Financiën op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Herindeling per 1-1-2023*
<u>Kans Scherpenzeel:</u> Bij forse investering (incl. lastenverzwaring) Scherpenzeel en risicobeheersing uitvoering maatschappelijke opgaven wellicht mogelijk. <u>Kans Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> Gezamenlijke taakuitoefening kan schaal- en efficiency opleveren, die dan waarschijnlijk benut worden om te komen tot de gewenste kwaliteit en continuïteit in taakuitvoering en dienstverlening. Mogelijke voordelen gezamenlijk optreden in specifieke dossiers.	<u>Kans Scherpenzeel:</u> • Kwalitatieve versterking voor minder structurele organisatielasten (ca. 1,2 mio) • Incidentele kosten reorganisatie t.l.v. frictiebudget • Besparing op bestuurskosten (met navenante inkomstendaling GF) • Minder lastenstijging voor inwoners Scherpenzeel • Andere beleidskeuzen mogelijk (bv. Woningbouw) bij wegvallen financiële prikkel. <u>Kans Barneveld:</u> Incidentele kosten reorganisatie t.l.v. frictiebudget
<u>Risico Scherpenzeel:</u> • Investering is niet voldoende	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u>	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> Onvoorziene uitgaven, risico's kunnen de financiële positie van de

• Risico's kunnen niet worden beheerst • Maatschappelijke opgaven worden niet gerealiseerd • Gemeente verliest regie over eigen toekomst <u>Risico Barneveld:</u> Fusie op een later moment met een (dan) financieel zwakkere partner.	Bij goede samenwerking en afspraken beperkt/nihil.	nieuwe gemeente nog negatief beïnvloeden (onderzoek vooraf nodig)

5.6 Thema Sociaal Domein

In 2015 taken op het gebied van het Sociaal Domein vanuit het Rijk en de provincie naar gemeenten gedecentraliseerd, zodat taakuitvoering zo dicht mogelijk bij de inwoners is georganiseerd. Elke gemeente kan nu eigen afwegingen maken over de uitvoering van deze taken (*couleur locale*). In deze paragraaf worden de kenmerken van de organisatie van het sociaal domein in Scherpenzeel en Barneveld beschreven. Voor de analyse is naar de volgende aspecten gekeken:

- Huidige uitvoeringspraktijk van zowel Scherpenzeel als Barneveld;
- Toekomstscenario's uitvoering.

Gemeente Scherpenzeel

Voor de gemeente Scherpenzeel is het sociaal domein een belangrijk speerpunt. De gemeente Scherpenzeel heeft het beleidsplan sociaal domein: "versterken, vernieuwen, verbinden" vastgesteld. Maatwerk en preventie in het sociaal domein staan hierin voor Scherpenzeel bovenaan. De gemeente wil kwaliteit leveren, een breed laagdrempelig zorgaanbod, dicht bij de mensen. Dan doet men onder andere door:

- Een integraal sociaal team in eigen dienst;
- Arbeidsbemiddeling voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in eigen dienst;
- Een centrum voor jeugd en gezin;
- Een sterk sociaal netwerk rondom gezinnen en subsidies voor welzijnsactiviteiten.

De korte lijnen tussen de verschillende activiteiten binnen het sociaal domein en het sociale team wordt als een belangrijke factor genoemd, evenals korte lijnen tussen het sociale team en de politie voor preventieve acties. Eén van de ambities in het sociaal domein is om de sociale infrastructuur te concentreren in de Breehoek.

Een belangrijke structuur voor preventie is het Welzijnsteam. Op het gebied van preventie heeft Scherpenzeel de afgelopen jaar haar Algemene voorzieningen voor inwoners uitgebreid met een Steunpunt voor mantelzorg en vrijwilligers, een kleinschalige inloopvoorziening, clientondersteuning voor diverse doelgroepen en het project Buurtgezinnen. Daarnaast bestaat er sinds 2015 een Centrum voor Jeugd en Gezin in Scherpenzeel. Onder meer door het Meldpunt Bezorgd heeft Scherpenzeel gewerkt aan het verbeteren van afspraken voor samenwerking.

De Adviesraad Sociaal Domein is het belangrijkste orgaan om inwoner- en clientparticipatie vorm te geven in Scherpenzeel. Daarnaast kent Scherpenzeel kent ook meerdere wijkplatforms bestaande uit buurtbewoners. Veel gemeenten hebben forse tekorten in het sociaal domein, met name in de jeugdzorg, maar Scherpenzeel kent dergelijke problemen nog niet, zo beschrijft Seinstra en van der Laar. Scherpenzeel is een zogenaamde 'blue zone gemeente': de jeugd zit in de top 4 van Nederland en de uitgaven voor jeugdhulp zijn verhoudingsgewijs laag. Hiernaast lost de samenleving veel sociale problematiek zelf op. Verschillende grote kerkgemeenschappen en een actieve rol van de kerk helpen daarbij. De jeugdzorg wordt door de Foodvalley gemeenten regionaal ingekocht, waarvoor het Knooppunt FoodValley Jeugd is opgericht. Ook Scherpenzeel is hier onderdeel van. Meldingen voor jeugdhulp worden in Scherpenzeel door klantmanagers jeugd van de Gemeentewinkel opgepakt, in nauwe samenwerking met andere eerstelijns professionals. Het lokale ambulante team (LAT) zorgt in Scherpenzeel voor

passende jeugdhulp in gezinnen. Dit team bestaat uit medewerkers van de gemeente die de Jeugdwet uitvoeren en uit medewerkers van lokale en regionale zorgaanbieders binnen de gemeente Scherpenzeel.

Daar waar inwoners maatwerk nodig hebben, omdat zij niet zelfstandig hun hulpvraag kunnen oplossen heeft de gemeente maatwerk ingericht. De meeste zorg en ondersteuning wordt geleverd in de vorm van Zorg in Natura via de door de gemeente gecontracteerde zorgverleners. Voor maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo is voor de periode 2019-2022 samenwerking met de gemeente Barneveld opgezet, omdat het aantal cliënten in Scherpenzeel te laag is om voldoende keuzemogelijkheid te bieden.

Seinstra en van de Laar gaven in hun rapport aan dat de uitvoering van het sociaal domein in Scherpenzeel meer geld nodig heeft dan beschikbaar is. Uit de middelen voor versterking van de organisatie is nadien de ambtelijke capaciteit in het sociaal domein op diverse functies versterkt. De gemeente Scherpenzeel geeft in haar Kadernota 2021-2024 aan dat zij verwachten mogelijke tekorten vanwege een toename van de uitgaven voor de jeugdzorg te kunnen dekken uit de Reserve Sociaal Domein. In de BMC Review wordt bevestigd dat Scherpenzeel significant beter dan het landelijk gemiddelde scoort op cliëntervaringsonderzoeken in het sociaal domein. Ook geven zij aan dat op basis van de investeringen in de ambtelijke organisatie en de aanwezige reserves sociaal domein mag verwacht worden dat Scherpenzeel deze prestaties richting 2030 minimaal kan vasthouden.

Gemeente Barneveld

Voor de gemeente Barneveld is het sociaal domein een belangrijk speerpunt. De visie van de gemeente Barneveld op het sociaal domein luidt als volgt: "Wij streven naar een samenleving waarin iedere inwoner naar vermogen meedoet, waarin mensen zich met elkaar verbonden weten en samen redzaam zijn. En we zorgen voor een professioneel vangnet. Eigen verantwoordelijkheid en samenredzaamheid van inwoners staan hierbij voorop. Zo nodig draagt de gemeente zorg voor een vangnet van ondersteunende voorzieningen (zelf-samen-gemeente)." De drieslag zelf-samen-gemeente staat centraal. Barneveld heeft deze aanpak ontwikkeld gebaseerd op de huidige ontwikkeling in de samenleving, waarin inwoners steeds meer zaken zelf of in nieuwe groepsverbanden organiseren. Om de samenredzame samenleving verder vorm te geven zet Barneveld in op:

- Mogelijkheden voor zelfontplooiing en talentontwikkeling.
- Versterken van de sociale cohesie tussen groepen en individuen in de samenleving.
- Signaleren van hulpvragen in de samenleving.
- Zorgvuldig omgaan met onze vrijwilligers en mantelzorgers;
- Ervoor zorgen dat iedere inwoner de hulp en ondersteuning die nodig is daadwerkelijk en tijdig krijgt.

Barneveld streeft naar een sociaal en betaalbaar gevarieerd voorzieningenaanbod (onderwijs, sport, cultuur en hulp & ondersteuning) dat meebeweegt met de behoeften en de mogelijkheden van de inwoners, waarbij de specifieke situatie per dorp, wijk of buurt kan verschillen. De behoefte aan voorzieningen wordt bepaald aan de hand van demografische gegevens en kengetallen, maar ook in overleg met de samenleving om een passend en gevarieerd aanbod te borgen.

De gemeente Barneveld heeft gespreksvoerders in dienst voor de toeleiding naar hulp en ondersteuning (bijvoorbeeld Wmo, participatie, schuldhulpverlening, jeugdhulp, onderwijs). Barneveld heeft er bewust voor gekozen om niet te werken met wijkteams, aansluitend bij de behoefte van de inwoners. De gespreksvoerders zijn verbonden met de inwoners voor wie ze werken. De ervaringen van inwoners en hulpaanbieders zijn positief.

Er wordt oplossingsgericht gewerkt, dat wil zeggen;

- er wordt bij het zoeken naar oplossingen voor (hulp)vragen aangesloten bij wat de inwoner wil bereiken;
- gedacht vanuit doelen en gewenste resultaten (en niet vanuit middelen);
- er wordt maatwerk geboden, en integraal afgestemd.

Barneveld focust in haar aanpak op normaliseren; dat wil zeggen dat per inwoner wordt gedaan wat nodig is. Daarbij wordt niet alleen naar beperkingen van inwoners gekeken maar ook naar wat de gemeente in de netwerken van inwoners kan betekenen .

Toegang tot hulp loopt via de meldingsbalies, die bemenst worden door de gespreksvoerders van de verschillende disciplines binnen het sociaal domein. Barneveld brengt de inwoner zo snel mogelijk in contact met de medewerker met de grootste expertise op dat terrein.

In Barneveld is een knip gemaakt tussen de toeleiding naar hulp en de hulpverlening zelf: de gespreksvoerder bepaalt samen met de inwoner op basis van diens hulpvraag wat er moet gebeuren (welke doelen/resultaten), de aanbieder krijgt de opdracht om in te vullen hoe hij deze doelen gaat realiseren.

De jeugdzorg in Barneveld kent een toenemende vraag. Door zo preventief mogelijk te acteren maakt Barneveld de transformatiebeweging van zware vormen van jeugdhulpverlening naar lichte vormen van jeugdhulpverlening. Barneveld wil zoveel mogelijk doen binnen de dagelijkse levensgebieden van kinderen om te voorkomen dat kinderen uit hun levensgebieden worden gehaald en in de specialistische jeugdhulp terecht komen.

Samen met maatschappelijke organisaties heeft een verkenning plaatsgevonden naar thema's waar het frequent knelt en daardoor een negatieve invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van jeugdigen. Daar zijn acht thema's uit voortgekomen die preventieve aandacht krijgen in samenwerking met de scholen en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in Barneveld. Binnen deze acht thema's lopen 30 preventie-activiteiten. Het CJG heeft een leidende rol om de coördinatie en samenhang binnen het preventieve veld te bewaken. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat preventie-activiteiten die gericht zijn op dezelfde doelgroepen elkaar belemmeren.

Sinds 2019 heeft Barneveld het reëel kostenniveau Jeugdzorg doorgevoerd in de begroting, wat in 2019 leidde tot een tekort van ongeveer ca. € 3,7 miljoen ten opzicht van het jeugdbudget. Bij het invoeren van het realistisch begroten heeft de gemeenteraad besloten om structureel 4 miljoen toe te voegen. De reserve sociaal domein zal in 2019 tot en met 2022 worden ingezet om innovatie en transformatiemaatregelen in het sociaal domein incidenteel te bekostigen. Dit betekent dat de reserve sociaal domein niet ingezet wordt voor egalisatie van kosten, maar voor bekostiging van transformatie en innovatie binnen het sociaal domein, met name jeugdhulp. Barneveld rekent erop dat de extra middelen Jeugd ook vanaf 2022 gecontinueerd blijven. Daarnaast zal het effect van aanpassing van het woonplaatsbeginsel Jeugd leiden tot een afname van de inkomsten. Daar staat ook een daling van hun kosten tegenover. De verwachting is dat er een structureel effect van € 400.000 (voordelig) optreedt.

Specialistische jeugdhulp

Barneveld heeft een werkprogramma om te komen tot transformatie binnen de specialistische jeugdhulp. Dit heeft in 2019 geresulteerd in een kostenreductie op jeugd van € 900.000. Barneveld wil primair inzetten op het afschalen van de residentiele hulpverlening door met aanbieders nieuwe ondersteuningsvormen te ontwikkelen om jongeren langer in een afgeschaalde vorm te houden en om opschaling te voorkomen.

Daarnaast zijn er vervolgvoorzieningen ontwikkeld voor Jongvolwassenen door de juiste begeleidingsvormen stelsel overstijgend vanuit de WMO te organiseren en door middel van creatieve oplossingen voor zelfstandige woonruimte zoals bijvoorbeeld tiny houses. Verder heeft Barneveld met scholen pilots lopen om expertise toe te voegen om systemisch te kijken en daarmee een pedagogische element te laten prevaleren boven een medisch element. Het doel is om op termijn GGZ-hulp en langdurige hulptrajecten te voorkomen.

De financiële toekomstscenario's voor het sociaal domein Barneveld variëren van een optimistisch beeld in 2021 met een uitkomst van €350.000 en in 2024 van €650.000 tot een pessimistisch beeld met een uitkomst van €-1.400.000 in 2021 en €-3.000.000 in 2024. De herijking van het gemeentefonds zal ook voor het sociaal domein impact hebben. De verwachting in Barneveld is dat er een verschuiving van de verdeling zal gaan plaatsvinden die

voor de gemeente danwel ongunstig of relatief beperkt zal uitpakken, afhankelijk van de modellen. Dit is gebaseerd op de eerdere aanwijzing aan gemeenten met de kenmerken plattelandsgemeente om rekening te houden met een behoorlijke teruggang van inkomsten. Er worden zwaardere gewichten gehangen aan maatstaven die in Barneveld relatief minder voorkomen, zoals 'minderheden/inwoners met een migratieachtergrond', 'klantenpotentieel regionaal', 'aantal (éénpersoons)huishoudens' 'lage inkomens'.

Barneveld werkt sinds 2019 met een digitaal dashboard (jeugdmonitor). De jeugdmonitor is een cruciaal beheer-instrument voor de gemeente. Hierdoor is er constant beeld op het algemene verloop op cliënten en kostenniveau. Ook krijgt de gemeente Barneveld beeld of er bijzonderheden zijn waarop ze moeten anticiperen of bijsturen. Daarnaast helpt dit ook om de tussentijdse resultaten van de transformatieprojecten te monitoren en te rapporteren door middel van jeugdrapportages.

Kansen en risico's voor thema Sociaal Domein bij de drie varianten:

Bij de variant zelfstandigheid voor Barneveld en Scherpenzeel zullen beide gemeenten hun huidige beleid voor het sociaal domein voortzetten. Voor Scherpenzeel betekent dit dat zij in deze variant de *kans* hebben de invulling van de uitvoering van het sociaal domein kunnen doen op een manier die op veel draagvlak onder de inwoners kan rekenen. De korte lijnen tussen de verschillende actoren in het sociaal domein en met inwoners kan hiermee geborgd blijven. Scherpenzeel heeft hierdoor ook een *kans* om de nationale bekendheid voor haar werkwijze verder onder de aandacht te brengen en verdere professionalisering door te voeren. Zoals in de kadernota beschreven is er een investering van 60.000 euro in 2021 en 2022 nodig, en in 2023 en 2024 een investering van 72.000. De BMC-review bevestigt dat op basis van de investeringen in de ambtelijke organisatie en de aanwezige reserves sociaal domein mag verwacht worden dat Scherpenzeel deze prestaties richting 2030 minimaal kan vasthouden. Als *risico* voor de gemeente werd door Seinstra van der Laar aangegeven dat door de forse inzet en veelheid aan ambities op het sociaal domein, er een hoge druk op het ambtelijk apparaat ontstaat, met name rondom andere opgaven. Een ander *risico* bij de huidige invulling van het sociaal domein, waarbij de ambtelijke capaciteit onder druk staat, is dat de samenleving in de vorm van vrijwilligers, mantelzorgers en het kerkelijke netwerk, een te groot deel van de inzet van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie compenseert dan redelijkerwijs te vragen is. De inzet van Scherpenzeel op preventie heeft naar de mening van de gemeente Scherpenzeel mede ervoor gezorgd dat de kosten voor de uitvoering van het sociaal domein niet zijn toegenomen zoals in andere (grotere) gemeenten. Nog onduidelijk welke gevolgen verdere decentralisaties gaan hebben en in hoeverre Scherpenzeel in staat is daaropin te blijven spelen. Voor de gemeente Barneveld geldt dat zij in de huidige situatie veel te maken hebben met de effecten van de decentralisaties en de herijking van het gemeentefonds. Op dit moment is voor Barneveld nog onduidelijk welke kosten zich in de komende jaren precies zullen ontwikkelen. Hier is verdere besluitvorming en onderzoek voor nodig.

Voor zowel Barneveld als Scherpenzeel is onduidelijk hoe de kosten zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Beide gemeenten zijn afhankelijk van de ontwikkelingen rondom de herijking van het gemeentefonds en het nieuwe woonplaatsbeginsel.

Een belangrijk onderscheid in het kader van jeugdhulpverlening is dat de gemeente Barneveld momenteel een 'ontvangende' gemeente is vanwege de aanwezigheid van residentiele jeugdhulpverlening (De Glind) op haar grondgebied waarbij uithuisgeplaatste jongeren uit het hele land worden opgevangen. De gemeente Scherpenzeel is een 'zendende' gemeente en plaatst (eventueel) uithuisgeplaatste jongeren buiten Scherpenzeel. Deze financiële onevenredige werking van het huidige woonplaatsbeginsel maak dat de gemeente Barneveld financieel verantwoordelijk is voor alle voogdijplaatsingen in Barneveld waardoor momenteel financiële druk op de jeugdhulpkosten ontstaan. De gemeente Scherpenzeel kent deze financiële druk momenteel niet.

Anticiperend op de toekomst is het noemenswaardig dat deze constatering tijdelijk geldig is en in tegengestelde richting kan werken aangezien het woonplaatsbeginsel wordt aangepast per 1 januari 2022. Vanaf dan zullen alle 'zendende' gemeenten financieel verantwoordelijk worden voor hun eigen uithuisgeplaatste jongeren, ook wanneer ze elders zijn geplaatst. In tegenstelling tot de huidige situatie zullen deze zogenoemde 'zendende' gemeenten jeugdhulpkosten gaan dragen die ze momenteel niet dragen terwijl de 'ontvangende' gemeenten financieel voordeel ondervinden omdat ze deze kosten niet meer dragen.

Aan de variant duurzaam partnerschap kunnen de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld verschillende invullingen geven. Bij deze variant behouden beide gemeenten regie over de invulling en uitvoering van het sociaal domein. Het beleid op sociaal domein is zeker een strategisch beleidsdossier te noemen en zou dan ook een *kans* bieden om in samenwerking te worden opgepakt en de strategische capaciteit uit te breiden voor inwoners van beide gemeenten. Scherpenzeel en Barneveld zijn beide in de regie om inhoudelijke beleidskeuzes te maken voor het sociaal domein. In praktijk zal het bij de samenwerking op het sociaal domein en de bundeling van ambtelijke capaciteit uiteindelijk een (gedeeltelijke) harmonisatie van beleid vragen. Hierbij is een gemeenschappelijke visie op het sociaal domein dan een noodzakelijk startpunt. De grootste uitdaging zit dan in het verschil van karakter tussen de twee gemeenten en de op maat gesneden uitvoering. Een *risico* bij deze aanpak is dat Scherpenzeel ook de financiële risico's van Barneveld zal dragen. Scherpenzeel kan er ook voor kunnen kiezen om het sociaal domein niet bij Barneveld te beleggen in dit duurzame partnerschap, maar de uitvoering hiervan in eigen handen te houden. Dit biedt de *kans* om de uitvoering voor beide gemeenten op eigen wijze in te vullen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat Scherpenzeel op dit moment al bepaalde taken binnen het sociaal domein via een dienstverleningsovereenkomst bij Barneveld heeft belegd, zoals de schuldhulpverlening, leerplicht en applicatiebeheer.

Wanneer er een herindeling per 1 januari 2023 plaatsvindt, zal er harmonisatie van het beleid op het sociaal domein en samenvoeging van de ambtelijke capaciteit plaatsvinden. Ook in deze variant kan ingezet worden op het versterken van de strategische capaciteit voor inzet in het sociaal domein. Waar Scherpenzeel nu als kleine gemeente en door inzet op preventie nog geen grote negatieve effecten ondervindt van de verdere decentralisatie, zullen deze effecten bij een herindeling voor de gehele gemeenten meer voelbaar worden. De herindeling zal ook gevolgen hebben voor de uitkering vanuit het Gemeentefonds, al is daar nu nog geen zekerheid over. In de uitvoering kunnen wel de huidige samenwerkingen met vrijwilligers en maatschappelijke organisaties worden voortgezet, ook omdat dit voor beide gemeenten een belangrijk onderdeel van het beleid vormt.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema Sociaal Domein op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Fusie per 1-1-2023*
<u>Kans Scherpenzeel:</u> • Voortzetten van het huidige beleid, dichtbij inwoners, zonder al te veel negatieve effecten van nationale ontwikkelingen. • Nationale rol voor uitvoering sociaal domein en professionalisering <u>Kans Barneveld:</u> Voortzetten van het huidige beleid	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Versterking van strategische ambtelijke capaciteit voor sociaal domein • Keuze om sociaal domein niet elders te beleggen en uitvoering te behouden	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> Versterking van strategische ambtelijke capaciteit voor sociaal domein
<u>Risico Scherpenzeel:</u> • Hoge druk op de ambtelijke organisatie	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> • De financiële risico's en onzekerheden van Barneveld	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> • Financiële risico's en onzekerheden bij verdere

• Vrijwilligers en maatschappelijke organisaties compenseren een deel van gemeentelijke inzet. • Verdere decentralisatie en herijking van het Gemeentefonds zorgen voor onzekerheid. <u>Risico Barneveld :</u> Verdere decentralisatie en herijking van het Gemeentefonds zorgen voor onzekerheid.	gelden mogelijk ook voor Scherpenzeel. Moet verdere besluitvorming en onderzoek uitwijzen. • Evt. integratie 2 goed lopende uitvoeringspraktijken leidt tot kwaliteitsverlies	decentralisatie en herijking Gemeentefonds. Moet verdere besluitvorming en onderzoek uitwijzen. • Evt. integratie 2 goed lopende uitvoeringspraktijken leidt tot kwaliteitsverlies

5.7 Thema Breehoek - Scherpenzeel

In dit deel wordt gekeken naar Kulturhus De Breehoek. Dit is een belangrijke voorziening voor Scherpenzeel, maar kent door de grootschaligheid ook uitdagingen voor de exploitatie. Er wordt gekeken naar:

- Feitelijke situatie Breehoek (voorziening, exploitatie, toekomstmogelijkheden etc.) in kaart);
- Globale toekomstopties in kaart (kansen/risico's);
- Financiële gevolgen toekomstopties.

Kulturhus De Breehoek is een groot gemeenschapshuis in Scherpenzeel, dat onderdak biedt aan verschillende verenigingen en organisaties. Met zijn grootschalige opzet biedt De Breehoek veel ruimte aan culturele, maatschappelijke en sportieve initiatieven. Er zijn onder andere een sporthal, een multifunctionele (theater)zaal, vergaderzalen en een bibliotheek. De gemeenteraadsvergaderingen vinden eveneens plaats in De Breehoek.

Deze grootschaligheid zorgt wel voor een zorgelijke exploitatieopzet. Doordat een aanzienlijk deel van het gebruik alleen haalbaar is tegen maatschappelijk tarief, bestaat alleen al op de sporthal een jaarlijks tekort van 2,5 – 3 ton. Het is van belang de exploitatie structureel haalbaar te maken om zo De Breehoek ook op langere termijn veilig te stellen.

De gemeente Scherpenzeel heeft daarom in de afgelopen periode intensief gewerkt aan een optimalisatiestudie Gemeentehuis – Breehoek. In deze studie is een verkenning gedaan van de mogelijkheden om door toevoeging van het gemeentehuis binnen deze multifunctionele accommodatie de exploitatie van Kulturhus De Breehoek te verbeteren. Hierbij zijn verschillende scenario's onderzocht:

1. Bibliotheek blijft in huidige vorm + gemeente komt
2. Bibliotheek wordt de helft + gemeente komt
3. Bibliotheek wordt enkel uitgifte (boeken en leeshoek in de foyer) + gemeente komt
4. Bibliotheek blijft in huidige vorm, gemeente komt niet. Gemeente huurt alleen nog incidenteel.
5. Bibliotheek wordt enkel uitgifte (boeken en leeshoek in foyer) + gemeente komt + commerciële verhuur op plek huidige bibliotheek

De gemeente heeft de voorkeur uitgesproken voor het derde scenario, waarbij de gemeentelijke organisatie wordt gehuisvest in De Breehoek en de bibliotheekfunctie wordt verkleind. Door de combinatie Breehoek-Gemeentehuis wordt de voorziening van De Breehoek verbreed. Tot slot omvat het voorkeursscenario van de gemeente een aantal bouwkundige ingrepen waarmee het continueren van het bestaand gebruik gewaarborgd wordt (o.a. behoud capaciteit theaterzaal) en de randvoorwaarden worden gecreëerd om de omzet in met name de horeca te vergroten (o.a. extra uitgangen sportzaal t.b.v. evenementen).

In deze plannen van de gemeente wordt eerder voorgenomen bezuiniging op de bibliotheek gewijzigd. In plaats van de taakstellende bezuiniging van € 100.000 wordt nu uitgegaan van € 80.000. In combinatie met het andere

huisvestingsconcept in de Breehoek wordt de bezuinigingsopgave voor de bibliotheek teruggebracht tot € 27.000. Dit is een netto bezuinigingsopgave; de huisvestingslasten van de bibliotheek worden door de gemeente gedragen (subsidie in natura). Daarmee ontstaat ook voor de bibliotheek een beter toekomstperspectief.

Uit de Optimalisatiestudie blijkt dat het niet doorvoeren van deze combinatie zorgt voor een toename van het exploitatietekort van de Breehoek tot ca. €360.000,-. Indien de gemeente niet langer gebruik maakt van De Breehoek voor raadsvergaderingen of recepties, en enkel nog huurt t.b.v. (incidentele) inwonersbijeenkomsten (bijvoorbeeld inspraakavonden), dan loopt het tekort op naar 4 ton.

De totale investeringskosten voor de verbouw en extra nieuwbouw (520 m^2) in en bij De Breehoek bedragen ruim € 1,6 mln. De gemeente neemt deze investering op zich, en plaatst daar tegenover een bestemmingsreserve ter dekking. De gemeente Scherpenzeel geeft aan dat tegenover de investeringen in De Breehoek de opbrengsten van bestaand vastgoed staan. Door de bestaande financiële reserve te gebruiken drukken de kapitaallasten niet op de begroting van de gemeente, en landen de huuropbrengsten van de gemeente in De Breehoek zonder dat de exploitatie van De Breehoek met de kapitaallast over de investering wordt belast.

Op pandniveau levert de aanpassing voor De Breehoek een exploitatieverbetering op van € 75.000,- op jaarbasis. De exploitatie wordt verbeterd, maar blijft negatief. In de kadernota van Scherpenzeel wordt, als gevolg van de exploitatieverbetering, de jaarlijkse subsidie aan De Breehoek neerwaarts bijgesteld van € 140.000,- naar € 90.000,-.

De gemeente Scherpenzeel gaat er voorzichtigheidshalve van uit dat de verbouwing van De Breehoek niet voor 2023 kan worden gerealiseerd, een jaar later dan in het Raadsbesluit van december jl. was verondersteld. Omdat de besparingen dus ook later kunnen worden ingeboekt is dit afgedekt middels een incidenteel frictiebudget. Mocht versnelling in de realisatie mogelijk zijn, dan heeft dat een positief effect op onze begroting voor 2022.

Kansen en risico's voor thema De Breehoek bij de drie varianten:

Bij de variant *zelfstandigheid* is de gemeente in staat om de functie van De Breehoek te verbreden met de gemeentelijke huisvesting. Dit levert € 75.000 aan exploitatieverbetering op voor het Kulturhus, waardoor de gemeente ook kans ziet de subsidie die zij uitgeeft aan De Breehoek naar beneden bij te stellen. Om de gemeentelijke organisatie te kunnen huisvesten is een eenmalige investering van €1,6 miljoen nodig. Deze eenmalige lasten drukken niet op gemeentebegroting, omdat ze worden gedekt uit reserves/vastgoed. De gemeente verwacht naast financiële voordelen ook inhoudelijke synergievoordelen te kunnen realiseren. De Breehoek wordt door de combinatie van maatschappelijke en gemeentelijke activiteiten een 'huiskamer van Scherpenzeel'. *Risico* van dit plan is dat aan De Breehoek - dat al groot in omvang is - extra vloeroppervlak wordt toegevoegd. Dat maakt de exploitatie van De Breehoek nog kwetsbaarder, zeker op het moment dat de gemeentelijke organisatie in een later stadium eventueel alsnog zou inkrimpen (bij verdergaande ambtelijke samenwerking of doorgaande digitalisering/werken op afstand) dan wel mogelijk verdwijnt (bij evt. herindeling).

In de variant *duurzaam partnerschap* is een verhuizing naar De Breehoek nog steeds mogelijk, maar hoeven er minder mensen te worden gehuisvest. Er hoeft daardoor minder vloeroppervlak te worden toegevoegd, en mogelijk kan dat zelfs helemaal achterwege worden gelaten. Dit is mede afhankelijk van het aantal taken dat wordt overgedragen aan de "ontvangende" gemeente. Doordat er minder vierkante meters worden toegevoegd aan het gebouw, neemt risico op de exploitatie minder toe (bv. als de gemeentelijke organisatie verhuist of verdwijnt). Nader onderzoek zal moeten uitwijzen wat dit betekent voor het benodigde vloeroppervlak, de verbouwing van De Breehoek en de exploitatiekosten. Naar een "kleinere verhuizing" is nog geen onderzoek gedaan.

Bij de *variant herindeling met Barneveld per 1-1-2023* vervalt de optie om in De Breehoek de ambtelijke organisatie te huisvesten. De gemeenteraadsvergaderingen zullen verdwijnen of op zijn minst in frequentie flink

afnemen (er zijn veel (herindelings)gemeenten die op locatie vergaderen). Voordeel voor de variant zelfstandigheid is dat er geen extra vloeroppervlak aan De Breehoek wordt toegevoegd. Dat er niet hoeft te worden verbouwd, bespaart tevens een eenmalige investering van € 1,6 miljoen. Het exploitatietekort zal volgens de gemeente Scherpenzeel waarschijnlijk door het wegvallen van de huur voor de gemeente verder oplopen (naar € 400.000). Er zal op andere manieren gezocht moeten worden naar een bevredigende oplossing voor het dekkingsvraagstuk. Dit zal in gesprekken tussen beide gemeenten nader moeten worden onderzocht. Een voorbeeld zou kunnen zijn het huisvesten van een aantal loketfuncties (paspoort, jeugdzorg, etc.) in De Breehoek binnen het bestaande vloeroppervlak. Dergelijk onderzoek tussen beide gemeenten is echter op dit moment nog niet mogelijk gebleken. Het scenario-onderzoek gaat eveneens alleen uit van mogelijkheden binnen een zelfstandige gemeente Scherpenzeel, dus dit onderzoek biedt ook geen zicht op opties binnen de variant herindeling. Ervaring leert dat voorzieningenniveau in kernen binnen de gemeente Barneveld op goed peil wordt gehouden. Recent zijn in Voorthuizen en Garderen een nieuwe multifunctionele dorpshuizen gebouwd. Deze dorpshuizen bieden ruimte voor maatschappelijke activiteiten en sport.

Samenvattend overzicht kansen en risico's Thema De Breehoek op de drie varianten:

Variant Zelfstandigheid	*Variant Duurzaam Partnerschap*	*Variant Fusie per 1-1-2023*
<u>Kans Scherpenzeel:</u> • Er vindt exploitatieverbetering plaats (minimaal € 75.000), • Inhoudelijke synergievoordelen voor 'huiskamer van Scherpenzeel': verbetering aanbod en meer reuring <u>Kans Barneveld:</u> Niet specifiek in deze variant	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> Door kleinere organisatie hoeven minder vierkante meters te worden toegevoegd aan De Breehoek.	<u>Kans Scherpenzeel en Barneveld:</u> Gemeentelijke loketfuncties dicht bij inwoners organiseren. Dit kan wellicht ook doorgetrokken worden naar nieuwe dorpshuizen Voorthuizen en Garderen.
<u>Risico Scherpenzeel:</u> • Vraagt eenmalige investering van € 1,6 miljoen. Deze kosten drukken niet op de gemeentebegroting • Toevoeging extra vloeroppervlak maakt gebouw extra kwetsbaar, mocht de gemeente ooit uit De Breehoek vertrekken (bv. door ambtelijke of bestuurlijke fusie). <u>Risico Barneveld:</u> Geen	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> Op het eerste gezicht geen directe risico's.	<u>Risico Scherpenzeel en Barneveld:</u> Er blijft een fors dekkingsvraagstuk voor exploitatietekort c.q. extra beslag nodig op de reserves. Nader onderzoek nodig naar de gevolgen voor de exploitatie van De Breehoek.

6. Recapitulatie

U heeft zojuist het brondocument voor de variantenanalyse voor de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel en Barneveld gelezen. Zoals aangegeven is dit document een eerste stap in het onderzoeks- en afwegingstraject dat dit najaar plaatsvindt. De informatie uit dit document dient als basis voor de dialoog over de verschillende varianten. Die dialoog zal worden gevoerd in het kader van het participatietraject en in het bestuurlijk overleg in de periode oktober en november.

Het brondocument is bedoeld om een zo waardevrij en feitelijk mogelijk beeld te geven van de huidige situatie en de effecten van de verschillende varianten voor de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. Dit laatste aan de hand van realistisch te verwachten kansen en risico's. Dit document is niet gericht op het formuleren van een voorkeur voor één van de varianten. Dat is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging.

Zoals u al kon lezen is nog niet alle informatie in dit brondocument compleet. Gedurende de komende weken zal dit zogenaamde 'rolling document' steeds worden aangevuld en aangescherpt met informatie vanuit de beide gemeenten, het bestuurlijk overleg en vanuit de participatie.

Bijlage 1. Profielschets van Scherpenzeel en Barneveld

In dit hoofdstuk wordt een profiel geschetst van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. Dit beeld wordt geschetst aan de hand van enkele algemene kenmerken, een korte schets van de historie en de karakteristieken van beide gemeenten. Daarnaast wordt er ook van beide gemeenten een 'feitelijke foto' gemaakt, zodat de varianten goed vergeleken kunnen worden. De huidige situatie wordt op verschillende thema's in beeld gebracht.

A. Geschiedenis en belangrijkste kenmerken Scherpenzeel

De gemeente Scherpenzeel is een groene gemeente in de provincie Gelderland. De gemeente heeft bijna 10.000 inwoners en behoort daarmee tot de 20 kleinste gemeenten van Nederland. De gemeente bestaat uit één kern en heeft een dorps karakter. De bevolkingsdichtheid is relatief laag, ondanks haar relatief kleine oppervlakte.

Scherpenzeel ligt al sinds de middeleeuwen op een scheidslijn van twee gebieden. In de middeleeuwen was dat de grens tussen het sticht Utrecht en het hertogdom Gelre. In deze eeuwen wisselde Scherpenzeel regelmatig van eigenaar. De ene keer behoorde men tot het Roomse Utrecht, de andere keer tot het hof van Gelre. In 1380 werd Scherpenzeel een leen van het Hof van Gelre.

Ongeveer 80 jaar na de reformatie, werd Scherpenzeel een protestants dorp. De huidige cultuur van het dorp wordt nog steeds gedomineerd door het protestantisme. Begin 1800 ten tijde van de Fransen werd Scherpenzeel onderdeel van de provincie Utrecht. Deze switch was van korte duur want sinds 1814 hoort Scherpenzeel weer bij Gelderland. In de Tweede Wereldoorlog was Scherpenzeel door haar ligging aan de Grebbelinie het middelpunt van een aantal gevechten.

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de gemeente Scherpenzeel zich als gemeente in de Gelderse Vallei. De gemeente Scherpenzeel omvat ook buurtschappen Ruwinkel, de Haar en een deel van buurtschap de Moorst. Scherpenzeel wordt omringd door de gemeenten Barneveld, Ede, Renswoude en Woudenberg.

In eerder verband is gekeken naar de toekomst van Scherpenzeel. Met de gemeenten Renswoude en Woudenberg is eerder nagedacht over een fusie, in 2011 is deze herindelingsprocedure na onvoldoende draagvlak in Renswoude door de Minister van Binnenlandse Zaken stopgezet,

De gemeenteraad van Scherpenzeel heeft 13 zetels verdeeld over de partijen Gemeentebelangen Scherpenzeel (5); SGP (3); CU (2); CDA (2); Pro Scherpenzeel (1). De coalitie bestaat inmiddels uit de partijen Gemeentebelangen Scherpenzeel en de SGP, nadat een eerdere coalitie tussen Gemeentebelangen Scherpenzeel, CU en Pro Scherpenzeel viel over de discussie over de toekomst van Scherpenzeel.

B. Geschiedenis en belangrijkste kenmerken Barneveld

De gemeente Barneveld is een gemeente in de provincie Gelderland met veel verschillende dorpskernen in de gemeente zelf. Deze kernen zijn Barneveld, Voorthuizen, Kootwijkerbroek, Garderen, Stroe, Terschuur, Zwartebroek, De Glind, Kootwijk en Harselaar. De hoofdplaats van de gemeente is de gelijknamige kern Barneveld. Ondanks de geconcentreerde kernen heeft de gemeente een weinig stedelijk karakter vanwege haar grote oppervlakte. Daarnaast heeft de gemeente ongeveer 60.000 inwoners en ligt de bevolkingsdichtheid ongeveer op de helft van de bevolkingsdichtheid van Scherpenzeel.

De gemeente Barneveld heeft een geschiedenis die teruggaat tot de 12^{e} eeuw. Sinds de 14^{e} eeuw bestaat het dorp Barneveld als kerkdorp en heeft het van origine een belangrijke marktfunctie in de Gelderse Vallei. De gemeente Barneveld heeft al eeuwen verschillende dorpskernen, zoals het gelijknamige Barneveld, Voorthuizen en Garderen. Sinds de Reformatie is het dorp een protestantse gemeenschap, hetgeen in de huidige cultuur nog duidelijk terug te zien is.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog had deze gemeente, door haar ligging aan de Grebbelinie, vooral aan het begin en het einde van de oorlog fors te lijden onder het geweld. Na de bevrijding werden alle dorpskernen weer opgebouwd en ontwikkelde Barneveld zich als agrarische gemeente. De gemeente wordt gekenmerkt door de hoge concentratie varkens- en pluimveehouderijen.

De gemeenteraad van Barneveld bestaat uit 31 leden verdeeld over de partijen SGP (8); CU (5); Pro '98 (5); CDA (5); Lokaal Belang (4); VVD (2); Burger Initiatief (2). De coalitie binnen de gemeente Barneveld bestaat uit de partijen SGP, CU, Pro '98 en CDA.

C. Demografische context

Voor het schetsen van de demografische context wordt vooral gelet op vier kenmerken: Bevolkingsgroei (I), bevolkingssamenstelling (II), herkomst van de bevolking (III) en de ontgroening en vergrijzing (IV).

Bevolkingsgroei

De dorpen Barneveld en Scherpenzeel liggen beide in de provincie Gelderland, maar zijn verschillend. Qua inwonersaantal behoort Scherpenzeel tot de 20 kleinste gemeenten van Nederland, terwijl Barneveld juist een gemiddelde gemeente is qua inwonersaantal. De gemeente Scherpenzeel heeft na een groeiperiode tussen 1960 en 1975, tot 2008 geschommeld tussen de 8.000 en 9.000 inwoners. De afgelopen jaren is er een licht stijgende trend te zien in het inwonersaantal. In 2020 wonen er 9.880 inwoners in de gemeente Scherpenzeel en verwacht een toename tot boven de 10.000 inwoners op korte termijn. De toename van het aantal inwoners vindt zijn oorzaak in de relatief hoge natuurlijke aanwas. Er worden in Scherpenzeel, ten opzichte van de rest van Nederland, veel kinderen geboren. Het migratiesaldo is positief, maar blijft achter in vergelijking bij het gemiddelde Nederlandse saldo. Er wordt een bevolkingsgroei voorspeld voor Scherpenzeel van 11,6% voor 2035[3]. Recente inschatting van de gemeente geven een wat hogere prognose. Uit onderzoek van de provincie Gelderland blijkt dat er in 2030 bijna 11.000 inwoners zouden zijn. In de regio van Scherpenzeel is alleen Renswoude een kleinere gemeente, de gemeente Woudenberg heeft een vergelijkbare omvang.

Barneveld heeft in 2020 ongeveer 60.000 inwoners. De afgelopen 20 jaar is de bevolking van Barneveld met ongeveer 28% hard gegroeid. Net als in de gemeente Scherpenzeel vindt dit zijn oorzaak in de hoge natuurlijke aanwas ten opzichte van de rest van Nederland. Barneveld heeft een positief migratiesaldo, maar blijft achter bij het saldo in Scherpenzeel en Nederland. Toch wordt er voor Barneveld een hogere groei voorspeld dan voor de gemeente Scherpenzeel. De prognose voor 2035 is dat de gemeente groeit met 13,3%. In de regio heeft de gemeente Nijkerk een soortgelijke omvang, de overige gemeentes hebben of veel meer inwoners (>100.000) of veel minder inwoners (<20.000).

Bevolkingssamenstelling

De bevolkingssamenstellingen van Scherpenzeel en Barneveld lijken sterk op wat in de regio gebruikelijk is. De gemeente Scherpenzeel is een kinderrijke gemeente. 25,7% van de inwoners in Scherpenzeel is jonger dan negentien jaar, ten opzichte van 28,6% van de inwoners in de gemeente Barneveld. Over heel Nederland ligt dit percentage een stuk lager met een percentage van 21,7%. In de leeftijdscategorieën daarboven ligt het percentage iets onder het landelijk gemiddelde. Voor de gemeente Barneveld is dit de categorie 35-84 jaar en voor de gemeente Scherpenzeel betreft dit de categorie 25-74 jaar. Maar hierin zijn geen grote uitschieters te vinden. In beide gemeenten ligt de gemiddelde leeftijd met 38 jaar ongeveer 4 jaar onder het landelijk gemiddelde van 42 jaar.

[3] CBS, 2018

Herkomst bevolking

In Scherpenzeel is meer dan 92% van de bevolking van autochtone herkomst. Een klein deel van de bevolking is allochtoon. Binnen de gemeente Barneveld zijn de percentages ongeveer gelijk. 91,6% van de bevolking is daar van autochtone afkomst. Het percentage westerse en niet-westerse migranten in beide gemeenten neemt de afgelopen jaren licht toe. Vergelijking tot de totale Nederlandse bevolking is dit een redelijk hoog percentage, daar ligt het percentage op 76%.

Demografische druk

Kinderen jonger dan 15 jaar en ouderen ouder dan 65 jaar zijn geen onderdeel van de beroepsbevolking. Naarmate er meer kinderen en ouderen zijn per hoofd van de beroepsbevolking, neemt de demografische druk toe. De grijze druk is daarbij de bijdrage van ouderen aan de demografische druk en de groene druk is de bijdrage van kinderen aan de demografische druk. Wat in beide gemeente opvalt, is dat de vergrijzing veel invloed heeft in deze gemeenten. De grijze druk is in de afgelopen jaren hard toegenomen. In de gemeente Barneveld blijft deze trend, ondanks de toename, achter ten opzichte van de trend in Nederland. In de gemeente Scherpenzeel ligt deze trend juist boven het landelijk gemiddelde en stijgt de grijze druk sneller.

Wat meteen in het oog springt, is dat de door de vergrijzing de grijze druk in Scherpenzeel sinds 1988 is verdubbeld. Waar in 1988 nog 15 ouderen per 100 personen van de beroepsbevolking waren, is dit in 2020 gestegen naar 35 per 100 personen. In Barneveld zijn er op dit moment 30 ouderen per 100 personen van de beroepsbevolking.

De groene druk is in beide gemeente afgenomen, maar wel harder in de gemeente Scherpenzeel dan in de gemeente Barneveld. Toch is de groene druk in beide gemeenten niet zodanig afgenomen dat het de grijze druk kan compenseren. In beide gemeente is de demografische druk daardoor in beide gemeente behoorlijk toegenomen. Dit is overigens niet ongebruikelijk. In Nederland en de omliggende gemeenten is precies dezelfde tendens zichtbaar. Dat de druk in Barneveld, Scherpenzeel en omliggende gemeenten groter is, komt vooral doordat deze gemeenten kinderrijker zijn.

Tabel 1. Kerngetallen demografische context

	Scherpenzeel	**Barneveld**	**Nederland**
Inwonersaantal	9.880	59.080	17.280.000
Bevolkingsgroei	11,6	13,3	
Autochtone afkomst	92	91,6	76
Grijze druk	35,0	30,1	33,1
Groene druk	46,8	52,2	36,9
Demografische druk	81,9	82,3	70,0

D. Wonen

Binnen deze paragraaf wordt ingegaan op de samenstelling van huishoudens, de woningvoorraad, de woningwaarde en woonlasten in de gemeenten en verhuizingen vanuit de gemeenten.

Samenstelling van huishoudens

Wat betreft de samenstelling van de huishoudens zijn er in de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld forse afwijkingen van het landelijk gemiddelde. Het aantal personen per huishouden ligt hoger dan het landelijk gemiddelde. Beide gemeenten kennen veel minder alleenstaande huishoudens. Ook het aantal eenoudergezinnen

ligt lager dan in de rest van Nederland. Het kinderrijke karakter van beide dorpen resulteert in een grotere huishoudens, waarin weinig alleenstaande zijn en minder eenoudergezinnen dan over het landelijk gemiddelde.

Woningvoorraad

Beide gemeenten wijken ook af van de landelijke trends op het gebied van de woningvoorraad. Waar de landelijke trend is dat ongeveer 57,5% van de huizen koophuizen zijn, gevolgd door de huursector 42,5%. In de gemeente Scherpenzeel is slechts 26,8% van de huizen een huurhuis, de overige 73,2% is een koophuis. In Barneveld liggen deze percentages ongeveer op dezelfde hoogte met respectievelijk 32,2% en 67,8%. Ook het aantal huurhuizen dat in het bezit is van een coöperatie, ligt in beide gemeenten onder het landelijk gemiddelde.

Zowel Scherpenzeel als Barneveld heeft voldoende plancapaciteit om in haar eigen woningvraag te voorzien. Voor Scherpenzeel betekent dat de ambitie uit 2019 om tot en met 2029 450 woningen te bouwen, realistisch is[4]. Barneveld beschikt over plancapaciteit voor in totaal circa 3.150 woningen in de periode tot en met 2026. Voor de periode daarna zitten zo'n 250 woningen in plannen. Daarnaast verkend Barneveld locaties voor nog circa 1.600 extra woningen, dat maakt een totaal van 5.000 woningen. De belangrijke uitbreidingslocaties liggen in de kernen Barneveld en Voorthuizen.

Woningwaarde en woonlasten

De WOZ-waarde van de woningen ligt in beide gemeenten boven het landelijk gemiddelde, zowel de koopwoningen, als de private en corporatie huurwoningen. In Scherpenzeel zijn de huizen iets goedkoper dan in Barneveld, maar beide gemeenten liggen boven het landelijk gemiddelde. Wat betreft de woonlasten per huishouden zijn er in beide gemeente wel grote verschillen. De eenpersoonshuishoudens betalen in Barneveld €671 en in de gemeente Scherpenzeel €762. Terwijl het landelijk gemiddelde € 700 is voor eenpersoonshuishoudens. Hierin ligt Scherpenzeel dus boven het landelijk gemiddelde en Barneveld ligt daaronder. Beide gemeenten liggen echter boven het landelijk gemiddelde voor meerpersoonshuishoudens, wat op €773 ligt. In Scherpenzeel ligt dit bedrag op €786 en in Barneveld ligt dit bedrag hoger met €796.

Verhuisbewegingen vanuit, naar en in de gemeenten

De gemeenten Barneveld en Scherpenzeel verschillen in ordegrootte. Dit is ook te zien in het aantal verhuizingen binnen de gemeente, het aantal gevestigde personen en het aantal vertrokken personen. De afgelopen tien jaar is dat verschil groter geworden. De voornaamste trend is dat Barneveld in de afgelopen vijf jaar blijft groeien, soms met 100 personen, soms met meer dan 500 personen. Voor Scherpenzeel zijn deze getallen veel kleiner en schommelt veel meer rondom het nulpunt. Toch neemt de verhuismobiliteit in Scherpenzeel toe in de afgelopen jaren, net als in de gemeente Barneveld.

De meeste gemeenten in de regio FoodValley ervaren regionale en bovenregionale instroom. Dit hangt deels samen met druk vanuit de regio Utrecht en regio Amersfoort, maar komt ook voort uit vestiging van huishoudens die gaan werken in regio Foodvalley, bijvoorbeeld gekoppeld aan de groei van de WUR, en realisatie van de ambities uit de Kennisas binnen het Agrofoodcluster, zoals de vestiging van Unilever en de komst van IMEC.

In de Vastgoedmonitor FoodValley 2018 wordt als belangrijk risico voor de woningmarkt geschetst dat de regio overloop van koopkrachtige nieuwkomers uit de Randstad ondervindt. Het is voor starters steeds lastiger een huis te kopen. De groep die net niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning dreigt tussen wal en schip te belanden. Deze groep is in toenemende mate aangewezen op de beperkte voorraad vrijesectorhuurwoningen. De instroom van de komende jaren is, bij een aanhoudend goede economische ontwikkeling, vooral afhankelijk van voldoende nieuw en betaalbaar aanbod in buurtregio's in de Randstad. In de regio's Utrecht en Amersfoort valt

[4] NB. In de Kadernota 2021-2024 beschrijft Scherpenzeel haar plannen om 868 woningen te bouwen.

op dat er veel moeilijke, binnenstedelijke locaties in de planning staan. De migratie wordt mede veroorzaakt door een discrepantie tussen de groeiprognose en de bouwproductie in deze regio's waar de FoodValleyregio historische verhuisrelaties mee heeft.

Tabel 2. Kerngetallen Wooncontext

	Scherpenzeel	**Barneveld**	**Nederland**
Samenstelling huishoudens	2,53	2,65	2,18
WOZ- koopwoningen (€)	300.000	314.000	270.000
Woningvoorraad – Koopsector (%)	73,2	67,8	57,5
Woningvoorraad – Huursector (%)	26,8	32,3	42,5
Woningvoorraad – Huurhuizen (Coöperatie) (%)	16,8	19,8	29,4
Woonlasten (eenpersoons)	762	671	700
Woonlasten (meerpersoons)	786	796	773

E. Economie

Dit onderdeel gaat in op de economie en de sociaal-economische positie van de inwoners in de gemeenten. Hieronder worden achtereen de volgende kenmerken beschreven: werkgelegenheid en economische sectoren, beroepsbevolking en werkloosheid, ligging en woon-werkverkeer, bedrijventerreinen en regionale economische samenwerking.

Werkgelegenheid en economische sectoren

De regio rondom Barneveld en Scherpenzeel verschaft veel werkgelegenheid. In Barneveld zijn er per 1.000 inwoners tussen 15-64 jaar zo'n 958 banen beschikbaar. In Scherpenzeel ligt dit met 818 banen per 1.000 inwoners al lager, maar nog steeds boven het landelijk gemiddelde van 792 banen per 1.000 inwoners. De grote economische sector van Scherpenzeel is de handel. 42% van de banen bevindt zich in die sector, de sector die daarna volgt met 23% van de banen is de industrie. Hiermee wijkt Scherpenzeel af van de landelijke verdeling van de sectoren. Barneveld lijkt veel meer op de landelijke verdeling van het aantal banen per sector. Daar is de grootste sector de zakelijke dienstverlening (26,9%), gevolgd door de collectieve dienstverlening (25,9%). Toch volgt de gemeente Barneveld niet altijd de landelijke trend in toe en afnamen in de verschillende sectoren, zo is de industriesector al een aantal jaren dalende in Nederland, maar stijgt deze sector in Barneveld. Daarnaast stijgt het aantal banen in Barneveld. Het aantal banen in Scherpenzeel stijgt ook, maar minder hard dan in Barneveld en met af en toe een terugval.

Beroepsbevolking en werkloosheid

De beroepsbevolking bestaat in Scherpenzeel uit 701 personen per 1.000 inwoners. Het Nederlandse gemiddelde ligt op 706 personen per 1.000 inwoners. Scherpenzeel wijkt daarin dus niet af van het landelijk gemiddelde, maar gaat in tegen de landelijke trend. De landelijke beroepsbevolking neemt namelijk nog licht toe, terwijl de beroepsbevolking van Scherpenzeel al jaren krimpt. De beroepsbevolking van Barneveld is groter dan het landelijk gemiddelde. In Barneveld zijn er 751 personen die tot de beroepsbevolking behoren per 1.000 inwoners. De beroepsbevolking volgt hierin ook de landelijke trend.

Het inkomen ligt in beide gemeenten boven het landelijk gemiddelde. Niet alleen voor de beroepsbevolking in loondienst maar ook voor zelfstandigen. Beide gemeenten hebben een laag werkloosheidspercentage.

Bedrijven en bereikbaarheid

Scherpenzeel ligt niet naast de snelweg, maar is via de N224 en de N802 met respectievelijk de A12 en de A30 verbonden. De N224 is belangrijk als regionale ontsluitingsweg en loopt van Zeist naar Arnhem. De afstand naar een oprit van de dichtstbijzijnde snelweg A12 is redelijk lang en voert onder meer over de rondweg van Woudenberg in het westen en Renswoude in het oosten. Voor de relatief talrijke bedrijven in de transport en logistiek in Scherpenzeel is de N224 en de N802 belangrijk voor de bereikbaarheid van de bedrijven. De gemeente Scherpenzeel heeft twee bedrijventerreinen: 't Zwarte land en Hogekamp Oost, van respectievelijk 35 en 6 hectometer. Daarnaast ontwikkelt de gemeente Scherpenzeel 't Zwarte Land II, een nieuw bedrijventerrein.

Barneveld ligt op een strategische locatie en is goed bereikbaar via de A1, de A30 en de A12. In de gemeente Barneveld wordt naast de bestaande bedrijventerreinen nog een aantal nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd.

F. Duurzaamheid

In dit onderdeel worden de volgende aspecten belicht: hernieuwbare bronnen, duurzame mobiliteit, regionale energiestrategie (RES) en duurzaamheidsambities.

Hernieuwbare bronnen

Beide gemeenten blijven op dit thema achter op het landelijk gemiddelde. Waar in Barneveld 5,1% van de energie Hernieuwbare energie is, is dat in Scherpenzeel slechts 3,9%. Hierbij is het landelijk gemiddelde 7,6%. Ook wat betreft de hernieuwbare elektriciteit blijven beide gemeenten achter. Barneveld en Scherpenzeel hebben respectievelijk 4,8% en 3,0% hernieuwbare elektriciteit. Het landelijk gemiddelde steekt hier ver bovenuit met 18,5%. Wat betreft de hernieuwbare warmte blijven de percentages van deze gemeenten minder ver steken onder het landelijk gemiddelde. Het landelijk gemiddelde is 5,6% terwijl de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel respectievelijk 5,2% en 4,1% hernieuwbare warmte hebben. De gemeente Scherpenzeel blijft ook achter op het gebied van het aantal woningen met zonnepanelen. Binnen de gemeente Scherpenzeel heeft 10,8% van de woningen zonnepanelen. Landelijk gezien heeft 12,5% van de woningen zonnepanelen. In de gemeente Barneveld ligt dit percentage hoger dan het gemiddelde, namelijk op 15,7%.

Duurzame mobiliteit

Het aantal deelauto's ligt in de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld relatief laag in vergelijking met het provinciaal en landelijk gemiddelde. Het beeld voor elektrische auto's ligt in beide gemeenten ook onder het landelijk gemiddelde. Toch is er een groot verschil tussen de gemeenten. De gemeente Scherpenzeel heeft zo'n 4,2 elektrische personenauto's per 1.000 inwoners, terwijl in de gemeente Barneveld dit al een stuk hoger ligt, met 7,5 elektrische personenauto's per 1.000 inwoners. Ook scoort de gemeente Barneveld beter als het gaat om de dekkingsgraad van de laadbehoefte van elektrische auto's, daarbij zit zij zo'n vier procentpunt boven het landelijk gemiddelde. Terwijl Scherpenzeel blijft steken onder het gemiddelde. Hierin wijken Scherpenzeel en Barneveld niet veel af van het regionale gemiddelde. Hierin is de gemeente Veenendaal, waarin meer elektrische auto's zijn dan het landelijk gemiddelde.

Regionale energiestrategie

Beide gemeenten maken onderdeel uit van dezelfde regionale energiestrategie. Deze strategie wordt opgezet samen met gemeenten Ede, Nijkerk, Rhenen, Renswoude, Veenendaal en Wageningen binnen het bredere samenwerkingsverband de Foodvalley. Daarin worden de mogelijkheden onderzocht en uitgewerkt om gezamenlijk duurzame energie op te wekken op het land van deze deelnemende gemeenten. Om dit breder op te

pakken zijn hier naast de overheden, ook de onderwijsinstellingen uit de regio en de ondernemers uit de regio bij betrokken.

Duurzaamheidsambities

De gemeente Scherpenzeel spreekt in haar coalitieakkoord uit 2020 uit om in 2050 energieneutraal te zijn. Hierbij wordt gewerkt aan het besparen van energie, het verduurzamen van de energie die nog gebruikt wordt en het creëren van draagvlak onder de bevolking voor dit soort maatregelen. Daarnaast wordt er in het verlengde van de regionale energievisie ook een energievisie speciaal voor Scherpenzeel gemaakt. Waarin ingezet wordt op het energieneutraal maken van een aantal openbare voorzieningen, zoals sportpark De Bree. Daarnaast heeft de gemeente Scherpenzeel ook een warmtenet aangelegd, waarop bestaande huizen aan kunnen sluiten. Toekomstig te realiseren huizen worden daar direct op aangesloten.

Ook in de gemeente Barneveld wordt druk gewerkt om de eerder gestelde energieambitie te halen. Daarnaast wordt er ook gezocht naar coalities buiten Barneveld om samen te werken op het gebied van duurzaamheid, daarbij kan gedacht worden aan het waterschap of de regio de Veluwe. Er wordt om de doelstellingen te halen ook hard ingezet op een goede mix van de energiebronnen, zoals zonenergie, windenergie en energie uit mestvergisters.

Tabel 3. Kerngetallen duurzame context

	Scherpenzeel	**Barneveld**	**Nederland**
Hernieuwbare energie (%)	3,9	5,1	7,6
Hernieuwbare elektriciteit (%)	3,0	4,8	18,5
Hernieuwbare warmte (%)	4,1	5,2	5,6
Zonnepanelen op woningen (%)	10,8	15,7	12,5
Elektrische personenauto (per 1.000 inwoners)	4,2	7,5	11,8
Dekkingsgraad laadbehoefte (%)	14,7	29,7	25,8

G. Veiligheid, gezondheid en welzijn

Criminaliteitsindex

De gemeente Scherpenzeel vormt een veilige gemeenschap met relatief weinig maatschappelijke problemen. Het misdaadcijfer ligt er laag in vergelijking met het landelijke en regionale gemiddelde. Daarnaast is er ook een dalende trend gaande in het aantal misdrijven. Het criminaliteitscijfer daalde in 2019 naar 50, ten opzichte van een landelijk gemiddelde van 72. Binnen de gemeente Barneveld ligt dit getal nog iets lager op 47. Al jaren is het criminaliteitscijfer dalende in de gemeente Barneveld, en daarmee is ook Barneveld een steeds veiligere gemeente met relatief weinig maatschappelijke problematiek.

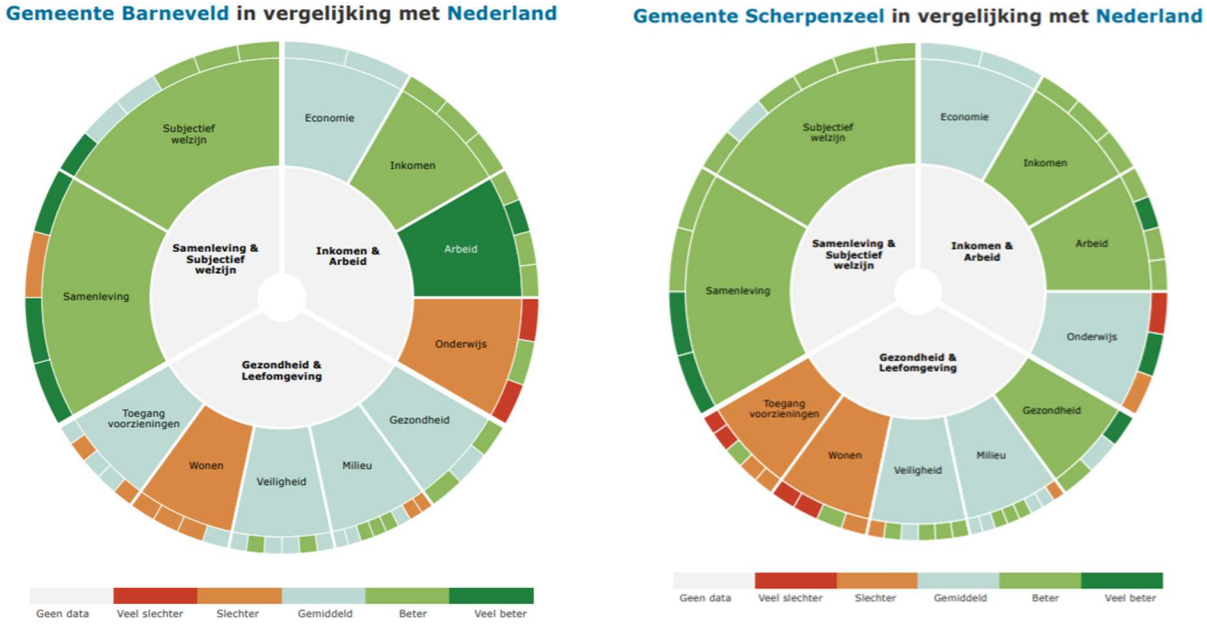
Bijstand en jeugdproblematiek

Daarnaast is er, zoals eerder genoemd, weinig werkloosheid in zowel Scherpenzeel als Barneveld. Dit is ook zichtbaar in het lage percentage huishoudens dat van de bijstand moet leven. 1,4% van de bewoners van Scherpenzeel en 2,5% van de bewoners van Barneveld zit in de bijstand, ten opzichte van het landelijk gemiddelde

van 5,5% zijn dit lage percentages. Naast de lage werkloosheid in het algemeen, kennen beide gemeenten ook weinig jeugdwerkeloosheid en weinig voortijdige schoolverlaters. Het aantal verwijzingen naar Bureau Halt ligt in beide gemeentes boven het landelijk gemiddelde (132), in de gemeente Scherpenzeel ligt het zelfs fors hoger dan gemiddeld (194). Het aantal kinderen wat jeugdhulp heeft ligt met 6,7% (Scherpenzeel) en 7,7% (Barneveld) in beide gemeente weer onder het landelijk gemiddelde van 9,3%. Scherpenzeel is door het CBS aangewezen als Blue Zone. Dit zijn een aantal gemeenten (met het inwonersaantal tussen de 9.000 en de 36.000), die substantieel minder specialistische jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming hebben geboden. Barneveld komt hier niet voor in aanmerking in verband met haar hogere inwonersaantal. Daarnaast heeft de gemeente Barneveld ook te maken met regionale en landelijke plaatsingen in de instelling de Glind, waardoor het percentage jeugdzorg in Barneveld toeneemt.

Gezondheid

In het sociaal domein wordt in 2019 per inwoner van Scherpenzeel €614 uitgegeven. In Barneveld ligt dat bedrag veel hoger met €945 per bewoner. Dit komt onder andere doordat een deel van het budget van het sociaal domein wordt uitgegeven aan de Glind. Maar ten opzichte van het landelijk gemiddelde van €1458 zijn dit relatief lage bedragen. In vergelijking met de omliggende gemeenten is het bedrag ook veel lager (€1327).



De levensverwachting van de bewoners van Scherpenzeel en Barneveld liggen net iets boven het landelijk gemiddelde. In beide gemeenten ligt ook het aantal rokende mensen onder het landelijk gemiddelde en daalt sneller dan het landelijk gemiddelde. In de gemeente Barneveld ligt zelfs het aantal mensen met overgewicht (48,2%), iets onder het landelijk gemiddelde (48,7%). In Scherpenzeel echter ligt het iets boven het gemiddelde (50,2%).

H. Financiële situatie Scherpenzeel en Barneveld

Hieronder staat een overzicht van de belangrijkste kengetallen met betrekking tot de financiële situatie van beide gemeenten, op basis van de provinciale begrotingsbrief 2020. Op korte termijn zullen nadere gegevens beschikbaar zijn op basis van de Begroting 2021 van beide gemeenten. In de loop van het verdere afwegingsproces kunnen deze ook verwerkt worden in dit brondocument.

Scherpenzeel

De personele lasten voor de noodzakelijke capaciteit zijn voor 2021-2022 gedekt uit de algemene reserve, terwijl hier structurele dekking voor moet zijn. De onderstaande cijfers voor Scherpenzeel zijn niet gecorrigeerd op voorwaarde dat Scherpenzeel vanaf 2022 structurele dekking vindt voor de uitbreiding van de ambtelijke capaciteit.

In de onderstaande tabel ziet u de kengetallen voor Scherpenzeel. De waarden zijn ingedeeld in de categorieën A, B en C. Categorie A is het minst risicovol en categorie C is het meest risicovol. De corresponderende categorieën voor Scherpenzeel zijn gekleurd weergegeven.

Kengetal	Gelders gemiddelde	Waarde kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Solvabiliteitsratio	31%	57%	>50%	20-50%	<20%
2. Grondexploitatie	9%	2%	<20%	20-50%	>35%
3a. Structurele exploitatieruimte Begr	0,06%	0,20%	Begr en MJR	Begr en MJR	Begr en MJR
3b. Structurele exploitatieruimte MJR	0,58%	0,80%	>0%	>0%	<0%
4. Belastingcapaciteit	103%	112%	<95%	59-105%	>105%
5.Weerstandsvermogen	210%	366%	>100%	80-100%	<80%

Barneveld

De financiële effecten van de stikstofproblematiek zijn in de begroting achter de onderstaande cijfers nog niet gekwantificeerd. Deze omstandigheid kan leiden tot mogelijke gevolgen voor de grondexploitaties en daardoor lagere winsten of verliesnemingen veroorzaken.

In de onderstaande tabel ziet u de kengetallen voor Barneveld. De waarden zijn ingedeeld in de categorieën A, B en C. Categorie A is het minst risicovol en categorie C is het meest risicovol. De corresponderende categorieën voor Barneveld zijn gekleurd weergegeven.

Kengetal	Gelders gemiddelde	Waarde kengetal	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Solvabiliteitsratio	31%	24%	>50%	20-50%	<20%
2. Grondexploitatie	9%	38%	<20%	20-50%	>35%
3a. Structurele exploitatieruimte Begr	0,06%	-0,20%	Begr en MJR	Begr en MJR	Begr en MJR
3b. Structurele exploitatieruimte MJR	0,58%	1,00%	>0%	>0%	<0%
4. Belastingcapaciteit	103%	106%	<95%	59-105%	>105%
5.Weerstandsvermogen	210%	182%	>100%	80-100%	<80%

I. Netwerkanalyse

Gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden

Verband	Juridische vorm	Partners	Doelstelling	Alle twee
GGD Gelderland-midden	Gemeenschappelijke regeling	Onder andere **Barneveld** en **Scherpenzeel**	GGD	Ja
Foodvalley	Gemeenschappelijke regeling	Wageningen, Ede, Rhenen, Veenendaal, **Barneveld**, Nijkerk, Renswoude en **Scherpenzeel**	Door versterking van het vestigingsklimaat en de kwaliteit van de leefomgeving de Europese ropregio op het gebied van agrifood te worden en te blijven	Ja
Veiligheidsregio Gelderland-midden	Gemeenschappelijke regeling	Onder andere **Barneveld** en **Scherpenzeel**	Handhaven van de veiligheid	Ja
Omgevingsdienst de Vallei	Gemeenschappelijke regeling	**Barneveld**, Ede, Nijkerk, **Scherpenzeel** en Wageningen	Vergunning-verlening, toezicht, handhaving	Ja
Regiodienst de Vallei	Gemeenschappelijke regeling	**Barneveld**, Ede, Nijkerk, **Scherpenzeel** en Wageningen	Een veilig, gezond en leefbaar Valleigebied	
Politie Oost Nederland		**Barneveld, Scherpenzeel** en 76 andere gemeenten		Ja
Frisvalley	Bestuurlijke samenwerking	**Barneveld,** Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, **Scherpenzeel,** Veenendaal, Wageningen, Culemborg en Neder-Betuwe.	Lokaal preventiebeleid voor jongeren in deze regio	Ja
Veluwe alliantie	Samenwerkingsovereenkomst	Apeldoorn, Arnhem, **Barneveld,** Brummen, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Hardewijk, Hattem, Heerde, Nijkerk, Nunspeet, Oldebroek, Putten, Renkum, Rhede, Rozendaal, **Scherpenzeel,** Voorst, Wageningen	Toerisme en recreatie	Ja
BOA/ gegevensbescherming/ Zout strooien	Uitleen / Inhuur	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Bureau Zelfstandigen	Bestuurlijke samenwerking	**Barneveld,** Nijkerk, **Scherpenzeel,** Renswoude, Woudenberg, Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal	Samenwerking ten behoeve van de volgende regelingen WIO en bijstandsverlening ouderen	Ja
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand	Bestuurlijke samenwerking	**Barneveld**, Bunnik, Leusden, Nijkerk, Renswoude, **Scherpenzeel**, Woudenberg en Zeewolde	Onderzoeken of het gevoerde beleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is.	Ja
Hosting GWS4All	DVO	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Schuldhulpverlening	DVO	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Inkoop WMO	DVO	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Inkoop en administratie jeugdzorg	Gemeenschappelijke regeling	Wageningen, Ede, Rhenen, Veenendaal, **Barneveld**, Nijkerk, Renswoude en **Scherpenzeel**		Ja

Regionaal werkbedrijf	Bestuurlijke samenwerking	Wageningen, Ede, Rhenen, Veenendaal, **Barneveld**, Nijkerk, Renswoude en **Scherpenzeel**		Ja
Leerplicht/RMC	DVO	Ede, Veenendaal, Wageningen, Rhenen, **Barneveld** en **Scherpenzeel**		Ja
Beschermd wonen, OGGZ/ Maatschappelijke opvang		Ede, **Scherpenzeel, Barneveld**, Wageningen, Rhenen, Renswoude		Ja
Meldcode huiselijk geweld	DVO	**Barneveld**, Ede, Nijkerk, **Scherpenzeel** en Wageningen		Ja
Basisregistratie, Grootschalige topografie	Samenwerkingsovereenkomst	**Barneveld,** Woudenberg, Leusden, **Scherpenzeel**		Ja
Interne Arbeidsmarkt	Ambtelijke werkafspraak	Ede, Rhenen, Veenendaal, **Barneveld**, Nijkerk, Renswoude en **Scherpenzeel**		Ja
BOA, AOV	Overeenkomst	**Barneveld,** Nijkerk en **Scherpenzeel**		Ja
Buurtbemiddeling	Convenant	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Vertrouwenspersoon voor ambtenaren	Detacheringsovereenkomst	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja
Applicatiebeheer (Ook uitvoer) / BGT	Uitlenen	**Barneveld en Scherpenzeel**		Ja

Samenwerkingsverbanden gemeente Barneveld

Verband	Juridische vorm	Partners	Doelstelling	Alle twee
Regio Amersfoort	Bestuurlijke samenwerking	Amersfoort, Bunschoten, Baarn, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg, Nijkerk en **Barneveld**	Economisch sterke regio vormen	Nee

Samenwerkingsverbanden gemeente Scherpenzeel

Verband	Juridische vorm	Partners	Doelstelling	Alle twee
Uitvoering personeelsregelingen	Overeenkomst	Ede en **Scherpenzeel**		Nee
Archiefbeheer	DVO	Ede en **Scherpenzeel**		Nee
Uitvoering gemeentelijke belastingen	DVO	**Scherpenzeel** en Woudenberg		Nee
Ouderenwerk	Bestuurlijke samenwerking	Renswoude en **Scherpenzeel**		Nee
ICT	DVO	Veenendaal, Rhenen, Renswoude, Woudenberg, **Scherpenzeel**		Nee
BAG/WKPB	Ambtelijke werkafspraak	Woudenberg en **Scherpenzeel**		Nee
Beheer GEO informatie	DVO	Woudenberg en **Scherpenzeel**		Nee
Inkoopbureau Midden Nederland	Deelname aan stichting	**Scherpenzeel**		Nee

Bijlage 2. Nationale opgaven

Internationalisering

Nederland is en raakt steeds nauwer verbonden met de wereld erbuiten. Economieën zijn steeds meer met elkaar verweven en door het openstellen van grenzen neemt het verkeer van personen en arbeidsmigratie toe. Door de internationalisering zal de oriëntatie van de Nederlandse overheden, zoals gemeenten en provincies, zich in toenemende mate verspreiden. Met name Europa heeft een aanzuigende werking: beleid dat naar het Europese niveau wordt getild, wordt vaak ingestoken op 'de regio's'. In de toekomst zal dit gemeenten stimuleren om een robuuste regio op te bouwen, zodat ze aansluiting behouden met het Europese niveau. Om een stevige positie te bouwen moet er dus meer in regioverband gedacht en gehandeld worden. De verschillende samenwerkingen in de regio Barneveld en Scherpenzeel, zoals de Foodvalley, is hier een goed voorbeeld van.

Door de toenemende globalisering wordt steeds vaker getracht overkoepelende problematiek niet nationaal, maar internationaal op te lossen. De uitvoering van deze oplossingen komt echter steeds vaker op lokaal niveau te liggen. Het is voor gemeenten van belang om deze ontwikkelingen te monitoren en waar nodig in te spelen op veranderende taken op lokaal niveau. Parallel aan deze toegenomen lokale focus, voelen steeds meer mensen zich niet alleen buurtbewoner, maar ook wereldburger: bewuster van het effect van individuele actie op de wereld. Het profileren op het niveau van de regio tegen over Europa en het bieden van lokale oplossingen voor mondiale problemen is hierin een maatschappelijke opgave voor de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel.

Technologische innovaties: digitalisering en informatisering

De inzet van ICT was voorheen vooral ondersteunend, maar kent steeds meer toepassingsmogelijkheden. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om via digitalisering betere dienstverlening te organiseren, maar ook om maatschappelijke vraagstukken te adresseren door optimaal gebruik van data. Veel gemeenten ambiëren dan ook een datagedreven organisatie te realiseren. Het belang van ICT stijgt (evenals de uitgaven eraan door gemeenten). ICT wordt steeds meer een strategisch instrument, maar de ontwikkelingen gaan razendsnel. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om technologische ontwikkelingen (augmented reality, smart spaces, artificial intelligence, blockchain en robotisering), ontwikkelingen in beleid en wet- en regelgeving (decentralisaties, AVG, operatie BRP, Omgevingswet/DSO en common ground) en maatschappelijke ontwikkeling (regie op gegevens en de hoge verwachtingen ten aanzien van de gemeentelijk dienstverlening).

Dit toenemend belang op het gebied van ICT om hoogwaardige en specialistische kennis (bijvoorbeeld op het gebied van privacy, beveiliging en datagestuurd werken) is nog niet overal in voldoende mate aanwezig. In 2015 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in opdracht van de gemeenten de Digitale Agenda 2020 opgesteld. Een van de speerpunten hiervan is om de informatievoorziening op collectiviteit te verbeteren en tegelijkertijd lokaal maatwerk mogelijk te maken. Veel gemeenten nemen lokaal of in regioverband initiatieven om slim gebruik te maken van de mogelijkheden van digitalisering. Hierin ligt dus een grote maatschappelijke opgave voor de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. Er wordt door beide gemeenten veel samengewerkt op het gebied van de ICT.

Ecologisch systeem staat onder druk

Het ecologische systeem staat onder druk. Het klimaat verandert en dit kan vergaande gevolgen hebben voor de leefomgeving van de mens. Daarom wordt er op internationaal niveau gestreefd klimaatverandering terug te dringen. Idealiter wordt dit gedaan op basis van de People Planet Profit-benadering: met het oog op het welzijn van de mens (people), moet het klimaat op de aarde weer stabieler worden gemaakt (planet) en het liefst wordt er in dit proces ook nog economische vooruitgang geboekt (profit). Binnen het ecologische wereldsysteem bestaan drie belangrijke transities:

- Energietransitie en verduurzaming – *het anders omgaan met en het anders opwekken van energie, circulaire en meer bio-based economie, bewustere omgang met productie (inclusief grootschalige initiatieven) en consumptie en het voorkomen van klimaatverandering door opwarming*.
- Circulaire transitie – *het kunnen opvangen van de uitputting van grondstoffen*.
- Eiwittransitie – *het kunnen opvangen van een verdere stijging van de consumptie en daarmee een toenemend grond(stoffen)gebruik van vlees- en zuivelproductie door de groeiende wereldbevolking en groter wordende middenklasse*.

Als we specifiek kijken naar Nederland, dan heeft Nederland in Europees verband afgesproken dat in 2020 minimaal 14% van de energie hernieuwbaar moet zijn. In het Nederlandse Klimaatakkoord, getekend op 28 juni 2019, is als centraal doel vastgesteld een CO2-reductie van minimaal 49% in 2030 ten opzichte van 1990 te realiseren. Gemeenten, provincies, waterschappen, bedrijven en maatschappelijke partijen hebben allen een rol in het behalen van deze doelstelling. De focus binnen deze organisaties komt daarmee steeds meer te liggen op de energietransitie. Het gaat hierbij zowel op het verminderen van CO2-uitstoot, als het opwekken van duurzame alternatieven voor fossiele brandstoffen. De opkomst van duurzame mobiliteit, waaronder elektrisch vervoer en Mobility as a Service (MaaS), is een belangrijke trend binnen de energietransitie.

Deze transities beïnvloeden ook Nederlandse gemeenten. Om een bijdrage te leveren aan de energietransitie moeten gemeenten bijvoorbeeld een Regionale Energiestrategie (RES) opstellen. In deze strategie komen gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur. De gemeenten Barneveld en Scherpenzeel hebben gezamenlijk met enkele andere gemeenten een RES opgesteld, genaamd de Foodvalley. De gemeenten lopen daarmee in de pas in vergelijking met andere gemeenten in Nederland. Verder heeft ook de stikstof- en PFAS-problematiek invloed op de ontwikkeling van de regio, met mogelijke consequenties voor belangrijke bestuurlijke opgaven, zoals woningbouw, infrastructuur en de agrarische sector.

Verandering van de structuur van de economie

Een gezonde economie en arbeidsmarkt zijn uiterst belangrijke randvoorwaarden voor andere gewenste ontwikkelingen in de gemeente. Het betreft niet zozeer een lokale, maar vooral een regionale opgave. In Nederland verandert echter de structuur van de economie. Dit heeft onder andere te maken met de internationale digitaliseringstrend. Nederland kende de afgelopen jaren een sterke economische groei, een gespannen arbeidsmarkt (hoe krapper de arbeidsmarkt, hoe moeilijker werkgevers aan personeel kunnen komen) en de grootste werkgelegenheid sinds 2007[2]. De werkgelegenheid in Nederland verbeterde afgelopen jaren sterk. In 2014 waren er in Nederland nog 7,4% werkelozen. In 2018 was dit verminderd tot 3,8%.[3] Deze trend is ook terug te zien in de verschillende gemeenten, waar het werkloosheidpercentage van gemiddeld 5,8% in 2015 naar 2,9% in 2019 ging. De arbeidsmarkt in de regio daalde mee met de landelijke trend en werd steeds krapper. De prognose was dat in 2020 vrijwel alle belangrijke sectoren in Nederland zouden blijven groeien, maar wel minder snel dan in 2018. Door de huidige coronacrisis staan deze verwachtingen niet meer overeind.

Vrijwel alle belangrijke sectoren in Nederland zullen in 2020 blijven groeien, maar wel minder snel dan in 2018. Dit heeft voornamelijk te maken met de afnemende transacties op de woningmarkt en de afnemende groei van de relevante wereldhandel. De bouw, de zakelijke dienstverlening, en zorg en welzijn zijn de sectoren met de hoogste verwachte groei. De agrarische sector en onderwijs hebben de laagste verwachte groei.[4] Tegelijkertijd neemt in Nederland door bevolkingskrimp en vergrijzing de beroepsbevolking af.

De economische herstructurering in Nederland zet door: we zijn in toenemende mate een kenniseconomie met een sterke focus op dienstverlening, wat leidt tot veranderende competentie-eisen. Banen op MBO-2/3 niveau verdwijnen door automatisering en robotisering, en komen niet meer terug. Tegelijkertijd stijgt het

opleidingsniveau in Nederland, al concentreren deze hoger opgeleiden zich in stedelijke gebieden. Vooral steden met universiteiten zijn aantrekkelijk voor hoger opgeleiden, wat in minder stedelijke en landelijke gebieden, zoals de regio rondom Barneveld en Scherpenzeel gebied, kan leiden tot een braindrain. Tegenover het stijgende opleidingsniveau in Nederland staan ook 250.000 analfabeten en 1,5 miljoen laaggeletterden.

Een andere opvallende, economische trend in Nederland is de toenemende regiospecialisatie, met clusters rondom de grote stedelijke gebieden. Regio Eindhoven focust zich bijvoorbeeld op High Tech Innovation, ICT en industrie en is daarmee de sterkst groeiende regio van Nederland.[5] Door de toenemende regiospecialisatie ontwikkelt de werkgelegenheid zich ook variërend per regio.

Tot slot zijn er een aantal transities die een relatie hebben met de verandering van de economische structuur in Nederland:

- *Vastgoedtransitie* - het anders denken over bouwen, verbouwen en slopen van vastgoed.
- *Zorgtransitie* - het opnieuw organiseren van de zorgbehoefte en het zorgaanbod, met het oog op betaalbaarheid.
- *Mobiliteitstransitie* - een andere benadering van vervoer, de relatie tussen OV, auto, fiets en de bereikbaarheid van stad en ommeland en de inzet van innovatie ICT-oplossingen hierbij (smart mobility). Daarnaast vernieuwende concepten zoals MaaS (Mobility as a Service), waarbij verschillende vormen van vervoer worden gecombineerd tot een vervoersoplossing op maat.
- *Energietransitie* - het anders omgaan met en het anders opwekken van energie, circulaire en meer bio-based economie, een bewustere omgang met productie (inclusief grootschalige initiatieven) en consumptie, en het voorkomen dat door opwarming het klimaat te veel verandert.

Individualisering en het ontstaan van nieuwe collectieven

Door de opkomst van sociale media bestaan sociale netwerken uit meer relaties, maar deze zijn wel minder intensief. Deze ontwikkeling is in lijn met de individualiseringbeweging en stelt mensen in staat hun sociale leven zelf in te richten, los van de minder vanzelfsprekend wordende traditionele verbanden. Hoewel de negatieve verwachting bestond dat hierdoor ook de bereidheid om zich vrijwillig in te zetten zou afnemen, laten recente ontwikkelingen juist een toename van lokale coöperaties zien. In de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel is dit ook zichtbaar, gemiddeld zet één op de drie bewoners zich in als vrijwilliger. Verder doen zich nieuwe vormen van zelforganisatie voor, die aansluiten bij de veranderende sociale structuur, zoals georganiseerde projecten die op het internet zijn ontstaan en ad hoc-acties. De genoemde individualiseringsbeweging biedt kansen. De dynamiek, het maatwerk en eigen regie zullen toenemen. Dit leidt onder andere tot meer bewegingsruimte en vrijheden. Naast deze ontwikkelingen is de verzuilde samenleving, die tot de jaren tachtig van de vorige eeuw dominant was, getransformeerd naar een meer horizontale binding van groepen in de samenleving. Mensen met gelijksoortige oriëntaties creëren groepen, ook wel bubbels genoemd. Er zijn ook minder zonnige kanten aan deze ontwikkelingen: een toename aan onzekerheden en stress, kwetsbaarheden op het terrein van privacy en ook het buitengesloten voelen van mensen die onvoldoende steun kunnen organiseren. Dit kan leiden tot een tweedeling in de samenleving: enerzijds mensen die kunnen meekomen in de ontwikkelingen en steun kunnen organiseren (sociale netwerken) en anderzijds mensen die dat – om welke reden dan ook – niet kunnen. Deze laatste groep is in de jaren 2018 en 2019, ondanks hoogconjunctuur, gegroeid. Bestuurlijke opgaven voor gemeenten die hieruit volgen, zijn bijvoorbeeld het zorgen dat iedereen kan meedoen in de samenleving en het bevorderen van de sociale cohesie.

Bijlage 3. Casestudies kernenbeleid

In het variantenonderzoek voor Scherpenzeel en Barneveld worden 3 varianten onderzocht, namelijk een variant waarin Scherpenzeel en Barneveld zelfstandig blijven; een variant waarbij een gemeentelijke herindeling plaatsvindt; en een variant waarbij een duurzaam partnerschap wordt ingesteld (regiegemeente).

In de onderliggende casestudies worden een aantal voorbeelden gegeven van constructies waarbij gemeenten op een bepaalde manier zijn gaan samenwerken om de bestuurskracht te vergroten en hoe zij daarbij kernenbeleid hebben vormgegeven. De variant zelfstandigheid wordt hieronder niet verder toegelicht.

In aanvulling hierop wordt een aantal voorbeelden van beleid voor een gemeente met meerdere kernen toegelicht.

1. Model **Regiegemeente/centrumconstructie**
    - 1.1 Weesp-Amsterdam
    - 1.2 Zandvoort-Haarlem
2. Model **Gemeentelijke herindeling**: Zwijndrecht - Heerjansdam
3. **Voorbeelden kernenbeleid:**
    - 3.1 Barneveld
    - 3.2 Súdwest Fryslân
    - 3.3 Bronckhorst

Model Regiegemeente/centrumconstructie

Definitie regiemodel (Seinstra van der Laar 2019): In de constructie regiegemeente gaat een gemeente de verbinding aan met verschillende externe partners en burgers om beleidsdoelen te bereiken en maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De gemeente is nog altijd verantwoordelijk voor het beleid en beslist, stuurt en controleert voornamelijk op hoofdlijnen. De uitvoering wordt dusdanig georganiseerd dat de gemeente zelf niet langer de belangrijkste partij daarin is. De belangrijkste taken van een regiegemeente zijn: afbakenen, overzicht krijgen, beleidslijnen formuleren, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen. Er zijn verschillende gradaties van regiegemeenten, afhankelijk van het aantal uitbestede taken.

Een veelvoorkomende constructie is dat de grote gemeente diensten/producten verleent aan het autonome gemeentebestuur van de kleine gemeente op basis van een dienstverleningsovereenkomst en een verrekenprijs.

Casus Weesp - Amsterdam

- **Alle ambtelijke taken zijn overgeheveld naar de gemeente Amsterdam.**
- **De gemeenteraad en college van B&W van Weesp zijn (vooralsnog) onveranderd.**
- **Weesp behoudt loket voor dienstverlening.**
- **Herindelingsadvies voor 2022 ligt voor aan Raad van State.**
- **In een bestuurlijk akkoord is vormgegeven hoe de nabijheid van bestuur in Weesp georganiseerd wordt in de toekomst.**

Per 1 juni 2019 zijn de gemeenten Weesp en Amsterdam ‘ambtelijk’ gefuseerd. Dat betekent dat de medewerkers van Weesp in dienst zijn gekomen bij de gemeente Amsterdam en werkzaam zijn vanuit de locaties Amsterdam en Weesp.

Het bestuur van Weesp heeft geconcludeerd dat het niet langer zelfstandig op een goede manier kon voldoen aan de wensen en ambities van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Omdat er behoefte was aan meer bestuurskracht, sprak de gemeenteraad van Weesp zich daarom uit voor een samenvoeging met de gemeente Amsterdam. Dat besluit volgde op het referendum dat tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 in Weesp werd gehouden, waarbij 56,5% van de bewoners zich uitsprak voor een samenvoeging met Amsterdam in plaats van met de gemeente Gooise Meren.

Door aansluiting bij Amsterdam kan Weesp profiteren van de schaalvoordelen van een grote gemeente, maar de eigen identiteit behouden.

De fusie van de organisaties is een opmaat naar de gemeentelijke herindeling, die nu wordt voorbereid. Weesp wordt op zijn vroegst in 2022 onderdeel van de gemeente Amsterdam. Weesp blijft als stad bestaan en het is de bedoeling dat Weesp een eigen loket voor de dienstverlening blijft houden.

Na de ambtelijke fusie begin 2019 is er in september 2019 een bestuurlijk akkoord tussen Amsterdam en Weesp opgesteld. Hierin is het volgende afgesproken:

- Weesp krijgt een gekozen volksvertegenwoordiging in de vorm van een bestuurscommissie, gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen.
- De bestuurscommissie voor Weesp kiest uit haar midden een dagelijks bestuur, die binnen de stedelijke (beleids)kaders van Amsterdam eigen afwegingen en keuzes kan maken. De taken en bevoegdheden worden binnen de wettelijke kaders afgestemd op de Weesper context
- De bestuurscommissie van Weesp kan beschikken over een eigen (buurt)budget.
- Het dagelijks bestuur van Weesp heeft een directe samenwerkingslijn met een van de collegeleden van Amsterdam.

- Onderzocht wordt of de gemeentelijke samenvoeging met Driemond tot 1 gebied mogelijk is. Consultatie van de inwoners en Dorpsraad van Driemond over de wenselijkheid is noodzakelijk.
- Weesp (al dan niet samengevoegd met Driemond) wordt tijdelijk een 'stadsgebied' en sluit nog niet aan bij een stadsdeel.

Opmaat naar gemeentelijke herindeling

Eind 2019 hebben de colleges van B en W van Amsterdam en Weesp ingestemd met de raadsvoordracht voor de gemeentelijke herindeling. Hierin wordt beide gemeenteraden gevraagd om het herindelingsontwerp tussen beide gemeenten vast te stellen en in te stemmen met het afsluiten van het bestuurlijk akkoord. Begin 2020 besluiten de gemeenteraden hierover.

Het voorstel: na de verkiezingen in maart 2022 wordt Weesp opgeheven en gaat haar grondgebied via een grenswijziging over naar de gemeente Amsterdam. Tot die tijd blijft het een zelfstandige gemeente met een eigen gemeenteraad en college van B&W. Na de bestuurlijke fusie zijn de gemeenteraad, college van BenW en de burgemeester van Weesp niet langer in functie. Het gebied Weesp wordt vanaf dan bestuurd vanuit Amsterdam.

Casus Zandvoort - Haarlem

- **De gemeente Zandvoort beschikt nog over eigen college van BenW, gemeenteraad, gemeentesecretaris en griffier.**
- **Alle ambtelijke taken zijn overgeheveld naar de gemeente Haarlem.**
- **Beide gemeenten werken (naar Haarlems voorbeeld) nu met gebiedsmanagers.**

De verhouding tussen de gemeenten Zandvoort en Haarlem is enigszins vergelijkbaar met die tussen de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. De gemeente Zandvoort heeft er in 2017 voor gekozen om als zelfstandige gemeente door te gaan en heeft alle taken, zowel beleidsvorming als de uitvoering, ondergebracht bij de gemeente Haarlem. De aanleiding hiervoor is gelegen in de kwetsbaarheid waardoor er te veel aandacht uitging naar de reguliere dienstverlening en niet naar de maatschappelijke items.

De gemeente Haarlem levert als centrumgemeente alle diensten en producten aan de gemeente Zandvoort (nadat dat per 2015 al het geval was voor het sociaal domein). Zandvoort behoudt een autonoom gemeentebestuur.

Het onderbrengen van taken bij de gemeente Haarlem heeft ertoe geleid dat de kwetsbaarheid is weggenomen en dat er geen (kop)zorgen meer zijn over processen en systemen. Uit een verkenning is naar voren gekomen dat de lokale onderwerpen extra aandacht behoeven. Het verdient aanbeveling om hierover goede afspraken te maken omdat de gemeente Haarlem grootstedelijk kan denken, wat niet altijd goed past bij de gemeente Zandvoort.[5]

Uit de tussenevaluatie van de gemeentelijke samenwerking blijkt dat Zandvoort dankzij de samenwerking kwalitatief en in termen van kwetsbaarheid veel verder is dan de eerder gemeten situatie van 2016. Vóór de ambtelijke fusie kende de gemeente Zandvoort een geringe bestuurskracht door een combinatie van politiek-bestuurlijke perikelen en een – door allerlei oorzaken – zwakke organisatie. Met de ambtelijke fusie is de ambtelijke realisatiekracht toegenomen en de potentie daarvan is groot. De omgang met de coronacrisis vormt daar een goede illustratie van[6].

[5] Rapport Verkenning naar de invoering van een regieorganisatie Meerssen, Berenschot 2018

[6] Berenschot (2020) Tussenevaluatie ambtelijke fusie Zandvoort- Haarlem: Zandvoort en Haarlem samen op weg

De dienstverlening aan de Zandvoortse inwoners en ondernemers door Haarlem bevindt zich op het gemiddelde niveau van alle Nederlandse gemeenten. De andere wijze van dienstverlening (en mogelijk de beeldvorming) leidt er echter toe dat de waardering achterblijft.

Haarlem en Zandvoort verschillen in inhoud en bestuurscultuur; meer dan vooraf op was gerekend. Sommige opgaven zijn gelijk (ontwikkeling, sociale opgaven) maar voor een groot deel niet (economie en toerisme, omgeving). Bovendien verschillen zowel de aansluiting van het bestuur bij de bevolking als de verwachtingen van deze zelfde bevolking en ondernemers in het bediend worden.

Daarmee staan de harmonisatie en (daarmee) efficiencyoordelen, onder druk. De 'Haarlemse werkwijze' verhoudt zich (nog) lastig met de Zandvoortse situatie. Men ziet zich bediend door een professionele organisatie, maar toch (of juist daardoor) ervaart men afstand. De perikelen rond het bestuur van Zandvoort bestaan nog steeds; inmiddels is ook de wijze van organiseren via de ambtelijke fusie zelf onderwerp van politieke discussie.

Bij de overgang heeft Zandvoort financiële afspraken gemaakt en het personeel overgedragen. Beide aspecten waren 'knap maar ook krap uit onderhandeld', maar mede daardoor komen nu knelpunten aan het licht die per keer (moeten) worden opgelost door nieuwe onderhandelingen. De onderhandelingen en -resultaten leggen een extra druk op de samenwerking, bovenop de verschillen die er al zijn. Deze worden versterkt door de situatie in Zandvoort waarin de fusie een politieke lading heeft gekregen. Daarbovenop zullen de financiële vraagstukken in de toekomst toenemen, met hogere eisen en nu ook de (nasleep en herstel van) de coronacrisis.

Al vóór de ambtelijke fusie was Haarlem actief in het zogenoemde 'gebiedsgericht werken', waarbij de gemeente was verdeeld in een aantal gebieden waar een gebiedsmanager met een gebiedsteam zich richt op een integrale aanpak van de organisatie. Na de ambtelijke fusie is deze manier van werken ook voor Zandvoort geïntroduceerd, waarbij Zandvoort en Bentveld als één gebied worden behandeld.

Model Gemeentelijke herindeling: Heerjansdam en Zwijndrecht

Definitie gemeentelijke herindeling (Seinstra van der Laar, 2019): Meerdere gemeenten gaan politiek-bestuurlijk en ambtelijk op in één nieuwe gemeente. De oude gemeenten worden opgeheven; autonomie wordt volledig overgedragen aan de nieuwe gemeente. Er worden een nieuwe gemeenteraad, nieuw college en nieuwe ambtelijke organisatie gevormd. Alle taakvelden gaan over en er ontstaat één nieuwe begroting; alle middelen worden samengevoegd. Lokale autonomie op de nieuwe schaal blijft mogelijk door een kernenbeleid, lokale dienstverlening en lokale huisvesting.

Bij een 'reguliere' samenvoeging worden de betrokken gemeenten opgeheven en wordt één nieuwe gemeente gevormd. Bij een lichte samenvoeging wordt één gemeente niet opgeheven en wordt de andere gemeenten (aan de hoofdgemeente toegevoegd. De 'hoofdgemeente' heeft dan niet te maken met de rechtsgevolgen van een opheffing van de gemeente. Als gemeenten voor een 'lichte' variant kiezen, moeten de betrokken gemeenten het daarover eens zijn. Ook moeten afspraken worden gemaakt over de rechtspositie van het personeel (Binnenlands bestuur, 2018).

- **De herindeling van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht heeft in 2003 plaatsgevonden.**
- **Onderdeel van de bestuurlijke afspraken was dat Heerjansdam een gekozen dorpsraad zou krijgen, met een bijbehorend leefbaarheidsbudget.**
- **Naast de dorpsraad maakt de gemeente Zwijndrecht ook gebruik van wijkplatforms en bewonersgroepen.**

De aanleiding voor de herindeling van Heerjansdam en Zwijndrecht in 2003 was de bestuurskracht van Heerjansdam, toen de kleinste gemeente van Zuid-Holland. Hiernaast speelde ook het rangeerterrein de Kijfhoek een rol, dat volgens de provincie onder een gemeentelijke regie moest komen vanwege de plannen rond de

Betuwelijn[7]. Heerjansdam heeft in haar toekomstoriëntatie naar zowel mogelijkheden in Barendrecht als Zwijndrecht gekeken, en uiteindelijk besloten voor de mogelijkheden in de samenwerking met Zwijndrecht.

Bij de herindeling is de afspraak gemaakt dat Heerjansdam een dorpsraad krijgt met gekozen leden. Het college van burgemeester & wethouders van de gemeente Zwijndrecht initieert eens in de vier jaar de verkiezing van de leden voor de dorpsraad, waardoor de legitimiteit van de dorpsraad is gewaarborgd. De positie en rol van de dorpsraad is verankerd in de dorpsraad-verordening Heerjansdam. De dorpsraad is een commissie van advies aan de gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders en zet zich in om de belangen van haar medebewoners te behartigen. De dorpsraad komt 16 keer per jaar bij elkaar, waarvan 4 vergaderingen openbaar zijn.

Activiteiten van de dorpsraad Heerjansdam:

- Jaarlijks leefbaarheidsbudget van rond de €40.000,- van de gemeente Zwijndrecht. Hiermee worden bijdragen verstrekt aan medebewoners voor activiteiten en evenementen; ook voor overige bewonersinitiatieven en voor het verbeteren van de fysieke buitenruimte. Voorbeelden hiervan zijn de financiële ondersteuning van de meer dan honderd bloembakken die jaarlijks het dorp opfleuren en het aanbrengen van verfraaiingen in het centrum van het dorp, zoals het plaatsen van mozaïekbankjes of het aanlichten van de mooie oude kerk. De beschikbare middelen geeft de dorpsraad ruimte om gewenste zaken in het dorp te verwezenlijken, waarbij zij inspelen op de actualiteit en de wensen van bewoners op dat moment. Ook worden er terugkerende kosten van betaald, zoals het onderhoud van AED apparaten die eerder door de dorpsraad zijn aangeschaft.
- Dorpsraad voorziet in informeren, raadplegen en samenbrengen van medebewoners. Communicatie verloopt via nieuwsbrieven, de website en overige social media, maar vooral via directe contacten in het dorp.

Het college van burgemeester & wethouders van Zwijndrecht is opgedeeld in wijkwethouders. De burgemeester heeft, samen met een vaste ambtelijke dorpsraadcoördinator, een belangrijke rol in het contact tussen de dorpsraad van Heerjansdam en de gemeente Zwijndrecht. De dorpsraadcoördinator heeft een faciliterende en ondersteunende functie richting de dorpsraad.

Het concept in Zwijndrecht werkt al geruime tijd succesvol, al is het soms lastig om voldoende mensen te vinden voor deelname aan de dorpsraadverkiezing. Bovendien bestaat er soms een spanningsveld tussen de gemeenteraad van Zwijndrecht en dorpsraad, maar omdat de afspraken helder zijn vastgelegd in de verordening worden spanningen in de praktijk opgelost.

Andere vormen van kernenbeleid in Zwijndrecht:

- Wijkplatforms
- Bewonersbeheergroepen en klankbordgroepen om inwoners te betrekken in het vormgeven van hun eigen leefomgeving.[8]

[7] Fraanje et al (2008) Herindelingen gewogen, Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen.
[8] Provincie Zuid Holland (2018) Handreiking kernendemocratie

Casus: Barneveld – Voorthuizen

- **Barneveld voert een gedifferentieerd beleid voor haar kernen, specifiek ook in relatie tot haar groeiambities.**
- **De kern Voorthuizen is de één na grootste kern van Barneveld en heeft een eigen Dorpsvisie Voorthuizen ontwikkeld.**

De gemeente Barneveld bestaat uit de grote kernen Barneveld, Voorthuizen en Harselaar en de kleinere kernen Terschuur en Zwartebroek, De Glind, Stroe, Garderen, Kootwijk en Kootwijkerbroek.[1] In deze case study wordt specifiek gekeken naar wat voor effect het kernenbeleid heeft gehad op Voorthuizen.

Voorthuizen is de op één na grootste kern van de gemeente en heeft een sterke relatie met de kern Barneveld en het er tussen gelegen bedrijventerrein Harselaar. Voorthuizen heeft een sterk profiel op het gebied van (verblijfs)recreatie en mede daardoor ook een specifiek en redelijk omvangrijk voorzieningenapparaat.

Door diverse stedenbouwkundige ontwikkelingen is het centrum van Barneveld de afgelopen jaren al redelijk verdicht met o.a. woningbouw. Op dit moment is het proces om te komen tot een nieuwe centrumvisie opgestart. Daarnaast is begonnen met de ontwikkeling van verschillende woonwijken waaronder de nieuwe woonwijk Bloemendal, waar uiteindelijk zo'n 1.550 woningen zullen worden gebouwd. Ook is eind 2019 door zowel de gemeenteraad van Barneveld en Ede ingestemd Kadernotitie Reikwijdte en Detailniveau Oostelijke Rondweg, een volgende stap tot een Oostelijke Rondweg.

Het gedifferentieerde beleid in de gemeente Barneveld komt sterk naar voren in de structuurvisie kernen Barneveld 2022. De belangrijkste verwachting van de gemeente Barneveld is dat het inwonersaantal de komende tijd zal groeien. Hierbij zet de gemeente in op een bundeling van de groei in de kernen Barneveld en Voorthuizen, waarbij bij de andere kernen wordt ingezet op een groei die nodig is voor het behoud van vitale dorpen met een sociale samenhang. In deze strategische visie wordt ondanks de groei sterk ingezet om de groene ruimte rondom Voorthuizen behouden, met name rondom recreatiegebied Zeumeren.

In Voorthuizen is in 2016 De Dorpsvisie Voorthuizen ontwikkeld. Deze aanjager van deze visie was Plaatselijk Belang Voorthuizen. Bij het vaststellen van de visie bepaalde een projectgroep van inwoners zelf de inhoud en de vorm van het traject, waarbij de gemeente de ontwikkeling ondersteunde en subsidieerde. De hoogste prioriteit uit dit traject werd het realiseren van meer groen in het dorp. Een van de concrete initiatieven uit de Dorpsvisie Voorthuizen is de Groene Slinger, een groene route dwars door Voorthuizen. In 2020 is daadwerkelijk begonnen met de ontwikkeling van dit project. De gemeente werkt daarvoor in de uitvoering samen omwonenden, Plaatselijk Belang, de wijkplatforms en de OVV.[9]

[9] Gebaseerd op:
https://gis.barneveld.nl/plannen/NL.IMRO.0203.1003-/NL.IMRO.0203.1003-0002/b_NL.IMRO.0203.1003-0002_index.html
http://www.plaatselijkbelang.nl/wp-content/uploads/2019/09/Dorpsvisie.pdf
https://barneveld.nieuws.nl/gemeente/24830/24830/
https://www.barneveld.nl/over-barneveld/projecten/bloemendal
https://www.barneveld.nl/over-barneveld/projecten/doortrekking-oostelijke-rondweg-barneveld

Súdwest Fryslân

- **Gemeente Súdwest-Fryslân bestaat uit 89 kernen, waaronder de kern Bolsward.**
- **Alle kernen worden vertegenwoordigd door stads-, wijk- en dorpsbelangen, die allen een dorpsvisie opstellen.**
- **De gemeente heeft een kernenfonds ingesteld waarmee initiatieven en plannen van dorpen ondersteund kunnen worden.**

In totaal kent de gemeente Súdwest-Fryslân 89 kernen die worden vertegenwoordigd door stads-, wijk- en dorpsbelangen. Deze belangen staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en hebben elk hun eigen statuten en visie.

Kenmerken van rol stads-, wijk- en dorpsbelangen:

- Eerste aanspreekpunt voor de inwoners en gemeente, maar dit hoeft niet uitsluitend zo te zijn. De gemeente heeft er bewust voor gekozen ruimte te bieden aan de dorps- en wijkbelangen om zelf hun structuur te bepalen en geen blauwdruk te op te leggen.
- Gezamenlijk met de dorps- en wijkbelangen worden prioriteiten opgesteld, zodat de gemeente vervolgens in samenspraak kan beoordelen hoe de prioriteiten vormgegeven worden en wie welke rol op zich neemt. Vanuit de gemeente is een aantal coördinatoren 24 uur per dag beschikbaar die regelmatig met bewoners in gesprek gaat.

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft er, op basis van ervaringen, expliciet voor gekozen om geen dorpsplannen te clusteren of convenanten op te stellen. De wijk- en dorpsbelangen stellen wel allemaal een dorpsvisie op. Deze dorpsvisies zijn een inspiratie om plannen op te pakken en uit te werken, maar dienen niet als blauwdruk. Hiermee voorkomt de gemeente dat de dorpsvisies als wensenlijstjes van inwoners richting de overheid worden gezien en dat als gevolg daarvan de overheid verder van de inwoner verwijderd raakt. De ervaring is dat dergelijke wensenlijstjes prikkels weghalen bij mensen om zaken zelf op te pakken, verkeerde verwachtingen scheppen en het principe van wederkerigheid onder druk zetten.

De gemeente werkt dus voornamelijk faciliterend richting de dorpsbelangen, levert maatwerk en heeft geen bevoegdheden overgeheveld of expliciete rolafspraken gemaakt. Een interessant middel om optimaal te kunnen faciliteren is het kernenfonds. Dit is opgedeeld in drie elementen en ervaringen zijn positief:

- Organisatiegeld (ieder belang krijgt €1000,- organisatiekosten zonder verdere verantwoordingen). Coördinatoren moeten de gemeenschap goed genoeg kennen om te zien wanneer de middelen verkeerd besteed worden
- Kwaliteitsgeld (voor projecten/plannen die inwoners en belangen hebben, geen kaders voor verdeling over dorpen, alleen een paar richtlijnen: het plan moet gaan over leefbaarheid, breed gedragen zijn, niet strijdig zijn met gemeentebeleid en het coördinatorenteam maakt de afweging)
- Projectengeld (voor projecten boven de €15.000,-. Hier wordt in de praktijk nauwelijks gebruik van gemaakt, omdat dit vaak te ver van de directe belangen van de inwoners af ligt).[10]

Een voorbeeld van een lokaal platform dat bijdraagt aan het kernenbeleid is Platform Bolsward. Dit is het aanspreekpunt voor bewoners en instanties binnen en buiten Bolsward. Het platform doet aan ontwikkeling, doorontwikkeling en bijstelling van gemeentelijk beleid in Súdwest-Fryslân.

Eén van de publieke uitdagingen in Bolsward is de herinrichting van de binnenstad. Hiervoor werkt de herinrichting binnenstad – opgericht door Platform Bolsward - samen met de gemeente. In samenspraak met de werkgroep zijn de eerste stappen in de herinrichting al gezet. De volgende stap in de herinrichting van de

[10] Provincie Zuid Holland (2018) Handreiking kernendemocratie

binnenstad is het oplossen van de verkeersdrukte in de binnenstad. Op dit moment wordt er een proef uitgevoerd met eenrichtingsverkeer.[11]

Casus: Bronckhorst - Hengelo, Steenderen, Vorden en Zelhem

- **Sinds 2005 is de gemeente Bronckhorst een heringedeelde gemeente met een actief kernenbeleid.**
- **De vier grootste kernen hebben een eigen toekomstvisie opgesteld. In deze visie worden ook de plannen uiteengezet om een vitale kern te blijven.**
- **De verschillende visies zijn opgesteld door werkgroepen uit de kernen zelf.**
- **Er is vanuit de gemeente Bronkhorst budget vrijgemaakt om te zorgen dat de plannen van deze kernen gerealiseerd kunnen worden.**

De gemeente Bronckhorst is sinds 2005 een gemeente in de Gelderse Achterhoek. Daarmee vormt zij een gemeente met 36.077 inwoners en wel 44 officiële kernen. De gemeente Bronckhorst wil graag dat de centra van de vier grote kernen vitaal blijven. Daarom is er per kern een werkgroep gemaakt bestaande uit inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medewerkers van de gemeente. Deze werkgroepen stellen een visie op voor de verschillende kernen, elke kern heeft immers andere ideeën en wensen.

De inwoners van de vier hoofdkernen, de voormalige gemeenten, worden daarom betrokken bij het ontwerpen voor plannen voor hun kern. Op deze manier hoopt de gemeente Bronckhorst gestalte te geven aan de verschillende identiteiten van de kernen, maar ook aan de betrokkenheid bij de algehele gemeente te vergroten. De gemeente Bronckhorst besteedt zo'n vijf ton aan de vitaliteit van de kernen om de leefbaarheid in de gemeente Bronckhorst te vergroten. [12]

Een voorbeeld van zo'n vitale kern is de kern Hengelo. Deze kern heeft ongeveer 8400 inwoners en wil zich de komende jaren profileren dé groene kern van Bronckhorst. Met hun visie en plannen proberen zij het dorpsaanzicht van Hengelo in de komende jaren te verbeteren. Hierdoor blijft Hengelo een bruisend centrum behouden en wordt zij een aantrekkelijke kern om te recreëren, winkelen of wonen. Ook wil Hengelo het plan gebruiken om de verenigingen en bedrijven in Hengelo financieel gezond te houden.

[11] Gebaseerd op:
http://www.platformbolsward.nl/wat-doen-we
https://frieschdagblad.nl/2019/3/12/een-panklare-oplossing-voor-drukte-in-bolswarder-centrum-is-er-niet
https://bolswardsnieuwsblad.nl/artikel/840434/platform-bolsward-ziet-levenslicht.html

[12] https://www.bronckhorst.nl/home/plannen-en-projecten_45329/item/vitale-kernen_110755.html

Bijlage 4. Geraadpleegde bronnen

De volgende lijst met documenten en bronnen is geraadpleegd voor dit document:

- Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 (2018), Berenschot
- Studiegroep openbaar bestuur (2016)
- SCP
- Benchmark Nederlandse gemeente (2019), BDO
- Trends en Transities: Strategie: 2015-2018, TNO
- CBS
- Waarstaatjegemeente.nl
- Kwaliteit van de leefomgeving, Planbureau voor de leefomgeving
- Begrotingsbrief 2020, gemeente Barneveld
- Begrotingsbrief 2020, gemeente Scherpenzeel
- Kaderbrief 2020, gemeente Barneveld
- Kaderbrief 2020, gemeente Scherpenzeel
- Effecten van herindeling (2009), Michiel Herwijer
- Zelfbewust Scherpenzeel (2019), SeinstravandeLaar
- Samenwerkingsverbanden gemeente Scherpenzeel 2020
- Zicht op bestuurskracht (2020), BMC
- Jaaroverzicht 2018, KNMI
- Naar een toekomstbestendige organisatie (2015), Tienadvies
- Sterk bestuur in Gelderland (2015), De Graaf
- Verkenningen versterking bestuurskracht Scherpenzeel, Provincie Gelderland
- Onderzoek kernendemocratie (2020), Berenschot
- Rijnconsult handreikingen
- Argumentenkaart Scherpenzeel, 2019
- Conceptbegroting 2021, Scherpenzeel
- Conceptbegroting 2021, Barneveld
- Kadernota 2021-2024, Scherpenzeel
- Strategische visie 2030, Barneveld
- Organisatievisie, Barneveld