



# **HERINDELINGSADVIES**

## **GEMEENTE BARNEVELD-SCHERPENZEEL**

## **Colofon**

Vastgesteld door Provinciale Staten van Gelderland 7 juli 2021

*Provincie Gelderland*

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

026 359 99 99

[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)

## INHOUDSOPGAVE HERINDELINGSADVIES

1.	Aanleiding en inhoud herindelingsadvies .....	5
2.	Situatieschets Scherpenzeel en Barneveld.....	7
2.1	Kenmerken gemeente Scherpenzeel.....	7
2.2	Kenmerken gemeente Barneveld.....	10
2.3	Samenwerking Regio Foodvalley.....	13
3.	De bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel .....	14
3.1	Toekomstvisie 2030 en onderzoek naar realisatiekracht Scherpenzeel (2018-2019) .....	14
3.2	Aanpak bestuurskrachtopgave door Scherpenzeel (2019-2020) .....	15
3.3	Rol provincie bij bestuurskrachtproblematiek Scherpenzeel (2011 – 2020) .....	16
3.4	Standpuntbepaling GS naar aanleiding van Kadernota (juni/juli 2020).....	17
3.5	Verkenning mogelijkheden versterking bestuurskracht Scherpenzeel (april/mei 2020).....	18
3.6	Besluitvorming artikel 8 Wet arhi (juli 2020) .....	19
4.	Open overleg op grond artikel 8 Wet arhi.....	21
4.1	Bestuurlijke consultatie.....	21
4.2	Participatietraject inwoners en stakeholders (procesbeschrijving).....	22
4.3	Participatietraject inwoners en stakeholders (inhoudelijke resultaten).....	23
4.4	Varianteonderzoek.....	24
4.5	Bestuurlijk Overleg .....	26
4.6	Spiegelgroep.....	27
4.7	Constateringen naar aanleiding van open overleg (januari 2021).....	28
4.8	Zeggenschap inwoners centraal; keuze voor Variant 3-“plus” .....	31
5.	Vorbereiding herindelingsadvies (januari – mei 2021) .....	32
5.1	Communicatie herindelingsontwerp.....	32
5.2	Communicatie over herindelingsontwerp bij peiling Scherpenzeel .....	33
5.3	Onderzoek Kieskompas .....	33
5.4	Inspiratiebijeenkomst dorpen- en kernenbeleid.....	35
5.5	Bestuurlijk overleg provincie en beide gemeenten.....	35
5.6	De zienswijzeprocedure .....	35
6.	De nieuwe gemeente Barneveld per 1-1-2023 .....	37
6.1	Algemene kenmerken .....	37
6.2	Hoofdkoers: gelijkwaardigheid en sterk partnerschap op alle schaalniveaus .....	38
6.3	Sociaal en vitaal samenleven.....	38

6.4	Eigenheid en zeggenschap van de dorpen .....	39
6.5	Samenwerking in de regio .....	40
6.6	Bestuur, organisatie en dienstverlening .....	40
6.7	Financiële aspecten herindeling .....	41
6.8	Naamgeving nieuwe gemeente en vorm samenvoeging .....	41
7.	Financiële aspecten vorming nieuwe gemeente .....	43
7.1	Hoofdconclusies herindelingscan .....	43
7.2	Deelconclusies over Scherpenzeel .....	44
7.3	Deelconclusies over Barneveld.....	45
7.4	Samenvattende vergelijking financiële positie van beide gemeenten .....	45
7.5	Deelconclusies over de financiële positie van een heringedeelde gemeente .....	46
7.6	Gevolgen algemene uitkering gemeentefonds .....	47
7.7	Te ontvangen frictiekosten via algemene uitkering gemeentefonds.....	48
7.8	Effecten op de begrotingsomvang van een nieuwe gemeente .....	49
7.9	Reservepositie na herindeling .....	49
7.10	Lastenontwikkeling bij herindeling.....	50
7.11	Preventief toezicht vanwege artikel 21 Wet arhi.....	51
8.	Toetsing van de herindeling .....	52
8.1	Grondslag voor starten artikel 8-procedure Wet arhi.....	52
8.2	Kaders van het ministerie van BZK.....	54
8.3	Lichte of reguliere samenvoeging .....	59
8.4	Kader provincie (Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen) .....	59
8.5	Conclusie toetsing .....	60
9.	De voorbereiding op de nieuwe gemeente.....	61
9.1	Formele gevolgen vaststelling herindelingsadvies.....	61
9.2	Vorbereidingen in de gemeenten .....	61
BIJLAGEN	.....	63

## 1. Aanleiding en inhoud herindelingsadvies

De kwaliteit van het openbaar bestuur is één van de zeven kerntaken van de provincie. Bij de uitvoering daarvan constateert provincie Gelderland dat de uitdagingen voor gemeenten complexer en op onderdelen urgenter worden. Door het toenemende takenpakket van gemeenten (ook in regionaal verband) kiezen gemeenten steeds vaker voor intensieve samenwerking om sterker te staan. Maar ook voor de dagelijkse taakuitvoering is steeds meer samenwerking en opschaling aan de orde van de dag. Zeker voor kleinere gemeenten is dat aan de orde; zij moeten het volle takenpakket kunnen blijven leveren en kunnen daarbij steeds moeilijker in eigen beheer de ambtelijke en bestuurlijke kwaliteit blijven organiseren die daar voor nodig is.

Om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken kiezen veel gemeenten tegelijkertijd juist ook steeds meer voor het samen met inwoners, ondernemers en anderen uitvoeren van taken op wijk- en dorpsniveau. Hierbij wordt het initiatief van bewoners gestimuleerd en gevolgd. Veel gemeenten voeren daartoe een actief kernen- en wijkenbeleid om inwoners meer invloed te geven bij het maken van beleidskeuzes die doorwerken op hun eigen leefomgeving.

Zo vindt in het lokaal bestuur dus gelijktijdig schaalverkleining en schaalvergroting plaats. Lokaal bestuur moet zich steeds meer en intensiever bewegen tussen de schalen en daarmee op meerdere schaalniveaus tegelijk kunnen acteren. Daarbij vraagt de complexiteit van de vraagstukken ook steeds meer een integrale aanpak over meerdere domeinen.

Om gemeenten in dit complexe en veranderende speelveld te kunnen ondersteunen, hanteert provincie Gelderland een maatwerkbenadering. Omdat iedere Gelderse gemeente anders is en ook de opgaven en de regionale situatie kunnen verschillen, is het niet zinvol om vooraf algemeen geldende maatregelen of een inhoudelijk uniform provinciaal handelingsperspectief te formuleren. Uitgangspunt is dat gemeenten worden gestimuleerd en gefaciliteerd om zelf de noodzakelijke kwaliteiten en competenties te ontwikkelen om hun taken, ook op de langere termijn, goed uit te kunnen blijven voeren. Inzet vanuit de provincie is dat daarbij zeker ook dat *tijdig* maatregelen genomen worden als er beperkingen ontstaan in de bestuurskracht. Voorkomen moet worden dat gemeenten eerst “door het ijs zakken” wat betreft dienstverlening en taakuitvoering voordat er maatregelen genomen worden. Door ervaringen in de afgelopen jaren is dit voor de provincie Gelderland een belangrijk uitgangspunt.

In die maatwerkbenadering kunnen door de provincie verschillende instrumenten worden ingezet, waaronder het instrumentarium van de Wet arhi (Wet Algemene Regels Herindelingen). Inzet van dit instrumentarium door de provincie is voor GS Gelderland een uiterste instrument, dat dus ook met terughoudendheid en grote zorgvuldigheid dient te worden ingezet.

De provincie constateert dat de gemeente Scherpenzeel al lange tijd kwetsbaarheden kent in de uitoefening van taken. Al ruim vijftien jaar wordt in deze gemeente gesproken over de bestuurskracht, mogelijke fusie en de bestuurlijke toekomst. De bezinning hierop heeft in 2018 een nieuwe impuls gekregen met de vaststelling van de Toekomstvisie Scherpenzeel 2030. In 2019 heeft de gemeente vastgesteld dat de eigen bestuurskracht om de ambities en doelstellingen van de Toekomstvisie te realiseren, tekort schiet. Naar de mening van de provincie is de gemeente er in de afgelopen periode niet in geslaagd zelfstandig een oplossing te vinden voor het voorzien in een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel.

Daarom zet de provincie met dit herindelingsadvies in op de vorming van een nieuwe gemeente per 1-1-2023 door samenvoeging van de huidige gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. Dit is de beste en meest realistische variant om de bestuurskrachtproblematiek van de gemeente Scherpenzeel adequaat op te lossen. De provincie heeft voor de vorming van deze nieuwe gemeente dit herindelingsadvies opgesteld. Hierin wordt de noodzaak van de vorming van deze nieuwe gemeente onderbouwd en wordt het perspectief beschreven voor de vorming en het functioneren van deze bestuurskrachtige, meerkernige gemeente, waarin (ook) het sterke dorp en de sterke gemeenschap van Scherpenzeel kunnen floreren.

In dit herindelingsadvies wordt daartoe achtereenvolgens ingegaan op:

- De kenmerken en beschrijving van de beide huidige gemeenten Scherpenzeel en Barneveld (hoofdstuk 2).
- De bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel, het traject om tot een oplossing te komen daarvoor en de rol van de provincie Gelderland daarbij, leidend tot besluitvorming over de toepassing van artikel 8 Wet arhi (hoofdstuk 3).
- Een verslag van het overleg conform artikel 8 Wet arhi (het zogenaamde “open overleg”) en de inhoudelijke afweging van de varianten voor de oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel (hoofdstuk 4).
- Een verslag van de zienswijzeprocedure en de gedurende die procedure naar voren gekomen informatie en de daaruit getrokken conclusies voor het herindelingsadvies en de vervolprocedure (hoofdstuk 5).
- Een beschrijving van de nieuw te vormen gemeente Barneveld (hoofdstuk 6) met bijzondere aandacht voor het te ontwikkelen dorpenbeleid in de nieuwe gemeente en voor de financiële aspecten van de vorming van de nieuwe gemeente (hoofdstuk 7).
- De toetsing van dit herindelingsadvies aan de beleidskaders van BZK en provincie Gelderland (hoofdstuk 8).
- Beeldvorming van en inzet voor de voorbereiding op de vorming van de nieuwe gemeente per 1-1-2023 (hoofdstuk 9).

In bijlagenboek 1 en 2 bij dit herindelingsadvies wordt de documentatie, die in het overleg-, onderzoeks- en afwegingsproces tot nu toe een rol heeft gespeeld en die mogelijk nog kan spelen in het vervolg, samengebracht. Bijlagenboek 1 omvat de bijlagen uit twee perioden: tot de besluitvorming over artikel 8 Wet arhi (juli 2020) en de periode van open overleg tot besluitvorming over het herindelingsontwerp (januari 2021) en is vastgesteld bij het herindelingsontwerp in januari 2021. Bijlagenboek 2 bevat de periode van zienswijzen tot en met voorbereiding besluitvorming door Provinciale Staten over het herindelingsadvies.

## 2. Situatieschets Scherpenzeel en Barneveld

**Dit hoofdstuk beschrijft per gemeente de belangrijkste sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke en economische kenmerken, een typering van het bestuur en de ambtelijke organisaties en een beschrijving van de toekomstvisie van beide gemeenten. In hoofdstuk 7 wordt specifiek ingegaan op de financiële situatie in beide gemeenten.**

Kerncijfers Barneveld en Scherpenzeel (november 2020)

Gemeente	Inwoners	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Wijken en dorpen	Begroting 2020 (in miljoenen)	Raadszetels	Personeel (fte)	Aantal banen
Barneveld	59.960	176,7	10	141,28	31	480	34.560
Scherpenzeel	10.000	13,81	3	27,46	13	71	4.970

### 2.1 Kenmerken gemeente Scherpenzeel

#### *Historie en ligging*

Scherpenzeel is een dorp met een geschiedenis die teruggaat tot de middeleeuwen. Gelegen op de grens tussen het Sticht (soms ook Stift genoemd) Utrecht, dat onderdeel was van het Heilige Roomse Rijk en bestuurd werd door bisschoppen en het hertogdom Gelre. Hoewel Scherpenzeel regelmatig van leenheer wisselde, werd Scherpenzeel in 1380 een leen van de hertog van Gelre. In dezelfde periode worden de Grote Kerk en huize Scherpenzeel voor het eerst vermeld in documenten.

Belangrijk voor de cultuur van Scherpenzeel is de reformatie. In 1597 bekeerde de Katholieke geestelijke van Scherpenzeel zich tot het protestantisme. De Grote Kerk werd daarmee een protestantse kerk. In de Franse tijd viel Scherpenzeel onder provincie Utrecht, maar sinds 19 september 1814 behoort het weer tot provincie Gelderland. Tijdens de Tweede Wereldoorlog is in en rond Scherpenzeel gevochten. Na de Tweede Wereldoorlog herstelde de gemeente zich en ontwikkelde zich als gemeente in de Gelderse Vallei.

De gemeente omschrijft zichzelf als een ondernemend dorp in het groen met een betrokken gemeenschap in het hart van het land. De gemeente heeft een landelijk karakter. De bebouwing concentreert zich in het zuidwesten, onder de N224, waar aan de andere kant van de weg juist een groen en agrarisch karakter kenmerkend is. Aan de zuidwestkant van het dorp loopt de Lunterse Beek; deze vormt tevens de grens met de provincie Utrecht.

De gemeente Scherpenzeel omvat ook buurtschappen Ruwinkel, de Haar en een deel van buurtschap de Moorst. Ook maakt de gemeente onderdeel uit van de Regio Foodvalley. Scherpenzeel heeft 3 directe buurgemeenten: de gemeente Barneveld (provincie Gelderland) en Renswoude en Woudenberg (beide provincie Utrecht)

#### *Sociaal-maatschappelijke kenmerken*

De gemeente heeft ca. 10.000 inwoners (augustus 2020). De gemeente bestaat uit één kern en heeft een dorps karakter. De bevolkingsdichtheid is relatief laag, ondanks haar relatief kleine oppervlakte, dus de gemeente heeft ook ruimtelijk een open karakter. Qua inwoneraantal is de gemeente Scherpenzeel de 9e kleinste gemeente van Nederland (per 1-1-2021, excl. de Waddeneilanden) en de op 1 na kleinste gemeente van Gelderland (voor Rozendaal als kleinste). In de regio van Scherpenzeel

is alleen Renswoude een kleinere gemeente (ca. 5.300 inwoners), de gemeente Woudenberg heeft ca. 14.000 inwoners).

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 tot ca. 10.000 in 2020. 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. Er wordt een bevolkingsgroei voorspeld voor Scherpenzeel van 11,6% voor 2035<sup>1</sup>. Uit onderzoek van provincie Gelderland blijkt dat er in 2030 bijna 11.000 inwoners zullen zijn.

De samenstelling van de bevolking resulteert in een relatief hoge demografische druk, want 25,7% van de inwoners in Scherpenzeel is jonger dan negentien jaar. Wat meteen in het oog springt, is dat door de vergrijzing de grijze druk in Scherpenzeel sinds 1988 is verdubbeld. Waar in 1988 nog een verhouding tussen het aantal ouderen (boven 65) en de bevolking 20-64 jaar van 15% was, is dit in 2020 gestegen naar 35%.

Het verenigingsleven in Scherpenzeel is erg belangrijk, te zien aan het hoge aandeel inwoners dat actief is bij een vereniging. Dit is zo'n 70%, waarbij het landelijk gemiddelde op 53% ligt. Er is een relatief groot deel van de bevolking lid van een kerkelijke gemeenschap, het merendeel protestants-christelijk.

De gemeente Scherpenzeel onderneemt veel om het voorzieningenniveau op peil te houden. Dit gebeurt onder andere via het Kulturhus De Breehoek. Dat 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 er eveneens plaats in De Breehoek. Daarnaast heeft de gemeente Scherpenzeel een aantal basisscholen, maar geen middelbare scholen. Het voorzieningenniveau van Scherpenzeel ligt iets boven het landelijk gemiddelde. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving ligt de toegang tot de voorzieningen echter lager dan in de omgeving. In bijlagenboek 1 is een Voorzieningscan opgenomen die een totaaloverzicht biedt van de voorzieningen in Scherpenzeel (onderdeel D, brondocument bijlage 2).

### *Ruimtelijke en economische kenmerken*

In de gemeente Scherpenzeel zijn er per 1.000 inwoners tussen 15 - 64 jaar zo'n 818 banen beschikbaar. 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. De beroepsbevolking bestaat in Scherpenzeel uit 701 personen per 1.000 inwoners, maar de beroepsbevolking is al jaren dalende binnen deze gemeente.

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

---

<sup>1</sup> CBS, 2018

de bereikbaarheid van de bedrijven. De gemeente Scherpenzeel heeft twee bedrijventerreinen: 't Zwarte land en Hogekamp Oost, van respectievelijk 35 en 6 ha. Daarnaast ontwikkelt de gemeente Scherpenzeel 't Zwarte Land II, een nieuw bedrijventerrein (ca. 7,5 ha).

### ***Bestuur en organisatie***

In Scherpenzeel functioneert de gemeenteraad met 13 leden en sinds eind 2019 met 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.

De Commissie-de Graaf constateerde in 2015 kwetsbaarheden in het functioneren van de gemeente Scherpenzeel. In de Statennotitie Sterk Bestuur geeft de provincie aan het van belang te vinden dat de gemeente de bestuurskracht gaat versterken.

De gemeente Scherpenzeel beschikte tot voor kort over een organisatie van ca. 71 fte. Hiervan is aangetoond en erkend dat deze organisatie niet toegesneden was op een adequate taakuitoefening in relatie tot de opgaven en eigen ambities uit de Toekomstvisie. Door gemeenteraad en B&W is daarom ingezet op een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding. Concreet betekent dit een noodzakelijke uitbreiding van de organisatie met in ieder geval 14 fte ("basis op orde") en aanvullend 6 fte voor de ambities op basis van de Toekomstvisie Scherpenzeel 2030. In de Kadernota 2021-2024 zijn hiervoor de noodzakelijke middelen vrijgemaakt. De afgelopen periode zijn stappen gezet met deze versterking van de ambtelijke organisatie op onderdelen. De groei van ambities uit de Kadernota is met het oog op de komende verkiezingen bij vaststelling van de begroting 2021 getemporeerd. In 2024 stond hiervoor oorspronkelijk een bedrag van 1,6 mln.; omwille van de bestuurlijke planning is dit verlaagd met € 150.000 en begroot op € 1,45 mln. in 2023 en 2024.

De komende periode zal de versterking van de organisatie verder vorm moeten krijgen via het ingezette strategisch personeelsbeleid en de door de gemeenteraad in de begroting beschikbaar te stellen middelen. De gemeente verwacht in 2021 over een formatie van 83,70 fte te beschikken.

In recent onderzoek 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 komt onder meer tot uiting in focus op de dagelijkse dienstverlening en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn positief over de toegankelijkheid van de gemeente.

De gemeente Scherpenzeel maakt onderdeel uit van de Regio Food Valley (zie paragraaf 2.3). Op diverse taakvelden wordt Scherpenzeel ook ondersteund door verschillende gemeenten op basis van inhuur (o.a. gemeenten Veenendaal en Barneveld). Ook wordt op verschillende deel terreinen met andere bestuurlijke partners samengewerkt. Een overzicht van de samenwerkingsverbanden en constructies is opgenomen in bijlagenboek 1, onderdeel D (brondocument open overlegfase, bijlage 1.i (netwerkanalyse).

## *Toekomstvisie Scherpenzeel*

In 2018 is door de gemeente, in samenspraak met veel inwoners, gewerkt aan de Toekomstvisie 2030. Veel Scherpenzeelers zijn tevreden en trots op hoe Scherpenzeel ervoor staat en in 2030 moet Scherpenzeel dus niet veel veranderd zijn. En juist dat doel vereist veranderingen omdat de omgeving waarbinnen Scherpenzeel opereert, verandert. Globalisering, technologische innovaties, veranderingen in de structuur van de economie, de werkgelegenheid, de individualisering en de veranderende rol van de overheid moeten in goede banen worden geleid om Scherpenzeel een aantrekkelijk dorp te laten blijven.

Op basis van de trends en ontwikkelingen en de opinies binnen de gemeenschap van Scherpenzeel formuleert de Toekomstvisie 2030 drie inhoudelijke hoofdkeuzes. Deze zijn:

- *Scherpe keuzes bij schaarse ruimte*: er ontstaat een complex vraagstuk vanwege druk op de schaarse ruimte (kwaliteit groen, woningbouw, bedrijven die willen uitbreiden). Kijkend naar de kernkwaliteiten (kleinschalig, dorps, landschappelijk en groen) is de ruimte voor uitbreiding gering.
- *Leeftijdsbestendig bouwen en wonen*: prettig wonen met een adequaat basis-voorzieningsniveau wordt bijzonder belangrijk gevonden. Er is veel werk aan de winkel om het huizenaanbod beter in overeenstemming te brengen met de sterk veranderende opbouw van de bevolking. Gegeven de beperkte ruimte zijn opties als inbreiding (bouwen binnen de huidige bebouwde omgeving) en vernieuwbouw (herbestemming van bestaande panden) belangrijke pijlers van het nieuwe beleid.
- *Vitaliteit en leefbaarheid*: De gemeenschap, politiek en bestuur hechten primair en vooral aan het karakter van de Scherpenzeel. De dorps- en landschappelijke kwaliteit die hand in hand gaat met een goed voorzieningsniveau en een ondernemende geest.

## 2.2 Kenmerken gemeente Barneveld

### *Historie en ligging*

Barneveld vervult van oudsher een belangrijke regiofunctie in de Gelderse Vallei en op de Veluwe. Al in de 13e eeuw gold Barneveld als een 'aanzienlijk dorp' en een voornaam handelscentrum. De naam van Jan van Schaffelaar is onverbrekkelijk verbonden met de geschiedenis van Barneveld. Hij ging de geschiedenis in als held, die op 16 juli 1482 van de toren van de Oude Kerk sprong om het leven van zijn kameraden te redden.

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 staat vanouds bekend om de hoge concentratie varkens- en pluimveehouderijen, en heeft inmiddels een breed sociaal-economisch profiel, waarin agrifood en agribusiness nog steeds een belangrijke rol spelen.

De gemeente Barneveld is een gemeente in de provincie Gelderland met veel verschillende dorpskernen. 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. De kern Barneveld en Voorthuizen zijn het dichtstbevolkt. Ondanks de hoeveelheid kernen heeft de gemeente een landelijk karakter door haar grote oppervlakte. De gemeente Barneveld ligt grotendeels in de Gelderse Vallei. In het oosten en het noordoosten liggen de zandgronden met bossen en heidevelden. Bij Kootwijk ligt ook nog het natuurgebied het Kootwijkerzand. De gemeente wordt van oost naar west doorsneden door de Barneveldse Beek.

De gemeente maakt onderdeel uit van Regio Foodvalley, Regio Amersfoort en neemt deel in de samenwerking van 11 gemeenten en de provincie in het project Vitale Vakantieparken. De gemeente Barneveld grenst in Gelderland aan de buurgemeenten Scherpenzeel, Ede, Apeldoorn, Ermelo, Putten en Nijkerk en aan de Utrechtse gemeenten Leusden en Amersfoort.

### *Sociaal-maatschappelijke kenmerken*

Eind 2020 wonen er 59.960 mensen in Barneveld. De gemeente Barneveld kenmerkt zich door een relatief jonge bevolking en een sterke bevolkingsgroei. De verwachting is dat de gemeente in 2035 ongeveer 66.000 inwoners heeft, wat een groei van 13,3% betekent. De oorzaak van deze groei is de relatief hoge natuurlijke aanwas. De samenstelling van de bevolking is vergelijkbaar met de Regio Foodvalley. In Barneveld heeft 4,8% van de bevolking een niet-westerse migratieachtergrond. De gemeente is de op 4 na grootste gemeente van de provincie Gelderland.

Er is een goed ontwikkeld verenigingsleven met veel vrijwilligers, zo'n 66% van de inwoners is actief in het verenigingsleven<sup>2</sup>. De sociale cohesie binnen verschillende groepen van de gemeente is sterk en er zijn veel instellingen actief om samen met de gemeente een vangnet te vormen.

Voor de sociale cohesie speelt ook de kerk een belangrijke rol in Barneveld, waarbij 37% van de bevolking is aangesloten bij een religieuze gemeenschap. De gemeente Barneveld wordt ook gezien als onderdeel van de bijbelgordel, vanwege haar relatief hoge aandeel inwoners met een protestants-christelijke geloofsovertuiging.

De voorzieningen in Barneveld zijn sterk, net iets boven het landelijk gemiddelde. De gemeente Barneveld heeft een actief beleid om de voorzieningen binnen alle kernen goed op peil te houden. De dagelijkse boodschappen zijn in Barneveld op wijkniveau bereikbaar en daarnaast is er een aantal locaties waar geconcentreerd gewinkeld kan worden voor zogenaamde doelgerichte aankopen. Daarnaast zijn er veel sportverenigingen en scholen. Ook kent iedere kern in de gemeente een plek om elkaar als gemeenschap te ontmoeten. De gemeente heeft een uitgebreide infrastructuur van voorzieningen omtrent zorg, hulp en bijstand waar de bewoners gebruik van kunnen maken. In bijlagenboek 1 is een Voorzieningscan opgenomen die een totaaloverzicht biedt van de voorzieningen in Barneveld (onderdeel D, brondocument bijlage 2).

### *Ruimtelijke en economische kenmerken*

In Barneveld zijn er per 1.000 inwoners tussen 15-64 jaar zo'n 958 banen beschikbaar. Barneveld lijkt veel 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 afname in de verschillende sectoren, zo is de werkgelegenheid binnen de industriector al een aantal jaren dalende in Nederland, maar stijgt binnen deze sector in Barneveld. Daarnaast stijgt het aantal banen in Barneveld. 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 is groeiende. Ook is de gemeente dit jaar voor de derde keer op een rij verkozen tot MKB-vriendelijkste gemeente van Gelderland.

Barneveld ligt is goed bereikbaar via de A1, de A30 en de A12. Door Barneveld loopt de Valleilijn met drie stations (spoorweg). In de gemeente Barneveld wordt naast de bestaande bedrijventerreinen

---

<sup>2</sup> [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

nog een aantal nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd, te weten de Harselaar-Zuid (34 hectaren) en het Harselaar Centraal (direct aan de A1). Daarnaast heeft de gemeente Barneveld ook een aantal bestaande bedrijventerreinen zoals, de Harselaar, de Harselaar-Oost en de Valk. In het regionale programma werklocaties heeft Barneveld gepleit voor het bieden van ruimte voor de ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen. Op dit moment wordt er, aanvullend op de ontwikkeling van Harselaar, gewerkt aan ontwikkeling van lokale bedrijventerreinen bij Stroe en Voorthuizen.

### ***Bestuur en organisatie***

In Barneveld functioneert de gemeenteraad met 31 leden en een college van B&W met 4 fulltime wethouders. Na de volgende gemeenteraadsverkiezingen zal de gemeenteraad bestaan uit 33 raadsleden, als gevolg van het overschrijden van de 60.000 inwonersgrens. 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 (2015) 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 Foodvalley) meer bepalende en trekkende rol kan vervullen.

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 goed op 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 betreft 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.

De gemeente Barneveld maakt deel uit van de Regio Foodvalley (zie ook paragraaf 2.3). Daarnaast is zij deelnemer in veel en uiteenlopende vormen van samenwerking. De gemeente biedt ook een ondersteunde rol aan bij gemeenten die enkele taken zelf niet kunnen vervullen. Hierbij kan gedacht worden aan de ondersteuning die geboden wordt aan de gemeente Scherpenzeel als het gaat om het handhaven van de leerplicht. Naast de gestructureerde ondersteuning is er ook de feitelijke, niet formeel vastgelegde inzet van de gemeente Barneveld op verschillende terreinen. Een overzicht van de samenwerkingsverbanden en constructies is opgenomen in bijlagenboek 1, onderdeel D (brondocument open overlegfase, bijlage 1.i (netwerkanalyse).

### ***Strategische Visie Barneveld***

De gemeente Barneveld heeft in de Strategische Visie 2030 haar ambities geformuleerd in relatie tot de landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen. Barneveld heeft vier centrale keuzes gemaakt voor haar toekomst en zet in op de volgende opgaven:

- *De netwerksamenleving.* Barneveld werkt vanuit het principe Zelf-samen-gemeente: iedereen is in eerste instantie verantwoordelijk voor zichzelf; daarna is er een rol voor de omgeving en maatschappelijke verbanden; de gemeente zorgt voor een vangnet. Daarnaast sluit de gemeente aan op burgerinitiatieven en nieuwe netwerken. De gemeente wil tevens 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 een optimale externe bereikbaarheid van de gemeente als geheel en aan individuele woon- en werklocaties. Tenslotte wordt een geïntegreerd digitaal platform 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 inzetten op schone mobiliteit.

## 2.3 Samenwerking Regio Foodvalley

De gemeenten Scherpenzeel en Barneveld maken onderdeel uit van de Regio Foodvalley. Deze regio ligt in de provincies Utrecht en Gelderland, tussen de Veluwe en de Randstad. De Regio Foodvalley is het epicentrum in Nederland van innovatie en kennis op het gebied over voedselgezondheid en voedselconsumptie en - productie. De bedrijven en onderwijsinstellingen in deze regio zijn toonaangevend met ontwikkelingen op het dit gebied van agrifood.

De bestuurs- en samenwerkingskracht in de Regio Foodvalley is sterk opgavegericht. De gemeenten werken samen op het gebied van economie, wonen en bereikbaarheid. Deze strategische samenwerking in Foodvalley is solide verankerd. Vrijwel alle Foodvalley-gemeenten zijn sterk gericht op economische productie voor 'food' of kennisontwikkeling op dat terrein. Dit is niet alleen de verdienste van de overheid, maar ook van de ondernemers en onderwijsinstellingen. Door een clustering van bedrijven en instellingen in de Regio Foodvalley beïnvloeden zij elkaar positief. De overheid bevordert dit door het wegnemen van belemmeringen, bijvoorbeeld in de bereikbaarheid of op de woningmarkt. De gemeenten beseffen dat zij ook meeliften op het succes van ondernemers en (onderwijs)instellingen. De focus op voedsel zorgt voor een sterke uitstraling.

De kwaliteit en capaciteit van de Foodvalley-gemeenten is vrijwel overal op orde, concludeerde Commissie de Graaf in 2015. Kleinere gemeenten in de regio hebben wel te maken met kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitsproblemen. Scherpenzeel maakt bijvoorbeeld ruim gebruik van diensten van de gemeenten Barneveld, maar de Commissie achtte dit destijds geen probleem zolang beide gemeenten menen dat de voordelen hiervan overheersen. Voor de samenwerking van de regiogemeenten op andere terreinen, bijvoorbeeld voor de decentralisaties in het sociaal domein, zijn coalities aangegaan; deels onderling en deels met de gemeenten in de regio Arnhem. Hierdoor hebben gemeenten verschillende samenwerkingspartners waarmee zij deze taken oppakken.

### 3. De bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel

**Vragen van bestuurskracht en optimale schaal spelen voor Scherpenzeel al langere tijd. De bezinning hierop heeft in 2018 een nieuwe impuls gekregen. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier de gemeente een oplossing heeft proberen te vinden voor de zelf ervaren problematiek van bestuurskracht. Tevens wordt beschreven hoe de rol van de provincie hierin is ingevuld tot de uiteindelijke besluitvorming van GS over de start van een artikel 8 Wet arhi procedure in juli 2020.**

Vanuit het door de gemeente Scherpenzeel zelf ervaren gebrek aan bestuurskracht heeft het toenmalige gemeentebestuur in 2007 ingezet op een fusie met de (Utrechtse) buurgemeenten Renswoude en Woudenberg. Omdat voor deze gewenste herindeling een wijziging van de provinciegrens nodig was hebben de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg de provincie Utrecht en Gelderland gevraagd een herindelingsprocedure te starten om een RSW-gemeente te worden, als onderdeel van de provincie Utrecht. De beide provincies hebben daar toen in meegewerkt. In 2011 trok de minister van Binnenlandse Zaken het daartoe ingediende wetsvoorstel in.

Na het afketsen van deze fusiepoging met Renswoude en Woudenberg ging Scherpenzeel zelfstandig verder. Er zijn sinds die tijd diverse onderzoeken en afwegingsprocessen geweest met betrekking tot bestuurskracht. Op verschillende momenten is in bestuurlijk overleg met de provincie aan de orde geweest dat Scherpenzeel met name organisatorische problemen ervoer, maar dat dit via samenwerking (met name met de gemeente Barneveld) en andere maatregelen oplosbaar was met behoud van zelfstandigheid. Terwijl het takenpakket van de gemeente groeide (o.a. transitie Sociaal Domein 2015), werd echter niet structureel geïnvesteerd in de eigen ambtelijke organisatie.

#### 3.1 Toekomstvisie 2030 en onderzoek naar realisatiekracht Scherpenzeel (2018-2019)

In 2018 gaf de provincie – mede als reactie op de rapportage van de Commissie- de Graaf (2015) – in de ‘Statennotitie Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen’ aan kwetsbaarheden, met name op organisatorisch vlak, te zien bij een aantal gemeenten in de provincie Gelderland, waaronder de gemeente Scherpenzeel. In bestuurlijk overleg in 2018 is vervolgens afgesproken dat de gemeente in eigen beheer een traject zou opzetten om zich te bezinnen op de toekomst.

De gemeente heeft – gefaciliteerd door de provincie - een interactief traject opgezet om in 2018 de Toekomstvisie 2030 op te kunnen stellen, die (ook) als basis zou kunnen dienen voor verdere bezinning op de bestuurlijke toekomst. Deze Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 is begin 2019 voor de gemeenteraad – na een interactief traject met inwoners en stakeholders uit de gemeente - unaniem vastgesteld door de gemeenteraad. In een vertrouwelijke *side letter* ‘Beelden van bestuurskracht’ geven de onderzoekers van het ondersteunende advies bureau hun persoonlijke visie op de realisering van de toekomstvisie. Zij bevelen aan een onderzoek uit te voeren naar de bestuurskracht, omdat zij twijfelen aan de mogelijkheden van Scherpenzeel om zelfstandig te blijven. Het rapport Toekomstvisie 2030 is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel E). De *side letter* uit 2019 is niet gepubliceerd door de gemeente; hij is wel vermeld in de rapportage van NSOB (Rapport-Frissen, 2020) over de politiek-bestuurlijke situatie in Scherpenzeel.

Door de provincie is vervolgens bij de gemeente aangedrongen om goed zicht te krijgen op de eigen mogelijkheden om de doelen en opgaven uit de Toekomstvisie 2030 te realiseren. In 2019 is daartoe

in opdracht van de gemeente een onderzoek uitgevoerd naar de realisatiekracht van Scherpenzeel. Ook hierbij heeft de provincie op grond van de geldende subsidieregeling een financiële bijdrage verstrekt. Uit de rapportage van dit onderzoek “Zelfbewust Scherpenzeel” bleek dat in de gemeente Scherpenzeel sprake is van een kwantitatieve en kwalitatieve disbalans tussen de opgaven en ambities waar Scherpenzeel zich voor gesteld ziet en de realisatiekracht die zij daar tegenover kan stellen. De onderzoekers kwamen tot de volgende conclusies:

- Gemeentebestuur na onstabiele periode in rustiger vaarwater, maar zowel lokale als regionale visie, kracht, rolname en positie blijft beperkt.
- Ambtelijke organisatie uiterst loyaal, maar kwantitatief én qua strategisch niveau onvoldoende toegerust op lokale en regionale opgaven en ambities.
- Scherpenzeel leunt op partners in de regio, waarin invloed beperkt is en zodoende kansen voor ondernemers en inwoners onbenut blijven.
- Scherpenzeel kent een hechte en vitale gemeenschap, waarvan kracht nog deels onbenut blijft door strategische beperkingen gemeentebestuur en organisatie.
- Realisatiekracht Scherpenzeel is in disbalans met opgaven en ambities.

De onderzoekers zagen vier denkbare oplossingsrichtingen hiervoor, waarvan een fusie met een sterke buurgemeente (i.c. Barneveld) werd geadviseerd als enige oplossing die voor de lange termijn tot een adequate realisatiekracht zou kunnen leiden. Andere opties (zelfstandigheid, ambtelijke fusie, regiegemeente) werden als niet duurzaam effectief beoordeeld. De rapportage “Zelfbewust Scherpenzeel” is opgenomen in het bijlagenboek 1 (onderdeel E).

### 3.2 Aanpak bestuurskrachtopgave door Scherpenzeel (2019-2020)

Juli 2019 heeft de gemeenteraad van Scherpenzeel naar aanleiding van dit onderzoek ‘Zelfbewust Scherpenzeel’ unaniem uitgesproken dat er sprake is van een gebrek aan realisatiekracht en heeft besloten tot een traject tot versterking daarvan. Over de keuze voor een oplossingsscenario is op dat moment geen definitieve uitspraak gedaan door de gemeenteraad, wel is “zelfstandigheid (....) onderdeel van de praktische aanpak”. Daaropvolgend is door de gemeenteraad in samenspraak met de commissaris van de Koning besloten een afweging te maken tussen het scenario Zelfstandigheid en het scenario Fusie met de gemeente Barneveld. De analyse hiervoor heeft plaatsgevonden in het najaar van 2019 door een stuurgroep uit de gemeenteraad. Vanuit de provincie was hierop aangedrongen om het oplossingenrepertoire voor de versterking van de bestuurskracht zo breed mogelijk te houden op dat moment.

Op 9 december 2019 heeft een meerderheid van de gemeenteraad (8 - 5) gekozen voor het scenario Zelfstandigheid. Kernargument in deze eindafweging kan worden samengevat onder het begrip “eigen regie”. Voorstanders van dit scenario meenden dat met het in stand houden van eigen regie via zelfstandigheid van het bestaande gemeentebestuur de belangen van de inwoners en gemeenschap van Scherpenzeel het beste gediend zijn. De afweging over dit onderwerp heeft op die avond ook geleid tot de vorming van een nieuwe coalitie en een nieuwe samenstelling van het college van B&W. Het rapport “Regie op de toekomst” van de Stuurgroep is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel E).

#### *Nadere uitwerking via Kadernota 2021 - 2024*

Het in december 2019 nieuw gevormde college van B&W heeft aangegeven bij de opstelling van de Kadernota 2021-2024 concrete en structurele oplossingen te bieden voor het versterken en

toekomstbestendig maken van de bestuurskracht binnen het door de gemeenteraad in meerderheid gekozen scenario zelfstandigheid.

Op 26 mei 2020 heeft het college van B&W de Kadernota 2021-2024 vastgesteld. Om de ambities op woningbouw, economie en voorzieningen te kunnen realiseren zet de gemeente Scherpenzeel in op het versterken van de ambtelijke organisatie met een structurele jaarlijkse investering tussen € 1,2 en € 1,6 miljoen per jaar. Daarbij wordt als optie ook uitbesteding van een aantal taken aan andere gemeenten genoemd. Op 9 juli 2020 heeft de gemeenteraad in meerderheid ingestemd met de voorstellen uit de Kadernota. Bij de op 10 november 2020 vastgestelde begroting 2021 zijn de versterkingsambities verminderd tot maximaal € 1,45 mln.

### 3.3 Rol provincie bij bestuurskrachtproblematiek Scherpenzeel (2011 – 2020)

De provincie heeft na het afketsen van de fusie in 2011 van Scherpenzeel met Woudenberg en Renswoude regelmatig bestuurlijk overleg met Scherpenzeel gevoerd. In 2018 heeft de provincie in dat overleg aangedrongen op verdere acties om de bestuurskracht te versterken en de gemeente ruimte gegeven om dat op eigen gelegenheid vorm te geven in de Toekomstvisie 2030 (2018) en het onderzoek naar realisatiekracht (2019). De gemeenten hebben deze onderzoeken zelf uit laten voeren, met financiële ondersteuning van de provincie.

De provincie heeft op basis van de rapportage “Zelfbewust Scherpenzeel” vastgesteld dat er in Scherpenzeel sprake is van een evident bestuurskrachtvraagstuk; het structureel onvermogen om de door de gemeente zelf in de Toekomstvisie 2030 vastgestelde doelen en opgaven te kunnen realiseren. Belangrijke aspecten daarin waren het gebrek aan ambtelijk-organisatorische kwantiteit en kwaliteit, de zwakke positie in de regio en richting bestuurlijke en maatschappelijke partners, en de kwetsbaarheid in het politiek-bestuurlijk samenspel en functioneren. Deze conclusies zijn door de gemeenteraad in juli 2019 ook unaniem onderschreven.

Na besluitvorming over de rapportage “Zelfbewust Scherpenzeel” in de gemeenteraad van juli 2019 heeft de provincie ruimte gegeven aan het onderzoek naar de door de gemeenteraad geformuleerde oplossingsrichtingen (zelfstandigheid en fusie met Barneveld), vanuit de overweging dat gemeenten zelf in staat moeten worden gesteld om hun bestuurskrachtopgaven op te lossen. Vanuit de provincie is daarbij wel aangegeven dat de beide te onderzoeken varianten gelijkwaardig zouden moeten worden onderzocht.

Vanuit de provincie is het afwegingsproces in Scherpenzeel vervolgens op enige afstand gevolgd. GS hebben de gemeente in november 2019 een gespreksleidraad voor bestuurskracht aan Scherpenzeel toegezonden om aan de hand daarvan zelf te kunnen toetsen op welke punten noodzakelijke versterking van de bestuurskracht aan de orde zou kunnen zijn.

In november 2019 heeft de provincie ook aangegeven dat in dit proces de balans werd gemist in de analyse tussen de beide door de stuurgroep onderzochte toekomstscenario's. Dit op basis van de eerste resultaten van de werkzaamheden van de stuurgroep, die toen openbaar zijn gemaakt. GS kwamen tot die opvatting omdat relevante informatie vanuit de gemeente Barneveld niet was opgenomen en omdat in de afweging (zgn. Argumentenkaart) een subjectieve interpretatie van materiële en immateriële voor- en nadelen van fusie met Barneveld werd gepresenteerd. GS hebben toen tevens aangegeven dat plannen van gemeenten voor duurzame bestuurskrachtversterking aan de volgende vijf randvoorwaarden moesten voldoen:

- Strategische kracht van de gemeente.
- Goede werkende verbinding in het politiek-bestuurlijk samenspel.
- Visie op de regionale samenwerking.
- Versterkte ambtelijke organisatie.
- Solide financiële uitwerking van de te nemen maatregelen hiervoor.

Deze randvoorwaarden zijn gebaseerd op de in het kader van het Statennotitie Sterk Bestuur ontwikkelde parameters/toetsingspunten voor ontwikkeling van lokale bestuurskracht en op de resultaten van het door de gemeente zelf opgedragen onderzoek van Seinstra van de Laar (“Zelfbewust Scherpenzeel”, zie paragraaf 3.2).

Na de besluitvorming in de gemeenteraad van Scherpenzeel van december 2019 hebben GS bij brief van 17 december 2019 aangegeven dat met deze besluitvorming de zorg over de toekomstbestendigheid van de gemeente Scherpenzeel niet was weggenomen. Dit omdat het onderzoek naar beide scenario's niet gelijkwaardig had plaatsgevonden en omdat naar de mening van de provincie met de gegeven oplossing niet aan de vijf randvoorwaarden voor duurzame bestuurskrachtversterking kon worden voldaan. In februari 2020 hebben GS aangegeven dat ruimte zou worden geboden aan het voornemen van B&W om in de Kadernota (alsnog) de benodigde concrete en structurele oplossingen te bieden voor het versterken en toekomstbestendig maken van de bestuurskracht. Tevens is op dat moment aangegeven dat indien de in de Kadernota uit te werken oplossing niet zou kunnen voldoen aan de door GS aangegeven toetspunten GS zouden overwegen om een procedure conform artikel 8 Wet arhi te starten.

Vanaf maart 2020 hebben GS via een maandelijks monitoringsoverleg met B&W de totstandkoming van de Kadernota gevolgd. GS hebben in het monitoringsoverleg nogmaals aangedrongen op een evenwichtige en gelijkwaardige afweging van de beide eerder onderzochte scenario's, hetgeen door B&W in dit overleg ook is toegezegd. De verslagen van dit monitoringsoverleg en de correspondentie tussen GS en de gemeente in de periode juli 2019 en juli 2020 zijn opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel E).

### 3.4 Standpuntbepaling GS naar aanleiding van Kadernota (juni/juli 2020)

In het monitoringsoverleg (maart/april 2020) wordt door het college van B&W aan GS verzocht om zo snel mogelijk duidelijkheid te willen geven over de reactie op het standpunt van B&W over de Kadernota 2021-2024. Dit met het oog op de voorbereiding van de besluitvorming in de gemeenteraad. Naar aanleiding van dit verzoek formuleren GS op 2 juni 2020 een voorlopig standpunt aan de hand van de besluitvorming in B&W over de Kadernota van 28 mei 2020. GS spraken waardering uit dat in de besluitvorming over de Kadernota de bestuurskrachtproblematiek expliciet wordt gemaakt. En dat de gemeente via een omvangrijk investeringspakket de bereidheid heeft getoond om daaraan te werken. Die investeringen betreffen primair de organisatie en deels een nieuwe huisvesting van het gemeentelijk apparaat.

GS waren van mening dat de voorgestelde oplossingsrichting en uitwerking daarvan echter te weinig vertrouwen in een duurzaam bestuurskrachtig Scherpenzeel geeft, om de volgende redenen:

- B&W schetst in de Kadernota geen geloofwaardig perspectief op veranderingen en verbeteringen in het politiek-bestuurlijk samenspel. In de praktijk blijkt dat dit juist steeds problematischer en meer gepolariseerd verloopt.
- De strategische kracht van de gemeente en de positie in de regio wordt niet fundamenteel versterkt.

- Door te investeren in de eigen ambtelijke organisatie worden problemen van kwetsbaarheid en continuïteit niet structureel opgelost, omdat veelal gewerkt zal moeten blijven worden met eenpitters/parttimers op cruciale posten en er geen ruimte is in het loongebouw om voor de lange termijn ervaren professionals aan te trekken.
- Voor de dekking van de benodigde structurele investeringen in de ambtelijke organisatie wordt in de jaren 2021 – 2024 voor een deel een substantieel beroep gedaan op incidentele middelen;
- Scherpenzeel moet bijna de volledige financiële ruimte gebruiken om de Kadernota rond te krijgen. De ruimte om wendbaar te kunnen handelen op structurele tegenvallers en onvoorziene uitgaven is nog zeer beperkt. Het langere termijn financieel perspectief ontbreekt.

GS waren tevens van mening dat de kosten van de door B&W voorgestelde oplossingsrichting (incl. lastenverzwaring voor de inwoner) niet proportioneel zijn ten opzichte van het te bereiken resultaat en meenden dat het alternatief fusie met Barneveld niet open en evenwichtig was onderzocht. GS kwam tot de conclusie dat dit alternatief met aanzienlijk minder investering in de ambtelijke organisatie en gemeentelijke huisvesting en zonder lastenverzwaring tot mogelijk dezelfde of betere resultaten voor de inwoners van Scherpenzeel zou kunnen leiden.

GS hebben ervaren dat B&W door de sterke oriëntatie op het begrip “eigen regie” uitgaat van het noodzakelijk moeten samen vallen van “dorp” en “gemeente” om de doelen voor inwoners het beste te kunnen realiseren. Vanuit die denkwijze werd zelfstandigheid een doel op zich.

GS hebben in de voorlopige standpuntbepaling aangegeven dat – indien de gemeenteraad het standpunt over de Kadernota van B&W over zou nemen – GS voornemens waren een artikel 8 procedure Wet arhi te starten om samen met de betrokken gemeentebesturen, inwoners, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partners een optimale keuze te maken voor de oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel.

Bij brief van 4 juni 2020 hebben GS de minister van BZK op de hoogte gesteld van dit standpunt, conform het Beleidskader Herindelingen. Op 8 juli heeft de minister van BZK overleg gevoerd met zowel B&W Scherpenzeel als met GS naar aanleiding van deze brief en heeft op 10 juli een antwoord gezonden op de brief van GS. In die brief aan GS is aangegeven dat de minister begrip heeft voor het voornemen van GS om regie te nemen in het gesprek over bestuurskrachtversterking. Er werden ook aandachtspunten aangegeven voor dat gesprek, onder meer dat er vanuit de opgaven moet worden geredeneerd en dat meerdere uitkomsten vanuit dat gesprek mogelijk dienen te zijn. De correspondentie tussen de GS en de minister van BZK is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel E).

### 3.5 Verkenning mogelijkheden versterking bestuurskracht Scherpenzeel (april/mei 2020)

In verband met de aankondiging in februari dat een artikel 8 Wet arhi-procedure mogelijk was, heeft de provincie in april/mei 2020 een verkenning laten uitvoeren in de regio naar de mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Er is daartoe overleg gevoerd met de buurgemeenten Renswoude, Woudenberg en Barneveld en met de regiogemeenten Ede en Veenendaal, met de Regio Foodvalley en met provincie Utrecht. Uit dit overleg kwamen de volgende conclusies:

- Snel duidelijkheid over oplossingen voor de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel is belangrijk.
- Ede, Veenendaal en Barneveld staan open voor samenwerking met Scherpenzeel via dienstverleningsovereenkomsten.
- Geen van de gemeenten heeft vanuit eigen wensen een fusieagenda en/of wens tot herindeling.
- Barneveld is de enige realistische optie voor een eventuele herindeling met Scherpenzeel. De buurgemeenten in de provincie Utrecht Renswoude en Woudenberg geven aan geen bijdrage te kunnen leveren aan de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. GS Utrecht ondersteunt de opvatting van deze gemeenten.

- Barneveld is in principe beschikbaar als fusiepartner voor Scherpenzeel als de provincie daartoe zou besluiten, met als uitgangspunt fusie per 1-1-2023.
- Eventuele herindeling van Scherpenzeel met Barneveld heeft beperkte consequenties voor de andere gemeenten en kan positief uitwerken voor de samenwerking in de Regio.
- Precair proces, wees zorgvuldig.

Deze conclusies gaven hiermee een helder beeld van de mogelijkheden voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel via constructies van bestuurlijke samenwerking en/of samenvoeging in de regio. Dit beeld heeft op een later moment geleid tot de inrichting van de open overlegfase in het kader van artikel 8 Wet arhi. Het verslag van deze verkenning is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel E).

Uit deze verkenning werd duidelijk wat realistische alternatieven zouden kunnen zijn, indien B&W Scherpenzeel er niet in zou slagen om in de Kadernota de benodigde concrete en structurele oplossingen te bieden voor het versterken en toekomstbestendig te maken van de bestuurskracht van Scherpenzeel in het scenario zelfstandigheid.

Op grond van deze gesprekken, op basis van door de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld eerder gegenereerde informatie en ervaringsgegevens van andere fusieprocessen hebben GS zich tevens een tentatief beeld gevormd van de voor- en nadelen van een mogelijke fusie tussen Scherpenzeel en Barneveld.

### 3.6 Besluitvorming artikel 8 Wet arhi (juli 2020)

Op 9 juli 2020 heeft de gemeenteraad van Scherpenzeel met de voorstellen van B&W inzake de Kadernota 2021-2024 ingestemd. Naar aanleiding hiervan hebben Gedeputeerde Staten op 14 juli 2020 besloten een open overleg – als bedoeld in artikel 8 Wet arhi – te starten om alle reële varianten nogmaals open te onderzoeken en naast elkaar af te wegen. Met als doel te komen tot een duurzame oplossing voor de bestuurskrachtopgave van de gemeente Scherpenzeel.

De provincie baseert deze besluitvorming op de opvatting dat er op grond van de onderzoeken in 2019 sprake is van een evident bestuurskrachtprobleem, dat ook unaniem erkend is door de gemeenteraad van Scherpenzeel. De provincie is tevens van mening dat B&W en raad van Scherpenzeel in de periode medio 2019 – medio 2020 de ruimte hebben gekregen om met een adequate en duurzame oplossing hiervoor te komen, waarbij GS faciliterend en ondersteunend hebben opgetreden. GS menen dat de door de gemeenteraad in de Kadernota 2021-2024 vastgestelde maatregelen geen oplossing oplevert die kan voldoen aan de door de provincie gestelde randvoorwaarden voor duurzame bestuurskracht. Concreet betekent dit dat de voorgestelde maatregelen:

- Niet leiden tot een structurele en adequate versterking van de ambtelijke organisatie
- Niet leiden tot verbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel
- Niet leiden tot versterking van de positie in de regio en in het regionaal krachtenveld
- Een structureel karakter hebben, maar deels incidenteel gefinancierd worden tot 2024 en dat voor de periode daarna geen zicht is op volledige structurele dekking van de extra organisatielasten.

Voor de provincie zijn de volgende overwegingen nog relevant, zij het niet doorslaggevend in de afweging:

- Ten opzichte van de resultaten brengt de gekozen oplossing disproportionele kosten met zich mee, met daardoor onnodige lastenverzwaringen voor inwoners
- Er heeft geen evenwichtige afweging plaatsgevonden met een of meerdere alternatieven (met name fusie met Barneveld) die – in ieder geval op het eerste gezicht – evidente voordelen bieden voor de belangen en verwachtingen van inwoners.

Door - via toepassing van het artikel 8 Wet arhi - regie te nemen in het onderzoek en de afweging van varianten willen GS op een onderbouwde en evenwichtige manier de dialoog over mogelijk duurzame oplossingen voor de bestuurskracht van Scherpenzeel voeren. Dit met als doel om te komen tot een – bij voorkeur door betrokken partijen gedeeld en gedragen - beeld hier over.

## 4. Open overleg op grond artikel 8 Wet arhi

**Op 14 juli 2020 hebben GS besloten om een overleg in het kader van artikel 8 Wet arhi te starten (zogenaamd “open overleg”). Dit hoofdstuk beschrijft de activiteiten die in deze open overlegfase onder regie van de provincie zijn uitgevoerd, welke resultaten dit heeft opgeleverd en welk standpunt naar aanleiding door het college van GS is ingenomen op 12 januari 2021.**

Voor de inrichting van het open overleg hebben GS op 14 juli 2020 een Startnotitie vastgesteld. Deze is op die datum aangeboden aan de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel als gespreksnotitie om met hen te kunnen overleggen over de meest wenselijke inrichting van de open overlegfase. In de periode medio juli – september 2020 zijn er diverse bilaterale bestuurlijke overleggen gevoerd door GS met B&W Scherpenzeel en B&W Barneveld naar aanleiding van de Startnotitie. Van de zijde van zowel B&W Barneveld als Scherpenzeel zijn opvattingen en suggesties ingebracht voor de invulling van de fase van open overleg.

Mede op grond van dit overleg is door het college van GS een plan van aanpak opgesteld voor de fase van open overleg met daarin een beschrijving van de activiteiten, de planning en de rollen van partijen daarin. In dit plan van aanpak zijn op onderdelen input en wensen van de beide gemeenten verwerkt. Bij de start van de uitvoering van het plan van aanpak is in overleg tussen de betrokken partijen een zogenaamde Spiegelgroep ingesteld, die als externe blik heeft toegezien op met name het open karakter van het proces in deze fase.

B&W Scherpenzeel hebben op 1 oktober 2020 medegedeeld niet deel te willen nemen aan het te voeren overleg in het kader van artikel 8 Wet arhi. Vanaf 1 december 2020 hebben B&W Scherpenzeel besloten wel deel te nemen. In paragraaf 4.5 (Bestuurlijk Overleg) wordt dit aspect nader beschreven. Op grond van het plan van aanpak hebben in de open overlegfase 4 (onderling samenhangende) activiteiten plaatsgevonden:

- A. *Bestuurlijke consultatie* met de bestuurlijke partners in het gebied (Ede, Veenendaal, Renswoude, Woudenberg, GS Utrecht, Regio Foodvalley) over mogelijkheden voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel;
- B. *Participatietraject* voor inwoners en stakeholders van Barneveld en Scherpenzeel, gericht op het zo goed mogelijk in beeld krijgen van hun verwachtingen en belangen bij de oplossing van de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel;
- C. *Onderzoek 3 reële varianten* voor bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel, geselecteerd op basis van de voorverkenning van mogelijkheden in het voorjaar 2020;
- D. *Bestuurlijk overleg* met de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel over de voortgang en resultaten van bestuurlijke consultatie, participatie en met name het variantenonderzoek zoals onder A, B en C. omschreven.

De Startnotitie, de gevoerde correspondentie over de Startnotitie en het open overleg alsmede het plan van aanpak zijn opgenomen in onderdeel C van bijlagenboek 1 .

### 4.1 Bestuurlijke consultatie

GS hebben bestuurlijk overleg gevoerd met de buurgemeenten, enkele betrokken regiogemeenten, het bestuur van de Regio Foodvalley en GS Utrecht. Doel van deze gesprekken was om in het kader van de uitvoering van artikel 8 Wet arhi te onderzoeken welke mogelijkheden en varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel realistisch zouden kunnen zijn. Dit was al eerder verkend (zie paragraaf 3.5); vanuit het oogpunt van volledigheid en zorgvuldigheid is deze

beoordeling in het kader van het open overleg opnieuw gemaakt. De resultaten van deze gesprekken waren samen gevat:

- *De resultaten van de verkenning in april/mei 2020 worden bevestigd.* Kort gezegd betekent dit dat de (Utrechtse) buurgemeenten Renswoude en Woudenberg voor zichzelf geen rol zien in de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel en dat de gemeenten Veenendaal en Ede – onder condities – desgewenst als samenwerkingspartner voor Scherpenzeel willen en kunnen optreden. Wat betreft de mogelijke samenwerking wordt door Veenendaal en Ede geconstateerd dat Scherpenzeel nog geen duidelijkheid heeft gegeven om welke taken het dan zou gaan, onder welke voorwaarden die samenwerking dan zou moeten plaatsvinden en welke samenwerkingspartner ze daarbij zou willen kiezen. Ook zijn er (met name bij Veenendaal) recente negatieve ervaringen met de totstandkoming van belastingsamenwerking, die enige reserve geven in het verder aangaan van samenwerkingsrelaties. Beide gemeenten geven aan het gesprek met Scherpenzeel over samenwerking te willen aangaan, maar niet uitgespeeld te willen worden of mee te werken aan mogelijk “shopgedrag” van Scherpenzeel.
- *Er worden enkele aspecten van belang voor het onderzoek benoemd.* Vanuit de bestuurlijke partners wordt aangegeven dat ze allen zien dat het van belang is dat er snel duidelijkheid komt in de bestuurlijke positie van Scherpenzeel voor de komende jaren. Vanuit Veenendaal wordt, in het geval wordt gekozen voor bestuurlijke fusie met Barneveld, aandacht gevraagd voor het mogelijk overgaan/ontvlechten van huidige samenwerkingstaken (o.a. ICT) vanuit de gemeenten Veenendaal naar een nieuw te vormen gemeente. Door alle gemeenten wordt erop gewezen dat goede maatschappelijke en bestuurlijke relaties in iedere variant waardevol worden gevonden. Vanuit GS Utrecht wordt dit ook onderschreven. Door de Regio Foodvalley wordt aangegeven dat de verwachting bestaat dat in alle varianten de goede samenwerking tussen de gemeenten in de Regio Foodvalley gestand kan worden gedaan. En dat de regionale samenwerking baat heeft bij bestuurlijke duidelijkheid en bestuurlijke continuïteit, in welke variant dan ook.
- *Betrokkenheid bij afwegingstraject adequaat.* Alle gemeenten en de Regio Foodvalley geven aan zich goed en adequaat betrokken en geïnformeerd te voelen bij het proces dat door GS wordt uitgevoerd. Er is een blijvende behoefte aan goede en tijdige informatievoorziening. Dit geldt ook voor GS Utrecht.

De resultaten van deze gesprekken zijn onder andere betrokken bij het variantenonderzoek (paragraaf 4.4). De verslagen van de gevoerde gesprekken en een samenvatting daarvan zijn opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel D).

## 4.2 Participatietraject inwoners en stakeholders (procesbeschrijving)

Het doel van de participatie in de fase van open overleg was om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de verwachtingen en belangen van inwoners en stakeholders bij de versterking van de bestuurskracht in Scherpenzeel en specifieke aandachtspunten daarvoor. Dit om de opgaven centraal te kunnen stellen bij het maken van een keuze voor de varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Er is — mede daarom — niet voor gekozen om aan inwoners en stakeholders een keuze voor een van de varianten voor te leggen, omdat die varianten nog niet voldoende inhoudelijk geladen en onderbouwd waren om een evenwichtige keuze op te kunnen baseren.

De uitgevoerde activiteiten hadden dus vooral als bedoeling om de betekenis te kunnen geven en een inhoudelijk lading van de varianten voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. De vormgeving en uitvoering van deze participatie zijn op een manier opgezet waardoor inwoners zinvol en op hedendaagse wijze betrokken zijn. In de aanpak hiervan is gekozen voor een viertal stappen:

1. *De aftrap, vooral om informatie te brengen.*
2. *Ontmoeten, bedoeld om informatie te halen.*

3. *Samen aan het werk in themagerelateerde bijeenkomsten en op de website.*
4. *Terugkoppeling van de resultaten.*

De participatie heeft plaatsgevonden van oktober tot half november 2020. Inwoners van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld zijn op verschillende manieren geïnformeerd over het proces en de mogelijkheden om deel te nemen aan de participatie. De provincie heeft speciaal voor dit proces de website 'Kijk op Scherpenzeel' ingericht, waar inwoners een filmpje met toelichting, stellingen met mogelijkheden tot reageren, agenda en documentatie konden vinden. Hiernaast waren er ook paginagrote advertenties, flyers en posters verspreid door de dorpen en campagnes op Facebook en Twitter. Gekozen was om de participatie in te richten met een diversiteit aan bijeenkomsten, met verschillende doelen en doelgroepen, namelijk:

- Keukentafelgesprekken: individuen en groepen uit de gemeenten gingen in gesprek met de commissaris van de Koning en de verantwoordelijk gedeputeerde over hun wensen en aandachtspunten voor de gemeente
- Themabijeenkomsten: alle inwoners van Scherpenzeel en Barneveld waren uitgenodigd mee te denken over specifieke onderwerpen ter verdieping van het onderzoek. De themabijeenkomsten betroffen:
  - Voorzieningen en vitaal dorp
  - Gemeente
  - Identiteit en zeggenschap
  - Financiën
  - Scherpenzeel in de regio
- Dorpsgesprek Barneveld
- Stakeholderbijeenkomsten met het Sociaal domein en Kulturhus de Breehoek.

Vanwege COVID-19 hebben alle bijeenkomsten digitaal plaatsgevonden. In december 2020 heeft de provincie een onderzoek onder de inwoners van Scherpenzeel en Barneveld laten uitvoeren door Kieskompas. Hierin zijn de inhoudelijke resultaten van de participatie getoetst. Op deze manier is nagegaan of de inhoudelijke uitkomsten van de bijeenkomsten representatief zijn.

De opbrengsten van de participatie zijn verwerkt in een participatieverslag dat is gepresenteerd in het bestuurlijk overleg (zie paragraaf 4.4.) en als onderlegger heeft gediend voor de besluitvorming van GS. Dit verslag is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel D).

### 4.3 Participatietraject inwoners en stakeholders (inhoudelijke resultaten)

In het participatietraject is een beeld gevormd van wat inwoners - van Scherpenzeel en Barneveld - vanuit hun leefwereld formuleren als de belangrijkste verwachtingen en belangen die zij door middel van een bestuurskrachtige gemeente gerealiseerd willen zien; in welke variant dan ook.

De inwoners van Scherpenzeel hebben daar een goed inhoudelijk beeld van. Dat is al eerder opgehaald in het proces van Toekomstvisie 2030. Het is bevestigd in het dialoogproces dat door de gemeente in 2019 is uitgevoerd en vervolgens ook in het participatieproces dat ten behoeve van dit variantenonderzoek is uitgevoerd. De belangen en wensen van de inwoners van Scherpenzeel richten zich in grote lijnen op:

- A. De instandhouding en mogelijke versterking van belangrijke *gemeenschapsvoorzieningen*, zowel die gebouw- en grond gebonden zijn (Kulturhus De Breehoek, bibliotheek, zwembad) als die onderdeel uitmaken van de verenigingsstructuur (scouting, sportverenigingen e.a.)
- B. De borging en bevestiging van het *karakter en identiteit* van het dorp zowel in ruimtelijke zin (open, groen), als in maatschappelijke zin (sociale infrastructuur, zie boven) als de ondernemende en zelfredzame "mind set" van een groot deel van de inwoners

- C. Adequate dienstverlening en bestuur, voldoende nabij en tegelijk van een hoge kwaliteit
- D. De kosten van het gemeentebestuur moeten in proportie zijn met de kwaliteit; kwaliteit mag wel wat kosten.

De inwoners van Scherpenzeel willen aanmerkelijk invloed hebben op de voor A, B, C en D te nemen beslissingen; een adequate vorm van zelfbeschikking over zaken die voor het dorp en de gemeenschap van belang zijn. De inwoners van Scherpenzeel verwachten van hun gemeentebestuur dat ze zowel heel “nabij” opereert als tegelijk op andere relevante schaalniveaus dingen weet te realiseren voor de inwoners die hiervoor van belang zijn. De inwoners zijn veelal bereid om een “redelijke prijs” te betalen voor een goed gemeentebestuur en adequate dienstverlening.

De wensen en belangen van inwoners van Barneveld zijn in de verschillende bijeenkomsten en activiteiten minder scherp en uitgebreid gearticuleerd. Uit de inhoudelijke reacties in het participatieproces valt af te leiden dat de inwoners van Barneveld vinden dat bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel hun eigen belangen en ontwikkelingsmogelijkheden niet zou moeten aantasten en dat naar hun inschatting op basis van huidige (beperkte) informatie ook niet zal doen. GS hebben aangenomen dat ook zij hoge verwachtingen van hun gemeentebestuur zullen hebben wat betreft prestaties, doelbereiking en dienstverlening en verwachten dat bestuur en organisaties op meerdere schaalniveaus kunnen acteren in hun belang. Dit is getoetst in het door Kieskompas uitgevoerde onderzoek in november 2020.

In het door Kieskompas uitgevoerde onderzoek worden de beelden over verwachtingen en belangen van inwoners van Scherpenzeel bevestigd; tevens blijkt dat de inhoudelijke verwachtingen en belangen (zie onder A-D hierboven) tussen inwoners van Barneveld en Scherpenzeel ongeveer met elkaar overeen komen.

#### 4.4 Variantenonderzoek

Vanuit het participatietraject (paragraaf 4.3) is expliciet geworden welke verwachtingen en belangen de inwoners van Scherpenzeel en Barneveld hebben ten aanzien van het functioneren van hun gemeentebestuur. Dit is de input geweest voor het onderzoek naar de beste c.q. meest wenselijke variant voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel.

GS hebben daarbij een afweging gemaakt tussen de meest reële bestuurlijke varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de resultaten van de verkenning zoals in paragraaf 3.5 beschreven. GS hebben de volgende 3 onderzoeksvarianten benoemd:

1. Zelfstandig Scherpenzeel (met mogelijk verschillende samenwerkingspartners die operationele taken uitvoeren op basis van dienstverleningsovereenkomsten) en zelfstandig Barneveld.
2. Duurzaam partnerschap tussen Scherpenzeel en Barneveld.
3. Bestuurlijke fusie tussen Scherpenzeel en Barneveld per 1-1-2023.

Voor fusievarianten met andere gemeenten bleek ofwel geen meerwaarde ofwel geen draagvlak bij die andere gemeenten. Daarbij speelt de geografische positie van Scherpenzeel een belangrijke rol; Barneveld is de enige Gelderse buurgemeente, die ook bereid was om in een fusievariant mee te willen denken. De andere buurgemeenten (Renswoude en Woudenberg) liggen in provincie Utrecht. GS hebben de conclusie getrokken dat voor een interprovinciale herindeling met deze gemeenten geen enkel draagvlak aanwezig was bij deze gemeenten noch bij de provincie Utrecht. Daarnaast is

het de vraag welke inhoudelijke meerwaarde een dergelijke herindeling zou opleveren in relatie tot de extra complicatie van een interprovinciale herindeling.

Samenwerkingsvarianten met diverse gemeenten zijn betrokken bij de beoordeling van Variant 1 (zelfstandig Scherpenzeel met samenwerkingsarrangementen). Daarnaast is een aparte variant (Variant 2) benoemd van duurzame samenwerking, die eventueel op den duur (al dan niet via een groeimodel) zou kunnen leiden tot een bestuurlijke fusie. Gezien de geografische ligging is Barneveld de enige partner die voor zo'n variant in aanmerking komt voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel.

Er is een Brondocument opgesteld met feitelijke informatie uit een groot aantal bronnen als onderbouwing voor de afweging van de varianten:

- Onderzoeks- en ervaringsgegevens over samenwerking en samenvoeging van gemeenten
- Voorzieningscan, met een overzicht van de voorzieningsituatie in Barneveld en Scherpenzeel
- Een casestudy naar kernenbeleid en de positie van kern/dorpsgemeenschappen in verschillende bestuurlijke constellaties in Nederland
- Inventarisatie naar manier waarop de 28 kleinste gemeenten van Nederland (tot 12.000 inwoners) omgaan met de schaal- en bestuurskracht vragen waar zij zich voor gesteld zien en welke strategieën zij daarvoor hanteren
- Gegevens uit de programmabegrotingen 2021.

Om de varianten te kunnen beoordelen zijn zes criteria benoemd, die zijn ontleend aan de criteria die de gemeente Scherpenzeel eerder heeft gebruikt voor de eigen afweging rond zelfstandigheid en fusie in najaar 2019 en voorjaar 2020, te weten:

- Gemeenschap (voorzieningen, karakter en identiteit dorp)
- Bestuur (incl. politiek- bestuurlijk samenspel)
- Ambtelijke organisatie
- Samenwerking en partnerschap
- Financiën
- Specifieke onderwerpen (Sociaal Domein & Breehoek).

In het brondocument is per variant een overzicht opgenomen van de kansen en risico's van iedere variant op deze 6 criteria. Op basis van het geheel van de informatie is een afwegingsdocument opgesteld met daarin een expertmatig oordeel over de varianten op de zes criteria als input voor de bestuurlijke discussie in het bestuurlijk overleg (paragraaf 4.5). Het brondocument en het afwegingsdocument zijn opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel D). Zeer compact geformuleerd leidt de variantenanalyse tot de volgende inhoudelijke conclusies:

- Variant 1 biedt geen duurzaam perspectief op bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel, omdat het niet de structurele organisatorische en bestuurlijke problemen kan oplossen die onderliggend zijn aan het gebrek aan bestuurskracht. Er is vanuit de belangen van inwoners wel optimalisering van deze variant mogelijk met name ten aanzien van de samenwerking met andere gemeenten; daarbij is dan feitelijk sprake van Variant 2.
- Variant 2 kan – in een geoptimaliseerde vorm – perspectief bieden op duurzame bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel en ook (beperkte) voordelen bieden aan Barneveld. Essentieel is dat dan een vorm wordt gekozen waarin de samenwerking substantieel (ambtelijk en bestuurlijk), exclusief en onomkeerbaar is, zodat ook lange termijnperspectief geboden kan worden indien tot een bestuurlijke fusie zou moeten worden overgegaan. Ook moet rekening gehouden worden dat de "lusten en de lasten" van deze variant niet congruent zijn tussen beide partners.
- Variant 3 biedt zonder meer perspectief op duurzame bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel en biedt ook voordelen aan Barneveld op zowel strategisch als meer operationeel vlak. Optimalisering van deze variant is nodig om

er voor te zorgen dat in een gefuseerde gemeente optimaal rekening kan worden gehouden met verwachtingen en belangen van alle burgers in de nieuwe gemeente, in het bijzonder ook die van Scherpenzeel.

#### 4.5 Bestuurlijk Overleg

GS hebben de colleges van burgemeester en wethouders van Scherpenzeel en Barneveld in de gelegenheid gesteld om met GS en met elkaar overleg te voeren. De inzet van de provincie was daarbij om in een open overleg en in samenwerking met onder meer de besturen van de andere gemeenten in de regio af te wegen wat de beste oplossing is voor de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel. Een herindeling is in dit verband als realistische mogelijkheid genoemd, maar uitdrukkelijk is in het overleg ook steeds ruimte geboden voor onderzoek naar andere opties. Onder meer geldt dit voor het scenario van zelfstandigheid, en voor verschillende vormen van ambtelijke samenwerkingen in de regio. GS hebben in het overlegtraject ook de besturen van de provincie Utrecht en de omliggende gemeenten geconsulteerd om de resultaten uit de eerste verkenning te toetsen, te verdiepen, en eventueel aanvullende suggesties te horen. Net als Scherpenzeel en Barneveld zijn zij verzocht om eigen ideeën en/of aanvullend te onderzoeken scenario's in het overleg ter sprake te brengen.

GS heeft in de tweede helft van 2020 (juli en september) verschillende gesprekken gevoerd met de colleges van B&W van respectievelijk Scherpenzeel en Barneveld. Het college van Scherpenzeel gaf in het bestuurlijk overleg van 1 oktober 2020 aan wel te willen overleggen, maar niet als onderdeel van de arhi-procedure. Het college van Scherpenzeel heeft de uitnodigingen, agenda's en stukken voor Bestuurlijk Overleggen van 13 oktober, 3 november en 19 november ontvangen, maar zij heeft niet aan het overleg willen deelnemen. Vanaf 1 december 2020 is het college van Scherpenzeel weer aan tafel gekomen. Bij het bestuurlijk overleg op 8 en 15 december 2020 waren dus zowel het college van Barneveld als dat van Scherpenzeel aanwezig en heeft overleg plaatsgevonden over de door hen gewenste varianten. De bijeenkomsten van het bestuurlijk overleg vonden plaats op 13 oktober, 3 november, 19 november, 1 & 8 december (gecombineerde vergadering), 15 december. De vastgestelde verslagen van de overleggen zijn in onderdeel D van bijlagenboek 1 opgenomen.

In het bestuurlijk overleg van 15 december 2020 hebben beide gemeenten conclusies getrokken over de positie van het college van B&W van Scherpenzeel ten opzichte van de 3 varianten uit het variantenonderzoek:

- B&W Scherpenzeel heeft aangegeven voorkeur te hebben voor Variant 2 (duurzaam partnerschap Barneveld en Scherpenzeel), met daarbij de kanttekening dat die zou moeten gaan om een invulling zonder "stip op de horizon" (bestuurlijke fusie). B&W Scherpenzeel gaf aan de invulling van deze variant samen met beoogd partner (eventueel onder regie van de Provincie) verder vorm te willen gaan geven. Daarbij zou een groeimodel vanuit samenwerking op taakonderdelen naar steeds verdergaande organisatorische en beleidsmatige samenwerking een mogelijkheid zijn voor Scherpenzeel.
- B&W Barneveld heeft aangegeven de keuze voor een van de varianten over te laten aan de provincie. B&W Barneveld gaf daarbij aan bereid te zijn om als partner van Scherpenzeel te willen optreden in Variant 1 (zelfstandig met meerdere samenwerkingspartners) en in Variant 3 (bestuurlijke fusie) en in die laatste variant ook samen met Scherpenzeel te willen bouwen aan een gemeente waarin ten volle aan de verwachtingen en belangen van alle burgers (dus ook die van Scherpenzeel) zou kunnen worden gewerkt. B&W Barneveld gaf aan geen heil te zien in Variant 2 vanuit te zeer wisselende percepties over de invulling en het mogelijke eindperspectief, vanwege het in de afgelopen tijd geërodeerd vertrouwen en vanwege de voor Barneveld beperkte materiële meerwaarde in relatie tot de inspanningen die hiervoor moeten worden geleverd.

Deze conclusies hebben duidelijk gemaakt dat B&W Scherpenzeel inmiddels tot het inzicht zijn gekomen dat een verregaand partnership met Barneveld een betere variant voor versterking van de bestuurskracht is dan de in de eigen Kadernota beschreven variant. In die variant zou een grotendeels solitair werkend Scherpenzeel met mogelijk verschillende partners op deelterreinen samenwerken. Ook is duidelijk geworden dat B&W Scherpenzeel Barneveld (boven Ede of Veenendaal) ziet als geprefereerde partner. Dit nadere inzicht is een belangrijk resultaat van het bestuurlijk overleg.

Uit de standpuntbepaling van beide gemeenten is duidelijk geworden dat Scherpenzeel en Barneveld de andere gemeente ziet als een potentieel duurzame partner. Dit is ook te beschouwen als een belangrijk resultaat van het bestuurlijk overleg, waarmee mogelijk een basis is gelegd voor een toekomstig partnerschap tussen beide gemeenten in welk verband dan ook.

#### 4.6 Spiegelgroep

Uit de eerste gesprekken met beide gemeenten over de Startnotitie in de zomer 2020 kwam bij GS het idee op voor de mogelijkheid van een externe blik die kritisch zou kunnen meedenken op het proces. Op basis van deze gedachte hebben GS een zogenoemde spiegelgroep ingesteld. Deze groep heeft alle partijen, dus GS en de beide betrokken gemeenten (zowel gemeenteraad als B&W) gesproken en de spiegel voorgehouden omtrent hun rol in het proces en met name ten aanzien van het open karakter van het overleg (geen vooringenomenheid) in deze fase.

De spiegelgroep werd in samenspraak met de beide colleges van B&W als volgt samengesteld:

- De heer W. van Beek (o.a. voormalig-cvdK provincie Utrecht), voorzitter
- De heer J. Franssen (o.a. staatsraad, voormalig-cvdK provincie Zuid-Holland)
- De heer P. Schalk (o.a. lid Eerste Kamer SGP, fractievoorzitter)
- De heer M. de Vries (o.a. hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit).

De spiegelgroep heeft aan GS mondeling verslag gedaan van haar bevindingen en het e.e.a. tevens vastgelegd in een procesverslag. Vanuit de opdracht te reflecteren op het proces legt de spiegelgroep de vinger op een discrepantie in de wetgeving. Het wettelijk kader (arhi) en het bijbehorende beleidskader zijn volgens de spiegelgroep niet eenduidig: de wet gaat uit van herindeling, terwijl het beleidskader juist de opdracht geeft om breed te kijken naar meerdere varianten. De spiegelgroep constateert dat hierdoor het beeld van vooringenomenheid ontstaat.

GS herkennen de ambivalentie in de wetgeving. De waarneming van de spiegelgroep dat meerdere gemeenten het overleg niet open vinden, herkennen GS niet. Dit is alleen door het college van de gemeente Scherpenzeel aangegeven en niet door het college van gemeente Barneveld. GS hebben - in overleg met de gemeenten - meerdere oplossingsrichtingen eenduidig en evenwichtig uitgewerkt en hebben alle inspanningen verricht om het proces en overleg open vorm te geven.

De spiegelgroep geeft aan dat zeker in de eerste maanden van de arhi-procedure verschillende betrokkenen steken hebben laten vallen. Daarnaast heeft de spiegelgroep geconstateerd dat genoemd frame het voor Scherpenzeel moeilijk maakte om aan tafel te komen; de spiegelgroep heeft daar met Scherpenzeel over gesproken en hen geadviseerd toch deel te nemen, wat ook is gebeurd. Wij zijn de spiegelgroep daarvoor erkentelijk. Wij herkennen overigens niet dat Scherpenzeel pas in december 2020 aan tafel is gekomen en dat toen het open overleg startte. Scherpenzeel zat aan tafel bij het eerste bestuurlijke overleg binnen het open overleg vanaf juli 2020

(zie ook paragraaf 4.5). Zij heeft daar kenbaar gemaakt niet verder te willen deelnemen aan de vervolg overleggen, indien het overleg plaatsvindt vanuit het kader van de arhi-procedure. Dat is echter het kader dat voortvloeit uit het besluit dat GS heeft genomen. Scherpenzeel is steeds uitgenodigd voor de overleggen. Om haar inhoudelijk aangehaakt te houden, heeft de provincie Scherpenzeel ook altijd de agenda en stukken toegestuurd. Ondertussen zat de gemeente Barneveld elke keer aan tafel bij het bestuurlijke overleg. Barneveld heeft zich in onze ogen ook niet afwachtend opgesteld, maar als een constructieve partner.

Met betrekking tot het proces om te komen tot een variantenkeuze heeft de spiegelgroep gewezen op het ingewikkelde spanningsveld waarin een oplossing moet worden gezocht: de problematiek is groot, er is snel behoefte aan duidelijkheid maar de gemeenten kijken verschillend naar de toekomstige vorm van samenwerking. De spiegelgroep constateert dat de betrokken partijen in het open overleg niet dicht bij elkaar zijn gekomen omtrent de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel. Dit is niet het beeld dat de provincie uit het bestuurlijk overleg haalt: de betrokken partijen zijn in het open overleg wel degelijk dicht bij elkaar gekomen omtrent de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel, maar niet t.a.v. het daarbij toe te passen bestuurlijke construct. De spiegelgroep heeft ons daarom aangeraden een afweging te maken tussen nu besluiten met het oog op snelle duidelijkheid en het nemen van meer tijd om te bezien waar de gemeenten zelf mee komen; aan beide keuzen kleven risico's.

Het verslag van de spiegelgroep is opgenomen in het bijlagenboek 1 (onderdeel D).

#### **4.7 Constateringen naar aanleiding van open overleg (januari 2021)**

Op 12 januari 2021 hebben GS zich beraden over de resultaten van de verschillende activiteiten en resultaten in het open overleg. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies. Deze hebben betrekking op het open karakter van deze fase, het actuele beeld over de bestuurskracht van Scherpenzeel en de te maken keuzes voor de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel

##### ***GS constateren dat het proces in deze fase een open karakter heeft gehad***

- Inwoners, stakeholders alsmede alle betrokken bestuurlijke partners hebben de gelegenheid gehad om hun bijdrage te leveren in de te maken afweging voor de keuze van varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel;
- De voorverkenning, de bestuurlijke consultatie en het variantenonderzoek hebben een goed beeld gegeven van alle theoretische varianten die voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel in aanmerking kunnen komen, van de meest reële varianten daarbinnen en van de argumenten en criteria die daarbij afgewogen moeten worden;
- Met name in het bestuurlijk overleg over het variantenonderzoek is gebleken dat de B&W's van Barneveld en Scherpenzeel (uiteindelijk) bereid bleken hun eigen (oorspronkelijke) voorkeuren voor de meest gewenste variant voor bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel in ieder geval ter discussie te willen stellen.

##### ***GS constateren dat de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel zich heeft bevestigd en verdiept***

Na de besluitvorming over de Kadernota in de gemeenteraad van Scherpenzeel (juli 2020) heeft zich een bestuurscrisis voorgedaan toen de wethouders hun vertrouwen in de waarnemend burgemeester hebben opgezegd en deze met ziekteverlof is gegaan. Daarmee is de bestuurbaarheid van de gemeente negatief beïnvloed, met name in het regionaal krachtenveld en vanuit de noodzaak om juist in deze tijd voldoende onafhankelijke bestuurskwaliteit te kunnen inbrengen.

Mede in relatie tot deze gebeurtenissen is het constructieve samenspel tussen B&W en gemeenteraad de afgelopen periode verslechterd en is de polarisatie gegroeid, onder andere tot uiting komend in de handelwijze van de gemeenteraad ten aanzien van deelname aan gesprekken met GS en de spiegelgroep in de periode van het open overleg.

Uit de gesprekken met de buurgemeenten en het gevoerde bestuurlijk overleg is gebleken dat B&W Scherpenzeel geen voortgang heeft kunnen boeken in de Kadernota voorziene samenwerkingsarrangementen met andere gemeenten. Door het niet uitvoeren van eerder vastgestelde intenties tot (belasting)samenwerking met Veenendaal en Woudenberg is het vertrouwen van buurgemeenten in Scherpenzeel als samenwerkingspartners verminderd. Tegelijkertijd zijn er meer signalen gekomen en ook door B&W Scherpenzeel geuit in het bestuurlijk overleg dat het voor de uitvoering van taken en voor de organisatieontwikkeling in Scherpenzeel steeds belangrijker wordt dat samenwerking met een sterkere partner wordt aangegaan.

Het is gezien het bovenstaande positief te waarderen dat B&W Scherpenzeel hebben aangegeven in het bestuurlijk overleg met overtuiging aan te willen koersen op een strategisch en duurzaam partnerschap met Barneveld als geprefereerde partner, om daarmee in ieder geval perspectief te kunnen bieden aan de eigen organisatie en mogelijk ook de interne politieke verschillen over de bestuurlijke toekomst te kunnen overbruggen.

***GS constateren dat Scherpenzeel en Barneveld willen kiezen voor elkaar, in verschillende constructies.***

Uit het bestuurlijk overleg blijkt duidelijk dat Scherpenzeel en Barneveld in elkaar een potentiële duurzame partner zien. Wel spreken ze daarbij ieder de sterke voorkeur uit voor verschillende bestuurlijke constructen waarin dat partnerschap tot stand zou moeten komen.

Inhoudelijk kan het verschil van inzicht tussen beide gemeenten goeddeels verklaard worden uit het feit dat voor- en nadelen van de varianten 2 (duurzaam partnerschap) en 3 (bestuurlijke fusie per 1-1-2023) verschillend worden ervaren en beoordeeld in beide gemeenten. Scherpenzeel meent dat vooral het verlies van “eigen regie” en de grotere afstand tussen bestuur/organisatie van de gemeente en de lokale gemeenschap in Scherpenzeel de fusievariant 3 niet/minder geschikt maken als oplossing van de bestuurskrachtproblematiek van Scherpenzeel. Barneveld meent dat variant 2 voor Barneveld weinig materiële meerwaarde heeft ten opzichte van de inspanningen die moeten worden gedaan om er voordeel uit te halen. Het is in hun ogen een variant waar Barneveld veel extra moet doen en weinig reële versterking oplevert op organisatorisch en/of bestuurlijk terrein. Daarbij bestaat bij Barneveld het beeld dat de expliciete behoefte aan eigen zeggenschap en eigen regie vanuit de gemeente Scherpenzeel voor veel overleg, afstemming en mogelijk ook spanning in de samenwerking zal zorgen.

GS is er in het bestuurlijk overleg van overtuigd geraakt dat dit verschil van inzicht tussen beide gemeenten niet op korte termijn kan worden overbrugd. Behalve inhoudelijke verschillen van opvatting over meerwaarde en kansen en risico's van beide varianten speelt ook het betrekkingenaspect op dit moment een rol. De gemeenten zijn nu niet in staat om die variantkeuze in gezamenlijkheid te maken.

Voor een optimale keuze tussen de varianten zullen met name ook de “hoe-aspecten” van iedere variant moeten meewegen. Bij de keuze voor een van de varianten zal goed gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om die variant zo te optimaliseren dat daarin in voldoende mate tegemoet

gekomen kan worden aan de belangen vanuit ofwel Barneveld (met name in variant duurzaam partnerschap) ofwel Scherpenzeel (met name in variant bestuurlijke fusie).

***GS constateren dat een geoptimaliseerde Variant 3 het beste aansluit bij de belangen en verwachtingen van inwoners in beide gemeenten.***

Op grond van de resultaten van het participatietraject is een globaal, doch duidelijk, beeld ontstaan over de verwachtingen en belangen van inwoners van Scherpenzeel en Barneveld bij het functioneren van hun lokaal bestuur. In het kader van het variantenonderzoek is een duidelijk beeld ontstaan over de kansen en risico's van de 3 reële varianten voor versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Ook is een duidelijk beeld ontstaan over de mogelijkheden om ieder van deze varianten te optimaliseren vanuit de belangen en verwachtingen van inwoners van beide gemeenten. Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg is duidelijk geworden welke voorkeuren er leven bij de Scherpenzeel en Barneveld voor de te kiezen variant voor versterking van bestuurskracht.

Op grond van deze resultaten van het open overleg concludeerden GS op 12 januari 2021:

- Variant 1 biedt onvoldoende waarborgen dat de bestuurskracht van Scherpenzeel structureel en duurzaam wordt versterkt en de belangen en inwoners van inwoners van Scherpenzeel op termijn ook goed kunnen worden bediend.
- Variant 2 biedt – bij een goede invulling – perspectief op een voldoende versterking van bestuurskrachtversterking van Scherpenzeel met ook een lange termijn perspectief en heeft daarom draagvlak bij B&W Scherpenzeel.
- Variant 2 biedt – ook bij een goede invulling – beperkte meerwaarde vanuit het perspectief van de belangen en verwachtingen van inwoners van Barneveld en heeft mede daarom geen draagvlak bij B&W Barneveld.
- Variant 3 biedt bij een optimale invulling goede waarborgen om de bestuurskracht van Scherpenzeel en ook die van Barneveld te versterken. Vanuit Scherpenzeel is beperkt politiek-bestuurlijk draagvlak voor deze variant vanwege het veronderstelde verlies van zeggenschap/eigen regie van inwoners van Scherpenzeel en vanwege het risico van een groter ervaren afstand. Deze variant heeft draagvlak bij B&W Barneveld vanwege de strategische versterking van de gemeente.
- Een geoptimaliseerde variant 3 (die vanuit GS op dat moment variant “3 plus” wordt genoemd) biedt goede mogelijkheden om in te spelen op de belangrijkste verwachtingen en belangen van de inwoners van Scherpenzeel. In deze variant “3 plus” heeft het dorp Scherpenzeel in de nieuwe gemeente, evenals andere dorpen, een hoge mate van zelfbeschikking. Binnen dit model wordt de zeggenschap en autonomie van het dorp goed vormgegeven en wordt de toenemende afstand tussen inwoner en gemeentebestuur overbrugd. Dit kan gestalte krijgen middels vernieuwing van het dorpenbeleid zoals Barneveld dat al geruime tijd hanteert; Barneveld heeft aangegeven daar nadrukkelijk voor open te staan.

Een verder uitgewerkte inhoudelijke onderbouwing van deze conclusies is opgenomen in het afwegingsdocument dat ook in het bestuurlijk overleg van 15 december (van de beide colleges van B&W en GS) aan de orde is geweest. In dit afwegingsdocument wordt, vanuit de door de inwoners geuite verwachtingen en belangen, iedere variant “gescoord” op de zes geformuleerde criteria, waarbij ook de optimaliseringsmogelijkheden per variant worden aangegeven vanuit diezelfde verwachtingen en belangen van inwoners en stakeholders. Het afwegingsdocument is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel D).

GS hebben zich in het bestuurlijk overleg ervan vergewist dat voor Variant 2 op afzienbare termijn geen/onvoldoende draagvlak bij beide gemeenten is te genereren, ook niet als onder regie van de provincie hier de komende maanden nog verdere besprekingen over zouden plaatsvinden. Omdat daarnaast door de gemeenten was aangedrongen op snelle duidelijkheid, was uitstel van de

beslissing geen optie voor GS. Dit laat onverlet dat als de beide gemeenten onder eigen regie toch tot een dergelijk gezamenlijk draagvlak waren gekomen, dit voor GS een belangwekkend feit zou zijn geweest in het totaal van het afwegingstraject. In hoofdstuk 5 wordt op dit punt nader ingegaan in verband met de voorbereiding van de besluitvorming over het herindelingsadvies en het daarbij gevoerde bestuurlijk overleg.

#### **4.8 Zeggenschap inwoners centraal; keuze voor Variant 3-“plus”**

Het participatietraject in deze fase van open overleg heeft duidelijk en expliciet gemaakt wat inwoners en stakeholders in beide gemeenten in hoofdlijnen verwachten van hun gemeentebestuur. Ze verwachten inhoudelijke resultaten, vooral op het terrein van voorzieningen en dienstverlening. En ze verwachten een gemeentebestuur dat hun ruimte en invloed geeft en dichtbij de lokale gemeenschap en hun belangen optreedt.

GS concluderen dat een keuze voor Variant 3 (“plus”) op dit moment de beste en enige realistische weg is om dit te bereiken. Het biedt de inwoners van Scherpenzeel en Barneveld een sterk en goed functionerend bestuur en een solide, professionele ambtelijke organisatie, wat met name voor de inwoners van Scherpenzeel veel meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige situatie. Het aanbrenge van een “plus” in deze variant moet er voor zorgen dat de invloed en zeggenschap van de dorpsgemeenschappen van de gemeente Barneveld (waar onder die van Scherpenzeel) geregeld en gewaarborgd is. Daartoe zet dit herindelingsadvies in op een vernieuwende en passende vorm van kernenrepresentatie of binnengemeentelijke decentralisatie van zeggenschap en mogelijk daarbij behorende instrumenten en budgetten in de nieuwe gemeente Barneveld. Voor de inwoners van Scherpenzeel betekent dat “het beste van 2 werelden”, voor de inwoners van andere dorpen in Barneveld mogelijk een impuls voor het gemeenschapsleven en de zeggenschap daarover.

De provincie kan en wil deze “plus” niet afdwingen in het kader van dit herindelingsadvies, maar wil zeker stimulerend en bevorderend optreden, in samenspraak met de beide gemeentebesturen, om dat in de komende maanden verder vorm en inhoud te geven met het oog op de voorbereiding van de nieuwe gemeente. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal benaderd worden om hierin mee te ontwikkelen. Uiteindelijk zal de beslissing hierover genomen moeten worden door de gemeenteraad van de (nieuwe) gemeente Barneveld.

De provincie meent dat een optimale invulling van deze variant stimulerend kan werken op het draagvlak voor dit herindelingsvoorstel en op de overtuiging bij alle inwoners dat het een goede keuze is voor beide gemeenten. GS hebben zich na vaststelling van het herindelingsontwerp ingezet om het draagvlak voor het voorstel te bevorderen en te toetsen via een onderzoek door Kieskompas. Dit wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

## 5. Voorbereiding herindelingsadvies (januari – mei 2021)

**Na de vaststelling van het herindelingsontwerp door GS (26 januari 2021) zijn van de zijde van de provincie verschillende activiteiten ontplooid om informatie over het herindelingsvoorstel te geven en om draagvlak voor het voorstel te bevorderen en te toetsen. Dit ook als ondersteuning voor de zienswijzeprocedure in die periode. In deze periode heeft er overleg plaatsgevonden tussen provincie en de beide gemeenten en is nog extra informatie gegenereerd die van belang kan zijn voor het te ontwikkelen dorpenbeleid.**

### 5.1 Communicatie herindelingsontwerp

Op 26 januari 2021 stelde het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland het herindelingsontwerp Barneveld-Scherpenzeel vast. Hierover zijn beide gemeenten, regiogemeenten en provincie Utrecht per brief geïnformeerd. Dezelfde dag is de vaststelling van het herindelingsontwerp door de provincie bekend gemaakt door:

1. De uitgifte van een persbericht.
2. De plaatsing van het herindelingsontwerp op Kijkopscherpenzeel.nl.
3. De publicatie van een publieksvriendelijke samenvatting in pdf (bij persbericht en op Kijkopscherpenzeel.nl).
4. Mailbericht aan de bij de provincie bekende stakeholders met de pdf van de publieksversie als bijlage.
5. Brief aan bestuurlijke partners met kennisgeving vaststelling herindelingsontwerp en uitnodiging tot het eventueel indienen van een zienswijze.

Vervolgens hebben, conform de Wet arhi, beide gemeenten binnen twee weken het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage gelegd. Beide gemeenten hebben gezorgd voor de communicatie daarover in officiële publicaties en via de eigen communicatiekanalen (gemeentepagina, website en social media).

Daarnaast is door de provincie aanvullende communicatie ingezet over het herindelingsontwerp. Doel hiervan was om zoveel mogelijk mensen in beide gemeenten te informeren over het herindelingsontwerp, hen te attenderen op de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen én te bevragen op hun inhoudelijke mening over het herindelingsontwerp in een later te houden onderzoek van Kieskompas.

De provincie heeft diverse digitale informatiebijeenkomsten georganiseerd voor inwoners, ondernemers en andere belangstellenden over de inhoud van het herindelingsontwerp. Dit om hen inhoudelijk te informeren binnen de lopende zienswijzeperiode. Het ging hierbij om:

- Twee avonden in de vorm van een webinar waarin de provincie het herindelingsontwerp inhoudelijk toelichtte en deelnemers via de chat vragen konden stellen aan de bestuurders en de projectleider. De vragen en antwoorden zijn geplaatst op [kijkopscherpenzeel.nl](http://kijkopscherpenzeel.nl).
- Vervolgens een drietal (openbare) gespreksavonden waarin mensen in kleine groepen konden deelnemen aan een gesprek met medewerkers van de provincie over de inhoud van het herindelingsontwerp.

De bijeenkomsten zijn aangekondigd in publicaties van beide gemeenten (gemeentepagina lokale kranten, website en social media) en de provincie (nieuwsbericht, website en per mail aan stakeholders).

## 5.2 Communicatie over herindelingsontwerp bij peiling Scherpenzeel

Gemeente Scherpenzeel heeft ervoor gekozen om zelf een peiling te houden over de toekomst van Scherpenzeel. Deze werd gehouden op dezelfde dag als de verkiezingen voor de Tweede Kamer (17 maart 2021). Bewoners van Scherpenzeel hadden de mogelijkheid om te kiezen voor een van de volgende drie mogelijkheden:

1. Herindeling met Barneveld conform het ontwerp van GS;
2. Zelfstandig Scherpenzeel conform het voorstel van het college van Scherpenzeel;
3. Geen mening.

Tijdens de campagne over deze peiling is ook aandacht besteed aan het herindelingsontwerp. Hiertoe werden op de website van de gemeente de beide opties (herindeling en zelfstandigheid) toegelicht. Het herindelingsontwerp en de samenvatting zijn op de gemeentelijk website geplaatst met een link naar [kijkopscherpenzeel.nl](http://kijkopscherpenzeel.nl). Ook de informatiebijeenkomsten van de provincie zijn daar aangekondigd.

## 5.3 Onderzoek Kieskompas

Van 25 maart tot en met 1 april 2021 heeft Kieskompas, in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van de provincie onderzoek gedaan onder inwoners van de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel. Het onderzoek bracht in kaart wat inwoners vinden van het herindelingsontwerp en hoe ze denken over de voorgenomen samenvoeging tussen Barneveld en Scherpenzeel. Bij het opstellen van de vragenlijst is gebruik gemaakt van de informatie uit het herindelingsontwerp en de uitkomsten uit het onderzoek dat Kieskompas eind 2020 in Scherpenzeel en de gemeente Barneveld uitvoerde.

### *Respondenten*

Het onderzoek is door 1051 respondenten ingevuld. Hiervan woonden 69 respondenten buiten Barneveld of Scherpenzeel, deze werden buiten de analyses gelaten. Aangezien het om een openbare vragenlijst ging zijn verschillende methodes in de vragenlijst ingebouwd om 'misbruik' waar te nemen. Er was geen sprake van grootschalig misbruik, maar wel zijn uiteindelijk 31 respondenten uitgesloten omdat ze minder dan 65% van de vragen beantwoord hebben, onvoldoende tijd aan vragen besteed hadden om deze werkelijk te kunnen lezen, of omdat ze het onderzoek meerdere keren hadden ingevuld. De analyses van het onderzoek zijn uiteindelijk uitgevoerd op basis van 925 respondenten, waarvan 400 inwoners van Scherpenzeel en 525 inwoners van de gemeente Barneveld.

### *De weging*

Om de resultaten representatief te maken voor stemgerechtigde inwoners van Scherpenzeel en Barneveld, is een weging op de resultaten van het onderzoek uitgevoerd. De resultaten zijn hiertoe gewogen naar geslacht, leeftijd, opleiding, en stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen (indien bekend). De uitkomsten van het onderzoek moeten gelezen worden als trends en grove gemiddelden.

## Conclusies resultaten onderzoek Kieskompas

In de uitgebreide rapportage (bijlagenboek 2, deel 2B) zijn de onderzoeksresultaten en de methodiek in detail te lezen. De belangrijkste resultaten van het onderzoek van Kieskompas zijn:

1. De voorgenomen samenvoeging leeft meer onder Scherpenzelaars dan onder inwoners van de gemeente Barneveld. Zo zijn ze gemiddeld genomen beter op de hoogte, maken ze zich meer zorgen, en voelen ze een mengeling van emoties. Hoewel de samenvoeging ook leeft onder inwoners van de gemeente Barneveld, hebben ze minder kennis genomen van het herindelingsontwerp en geeft bijna de helft aan dat ze geen specifieke emotie ervaren wanneer ze aan de samenvoeging denken.
2. In dit onderzoek is twee keer gevraagd naar de mening van de inwoners over de samenvoeging: aan het begin van de vragenlijst en opnieuw naar het einde van de vragenlijst toe. Het percentage Scherpenzelaars dat de voorgenomen samenvoeging de eerste keer een *goed plan* noemt (18%) is vergelijkbaar met de groep die bij de inwonerspeiling van 17 maart door de gemeente voor het antwoord '*Herindeling met Barneveld (volgens het Herindelingsontwerp van GS)*' koos (15%).
3. Na aanvullende informatie uit het herindelingsontwerp zijn deelnemers opnieuw gevraagd naar hun mening over de voorgenomen samenvoeging als het herindelingsontwerp wordt uitgevoerd, en de vier punten (inspraak, voorzieningen, dienstverlening, financiën) worden waargemaakt. Dit geeft een compleet ander beeld dan de eerste keer dat deze vraag werd gesteld (zie onderstaande tabel).

	Barneveld (eerste keer)	Barneveld (tweede keer)	Scherpen- zeel (eerste keer)	Scherpen- zeel (tweede keer)
Dat lijkt mij een goed plan	10%	15%	13%	20%
Dat is acceptabel onder (deze) voorwaarden	22%	36%	12%	21%
Dat lijkt mij een slecht plan	37%	25%	67%	48%
Dat maakt mij eigenlijk niet zoveel uit	25%	13%	2%	3%
Dat weet ik niet / Geen mening	7%	12%	2%	7%

4. Als het herindelingsontwerp wordt uitgevoerd, en de vier punten (inspraak, voorzieningen, dienstverlening, financiën) worden waargemaakt, krijgt de voorgenomen samenvoeging duidelijk meer steun. Het aantal Scherpenzelaars dat de samenvoeging een slecht plan noemt is behoorlijk afgenomen, terwijl het aantal dat het een goed plan noemt iets is toegenomen en acceptabel onder deze voorwaarden substantieel is toegenomen. Ook het aantal inwoners van de gemeente Barneveld dat de voorgenomen samenvoeging onder deze voorwaarden een slecht plan noemt is behoorlijk afgenomen, terwijl het aantal inwoners dat het een goed plan of acceptabel onder deze voorwaarden noemt, behoorlijk is toegenomen.
5. Terwijl de steun van de samenvoeging toeneemt wanneer meer informatie over het herindelingsontwerp wordt gegeven, vormt het vertrouwen in de uitvoering een struikelblok. Veel inwoners twijfelen er aan of het herindelingsontwerp wordt uitgevoerd en de vier punten (inspraak, voorzieningen, dienstverlening, financiën) worden waargemaakt. Het overgrote deel van de Scherpenzelaars en inwoners van de gemeente Barneveld die de voorgenomen samenvoeging een *slecht plan* noemt, verwacht dat die uitvoering (*waarschijnlijk*) niet zal gebeuren. Ook de helft van degenen die een samenvoeging onder *deze voorwaarden acceptabel* vindt, verwacht dat die uitvoering er (*waarschijnlijk*) niet komt. Vertrouwen in het provinciale bestuur speelt hier een rol: wie minder vertrouwen heeft in het provinciale bestuur, vindt de voorgenomen samenvoeging vaker een slecht plan én verwacht minder vaak dat het herindelingsontwerp zal worden waargemaakt. Dit verband is er bij inwoners van beide gemeenten, maar beduidend sterker bij inwoners van Scherpenzeel.

## 5.4 Inspiratiebijeenkomst dorpen- en kernenbeleid

In opdracht van de provincie heeft adviesbureau Berenschot, in samenspraak met de beide gemeenten, eind maart 2021 een inspiratiebijeenkomst georganiseerd met ambtelijke deelname vanuit de beide gemeenten, de provincie en het ministerie van BZK. Er waren ook enkele experts en ervaringsdeskundigen van elders en andere gemeenten aanwezig. Doel van de bijeenkomst was kennis delen en kennis uitwisselen over verschillende mogelijkheden en aspecten in vormgeving van een dorpenbeleid. Dit vooral naar aanleiding van opgedane ervaringen in andere gemeenten (o.a. gemeenten Rotterdam, Meijerijstad en Heerhugowaard). Relevante aspecten waren onder meer het al of niet aanwezig zijn van een wettelijke of formele basis voor dorpenzeggenschap, de mogelijkheid om afspraken vast te leggen in lokale “charters” of lokale “grondwet”, de relatie met democratische vernieuwing. Er zijn geen inhoudelijke afspraken gemaakt of conclusies getrokken. Wel is een korte sfeerimpressie opgesteld (bijlagenboek 2, deel 2B) van de bijeenkomst. De resultaten van deze bijeenkomst kunnen een rol spelen bij de verdere invulling van het dorpenbeleid voor de nieuwe gemeente (zie hiervoor verder hoofdstukken 6 en 9).

## 5.5 Bestuurlijk overleg provincie en beide gemeenten

Na vaststelling van het herindelingsontwerp hebben GS tweemaal het initiatief genomen tot een bestuurlijk overleg met beide gemeenten. Dit vanuit de bevorderende rol die de provincie heeft op grond van de Wet arhi ten aanzien van het overleg tussen beide gemeenten in de voorbereiding op de nieuwe gemeente. Belangrijkste onderwerpen hierbij waren:

- Communicatie en afstemming proces zienswijzen.
- Voorbereiding plan van aanpak (“spoorboekje”) voorbereiding nieuwe gemeente.
- Mogelijk nadere invulling dorpenbeleid 2.0.

De verslagen van beide overleggen zijn als bijlage toegevoegd (bijlagenboek 2, deel 2B). Ook heeft een afzonderlijk overleg met het college van Scherpenzeel plaats gevonden over bestuurlijke omgangsvormen. In de gesprekken is opnieuw besproken hoe beide gemeentebesturen aankijken tegen de mogelijkheid/wenselijkheid van samenwerking, waarbij de in december 2020 naar voren gekomen verschillen van opvatting hierover zijn bevestigd. Dit blijkt ook uit de zienswijzen die door de gemeenteraden zijn vastgesteld. GS hebben opnieuw vastgesteld dat er geen overeenstemming te vinden is over een samenwerking volgens een eventueel nader in te vullen Variant 2 (duurzaam partnerschap met de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie evt. op termijn).

## 5.6 De zienswijzeprocedure

Na de ter inzagelegging door de beide gemeentebesturen sloot op 6 april de termijn voor indienen van zienswijzen voor eenieder, met uitzondering van de gemeenteraden. Beide gemeenteraden hebben hun zienswijze vastgesteld op 21 april 2021. Totaal zijn daarmee 40 zienswijzen op het herindelingsontwerp binnengekomen, waarvan 30 van inwoners van beide gemeenten en elders. Daarnaast enkele maatschappelijke organisatie en bestuurlijke partijen. Er zijn – naast de formele reacties van de beide gemeenteraden – ook 4 reacties van politieke partijen/fracties uit de beide gemeenteraden. Deze zijn behandeld als iedere andere individuele zienswijze.

In een aparte reactienota wordt uitgebreid ingegaan op deze zienswijzen en wordt een inhoudelijke reactie van de zijde van de provincie gegeven, zowel op enkele inhoudelijke thema's als per individuele zienswijze.

In de reactienota is ook aangegeven waar de zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het herindelingsontwerp tot dit herindelingsadvies. Wat betreft de hoofdconclusies is het herindelingsvoorstel niet gewijzigd, wel zijn aanscherpingen en nadere verduidelijkingen aangebracht in het herindelingsadvies. Ook zijn er redactionele en tekstuele aanpassingen aangebracht in verband met de omzetting van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies.

In het herindelingsadvies is ten opzichte van het herindelingsontwerp nieuwe informatie die van belang kan voor de beoordeling van het herindelingsvoorstel en/of de verdere vormgeving van de nieuwe gemeente toegevoegd en van een reactie of nader standpunt voorzien. Dit laatste betreft met name:

- De resultaten van het onderzoek door Kieskompas en de gevolgen daarvan voor de beoordeling van het draagvlak.
- De mogelijke gevolgen van recente ontwikkelingen op financieel gebied in Barneveld.
- De resultaten van het bestuurlijk overleg met de beide gemeenten in de periode januari – april 2021.
- De nadere informatie en gedachtevorming over het te ontwikkelen dorpenbeleid.
- De nadere specificering van de rolname van provincie en gemeenten in de verdere voorbereiding naar de nieuwe gemeente.

## 6. De nieuwe gemeente Barneveld per 1-1-2023

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de nieuw te vormen gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van reeds bestaande inzichten in de beide huidige gemeenten, waaronder de strategische visies van beide gemeenten alsmede van inzichten opgedaan in de fase van open overleg (met name participatietraject).

### 6.1 Algemene kenmerken

De per 1-1-2023 nieuw te vormen gemeente Barneveld is een gemeente met ca. 70.000 inwoners en een oppervlakte van ca. 190 km<sup>2</sup>, geheel gelegen in de provincie Gelderland. De gemeente streeft ernaar om - met behoud van haar identiteit en kwaliteiten - verder te groeien naar 75.000 tot 80.000 inwoners. Uit recente prognoses blijkt dat dit aantal tussen 2030 en 2040 bereikt zal worden. Binnen de gemeenten zijn meerdere kernen, dorpen en buurtschappen:

#### Inwoners per woonkern met kerngebied op 1 januari 2020

Barneveld	34.800
Voorthuizen	10.920
Scherpenzeel	9.880
Kootwijkerbroek	5.635
Garderen	2.125
Stroe	1.645
Terschuur	1.515
Zwartebroek	1.420
De Glind	610
Kootwijk	265
Achternveld	140
<b>Totaal</b>	<b>68.955<sup>3</sup></b>

De nieuwe gemeente combineert de kwaliteitskenmerken van de beide huidige gemeenten Barneveld en Scherpenzeel. Beide gemeenten hebben een sterke economische positie en potentie en een sterk ontwikkeld gemeenschapsleven in de kernen, met eigen identiteiten. De regionale oriëntatie van beide gemeenten is gelijkgericht (Regio Foodvalley). Binnen die regio wordt de nieuwe gemeente de 2<sup>e</sup> gemeente in omvang. Beide gemeenten beschikken op dit moment over een goed voorzieningenniveau, passend bij de huidige schaal en de kenmerken van de bevolking.

Meerwaarde van de vorming van de nieuwe gemeente voor de huidige gemeente Scherpenzeel in algemene zin is dat de sterke gemeenschap van Scherpenzeel nu onderdeel wordt van een samenstel van vitale dorpsgemeenschappen in een sterke bestuurskrachtige gemeente. Meerwaarde van de vorming van de nieuwe gemeente voor de huidige gemeente Barneveld in algemene zin is dat de regionale positie wordt bevestigd en verder versterkt, dat een kwaliteitsdorp wordt toegevoegd aan de bestaande gemeenschappen en dat de omvang en kwaliteit van bestuur en ambtelijke organisatie op de langere termijn wordt versterkt.

<sup>3</sup> Deze tabel is opgesteld aan de hand van de indeling van het CBS (2020)

## 6.2 Hoofdkoers: gelijkwaardigheid en sterk partnerschap op alle schaalniveaus

De ambities en opgaven voor de beide huidige gemeenten zijn vastgelegd in de Strategische Visie van Barneveld “Over morgen en meedoen” (2016) en de Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 (2018). Voor de toekomst van de nieuwe gemeente leveren beide documenten belangrijke – elkaar versterkende en aanvullende – kernelementen.

Uitgangspunt voor het functioneren van de nieuwe gemeente is de visie op de rol van de gemeenten in de moderne netwerksamenleving. Waarin naast de formele democratie en instituties voortdurend samenwerkingsvormen ontstaan in allerlei wisselende coalities, waaraan de gemeente, in verschillende rollen, op basis van gelijkwaardigheid deelneemt. Met en binnen die netwerken wordt visie ontwikkeld en worden plannen gemaakt én dient ook een groot deel van de uitvoering daarvan plaats te vinden.

De hoofdkoers van de nieuwe gemeente is: het uitbouwen van de netwerksamenleving, waarin gemeente en samenleving op basis van gelijkwaardigheid samenwerken en eigen verantwoordelijkheid nemen.

## 6.3 Sociaal en vitaal samenleven

Deze hoofdkoers vertaalt zich in een visie en een aanpak voor sociaal en vitaal samenleven in de dorpen en kernen via “samenredzaamheid” in de nieuwe gemeente. Kernaspecten van deze aanpak:

- Inzet op optimale mogelijkheden voor zelfontplooiing en talentontwikkeling. Meer dan nu inzetten op verbreding van de signalerende potentie voor hulpvragen in de samenleving.
- Versterken van de sociale cohesie tussen groepen en individuen in de samenleving.
- Zorgvuldig omgaan met vrijwilligers en mantelzorgers.
- Ervoor zorgen dat iedere inwoner de hulp en ondersteuning die tijdig krijgt.

Vanuit deze aanpak wordt gewerkt aan een passend en gevarieerd aanbod van voorzieningen per kern. Bij het gezamenlijk met de inwoners bepalen van dat aanbod staat het doel en de inhoud (functie) van de voorzieningen centraal met in het bijzonder aandacht voor de bijdrage aan sociale cohesie. De fysieke plek en de organisatie zijn daaraan ondergeschikt en worden in overleg met de betrokken partijen op een slimme manier efficiënt benut en geregeld.

Voor het dorp Scherpenzeel betekent dit dat de nieuwe gemeente zich – samen met de inwoners – zal inzetten voor instandhouding en waar mogelijk versterking van de nu bestaande voorzieningen. In het bijzonder gaat het dan om het kulturhus de Breehoek, dat naast de functie van dorps huis ook een bibliotheek in zich heeft, en om het openluchtzwembad 't Willaer. Ook zal de gemeente een blijvende ondersteuning geven aan de bestaande sportvoorzieningen en speeltuinen in het dorp, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de verenigingen op dit punt. De gemeente zal zich blijvend ondersteunend en facilitair opstellen naar die voorzieningen die niet (mede)gefinancierd worden door de gemeente, maar wel van groot belang zijn voor de gemeenschap, zoals zorg- en welzijnsvoorzieningen en winkels of andere commerciële voorzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan het winkelaanbod binnen het dorp Scherpenzeel, supermarkten, lokale ambachtelijke bedrijven en overige detailhandel. Ook horen de bedrijventerreinen (in ontwikkeling) hierbij. Hierbij zal kennis en ervaring met dit soort voorzieningen uit andere dorpen en kernen worden ingezet.

## 6.4 Eigenheid en zeggenschap van de dorpen

Barneveld is een meerkernige gemeente, waar dorpen hun eigen kenmerken en kwaliteiten hebben en ontwikkelen. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid die inwoners nemen voor hun leefomgeving. Daarom is het behoud van die kwaliteiten en eigenheid een belangrijk doel. Naast de voorzieningen wordt daarbij onder meer ingezet op de kwaliteit van de openbare ruimte.

Zowel vanuit het oogpunt van de sociale samenhang als de kwaliteit van de woonomgeving is voor een dorp - zeker ook dat van Scherpenzeel - een zekere groei van het inwoneraantal van belang. De gemeente stuurt daarbij op beheerste groei, zodat de bestaande maatschappelijke verbanden en de bestaande organische ruimtelijke structuur gewaarborgd kan blijven. Het gaat daarbij in eerste instantie om groei met het doel om het basisvoorzieningenniveau in de gemeente te behouden; een groei die in eerste instantie de eigen bevolkingsgroei opvangt en pas in tweede instantie extra ruimte biedt. Dat is ruimte voor mensen die in het dorp Scherpenzeel c.q. gemeente Barneveld werken en hier graag willen komen wonen en voor autonome instroom van elders, waaronder zogeheten 'terugkeerders'. Groei voor de autonome instroom wordt afgestemd af met de gemeenten in de regio's Foodvalley en Amersfoort.

Voor het dorp Scherpenzeel is dit uitgangspunt van beheerste groei vastgelegd in de Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 en in regionale afspraken. Dit zal uitgangspunt zijn voor het beleid in de komende jaren. Dat vraagt, zoals in de Toekomstvisie, scherpe keuzes bij schaarse ruimte. Scherpenzeel is een ondernemend dorp met een belangrijke woonfunctie én het is een dorp "in het groen". Deze belangenafweging zal ook in de nieuwe gemeente telkens aan de orde zijn.

Voor het afwegen van belangen en het maken en uitvoeren van plannen is in de gemeente Barneveld een werk- en besluitvormingsstructuur waarin veel ruimte is voor eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap vanuit de gemeenschap in de dorpen van de gemeente. In verschillende kernen zijn Verenigingen van Plaatselijk Belang actief, die ook ondersteuning vanuit de gemeente ontvangen. Deze hebben als doelstelling om de saamhorigheid te bevorderen en op te treden als representant voor inwoners van de desbetreffende kern met een adviesfunctie richting het gemeentebestuur. Als instrument voor de afweging van belangen wordt in verschillende kernen een Dorpsvisie gehanteerd, die in samenspraak met inwoners is opgesteld en leidraad is voor de integrale uitvoering van plannen voor dorpsontwikkeling in onderlinge samenwerking tussen alle betrokkenen.

Als onderdeel van dit herindelingstraject wordt wat de provincie betreft ingezet op vernieuwing en doorontwikkeling van het bestaande dorpenbeleid van de gemeente Barneveld, gericht op versterking en bevordering van zeggenschap en betrokkenheid van dorpen in de gemeente. Dit beschouwt de provincie als een zeer gewenste, zo niet noodzakelijke "plus" in het fusieproces, om de belangen en verwachtingen van inwoners van Scherpenzeel en andere dorpen in de nieuwe gemeente optimaal te kunnen blijven bedienen. Aan de gemeenschap van Scherpenzeel zal daarmee de gelegenheid worden geboden om een vorm van samenwerking en representatie die hierbij past. In het kader van de vorming van de nieuwe gemeente zullen GS zich inzetten om, samen met de beide gemeenten en zo mogelijk in samenspraak met de minister van BZK, voor de dorpen in de gemeente Barneveld een hedendaagse en innovatieve vorm van dorpenbeleid en kernrepresentatie op te zetten passend bij schaal en karakter van de gemeente en bij de verwachtingen en belangen van de inwoners van de verschillende dorpen (in het bijzonder Scherpenzeel) te ontwikkelen. Door B&W van Barneveld is recent een bestuursopdracht vastgesteld, die als bijlage bij de zienswijze van de gemeenteraad is gevoegd. Deze kan als basis dienen voor verder overleg tussen de gemeenten én

zeker ook met inwoners over wat de meest passende invulling van het dorpenbeleid voor de nieuwe gemeente kunnen en moeten zijn. De provincie wil hierin een stimulerende en faciliterende rol vervullen, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten en wat betreft besluitvorming bij de nieuw te vormen gemeenteraad.

Onderdeel van het overleg tussen beide gemeenten en met inwoners zou wat betreft de provincie zeker ook een te ontwikkelen Dorpsvisie Scherpenzeel zijn. Hiervoor biedt de Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 een prima algemene basis. In de periode tot de fusiedatum van 1-1-2023 kan in samenspraak met de inwoners deze Dorpsvisie worden ontwikkeld, zodat deze als uitgangspunt kan dienen voor het dorpsontwikkelingsproces in Scherpenzeel vanaf de start van de nieuwe gemeente. Kernthema's van deze uit te werken Dorpsvisie Scherpenzeel na 2023 kunnen dan op grond van de beschikbare kennis van nu in ieder geval zijn:

- Instandhouding en (door)ontwikkeling van de aanwezige voorzieningen.
- Balans tussen ontwikkeling van woningbouw, economie en groene waarden.
- Bereikbaarheid en kwaliteit openbare ruimte.
- Zeggenschap en representatie vanuit de gemeenschap in de nieuwe gemeente.
- Professionaliteit én maatwerk in gemeentelijke dienstverlening voor Scherpenzeel.

## 6.5 Samenwerking in de regio

De gekozen hoofdcoers stelt het belang van partnerschap in realiseren van gemeentelijke doelen centraal. Op alle niveaus waarop die doelen zich voordoen. In wijken, straten, kernen en dorpen. Met en tussen individuele bedrijven en organisaties. En in de regio met andere overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven. De Regio Foodvalley is voor de gemeente een zeer belangrijk platform en netwerk om nationaal en op sommige punten zelfs internationaal op de kaart te kunnen staan; dat laatste met name wat betreft de ontwikkeling van het Agrifoodcluster. De verbinding binnen en de positie binnen deze regio is daarom voor de gemeente van levensbelang. Daarom wil de gemeente een sterke partner binnen de regio Foodvalley zijn en de samenwerking met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen optimaal benutten. Voor specifieke thema's zoals bereikbaarheid, economische speerpunten – zoals logistiek, recreatie en toerisme – en voorzieningen worden strategische allianties met de Regio Amersfoort en met de Veluwegemeenten uitgebouwd. Daarbij worden informatie, initiatieven en diensten steeds meer digitaal verbonden en gedeeld.

## 6.6 Bestuur, organisatie en dienstverlening

De nieuw te vormen gemeente kan voortborduren op een goed functionerend professioneel bestuur en een kwaliteitsvolle stabiele politieke cultuur in de huidige gemeente Barneveld. De filosofie van besturen en organiseren sluit aan de bij de hoofdcoers van netwerksamenwerking en partnership, zoals geschetst. Bij de vorming van de nieuwe gemeente zal de gemeenteraad 33 of mogelijk 35 raadsleden tellen (dat laatste indien het aantal van 70.000 inwoners tijdig voor de fusiedatum wordt bereikt).

De huidige organisatie van de gemeente Barneveld kan in principe als basis dienen voor de organisatie van de nieuwe gemeente. Over de overgang van medewerkers van de huidige gemeente Scherpenzeel naar de nieuwe organisatie per 1-1- 2023 zullen, op grond van de Wet arhi, tijdig afspraken gemaakt worden. Daar waar mogelijk dient al voor de formele fusiedatum taakafstemming en organisatorische afstemming tussen de beide gemeenten plaats te vinden. Deels om de

taakuitoefening in Scherpenzeel op peil te kunnen houden en deels om de organisatorische overgang per 1-1-2023 zo goed mogelijk voor te bereiden en te laten verlopen.

De gemeentelijke dienstverlening in en voor het dorp Scherpenzeel dient op een wijze te worden ingericht die passend is bij de behoeften van de inwoners en bij de mogelijkheden die de gemeente heeft om daarop in te spelen via digitale en fysieke mogelijkheden. Uitgangspunt is het bestaande dienstverlenings- en serviceniveau voor de inwoners van Scherpenzeel, waarbij wel de praktische vormgeving en inrichting kan veranderen. Hiertoe zal het bestaande dienstverleningsconcept in de gemeente Barneveld via maatwerk kunnen worden toegepast en toegesneden op de situatie in Scherpenzeel, waarbij in ieder geval het bedienings- en serviceniveau van vergelijkbare dorpen wordt gehaald. Dit geldt in het bijzonder voor de dienstverlening op het terrein van het sociaal domein, waarbij de kwaliteiten van de huidige formule in Scherpenzeel (o.a. groot aantal vrijwilligers) zullen worden ingebracht in de nieuw in te richten dienstverleningspraktijk op dit terrein en de kwetsbaarheid daarvan zal worden verminderd.

## **6.7 Financiële aspecten herindeling**

Het voornemen tot herindeling wordt niet ingegeven door een acute financiële noodzaak voor Scherpenzeel en /of Barneveld. Wel biedt een herindeling enkele duidelijke financiële voordelen ten opzichte van een zelfstandig Scherpenzeel, zoals geschetst in de Kadernota 2021 – 2024, die is vastgesteld door de gemeenteraad. Met name de structurele investering van 1,2 – 1,6 miljoen euro (maximaal 1,45 miljoen cf. Begroting 2021) die daarin is geraamd voor versterking van de organisatie en het aantrekken van personeel in Scherpenzeel kan (gedeeltelijk) achterwege blijven in het fusiescenario. Ook de voorziene investering in een nieuw gemeentekantoor in Scherpenzeel kan mogelijk achterwege blijven. Hierdoor kunnen middelen worden vrijgespeeld voor andere doelen (c.q. voorzieningen) en mogelijk is de voorziene lastenstijging dan ook niet nodig.

Om een meer volledig en uitgewerkt beeld van de financiële effecten van dit herindelingsvoorstel is een zogenaamde herindelingscan uitgevoerd. In hoofdstuk 7 worden de conclusies van deze scan beschreven. Dat is gebeurd op basis van de meest recente vastgestelde Begrotingen en meerjarenramingen. Het zal na 1-1-2023 aan de nieuwe gemeenteraad zijn om uiteindelijk te beslissen over investeringen in organisatie, voorzieningen en lasten in de nieuwe gemeente. De herindelingscan is opgenomen in bijlagenboek 1 (onderdeel B).

## **6.8 Naamgeving nieuwe gemeente en vorm samenvoeging**

Het voorstel is dat de nieuwe gemeente de naam Barneveld krijgt. De naam Scherpenzeel voor het huidige dorp (met buurtschappen) blijft in stand. Dit betekent dat de adressen en postcodes in Scherpenzeel niet zullen worden gewijzigd, met uitzondering van de officiële gemeentenaam.

In het Beleidskader Herindelingen is de mogelijkheid opgenomen van een zgn. lichte samenvoeging. Dit is een samenvoeging waarbij een van de fuserende gemeenten niet formeel wordt opgeheven, maar blijft bestaan. Materieel betekent deze variant dat in de gemeente die niet formeel wordt opgeheven burgemeester, griffier en gemeentesecretaris niet van rechtswege worden ontslagen en dat het op grond van de wet in te stellen preventief financieel arhi-toezicht voor die gemeente niet geldt. Voorwaarde voor het uitgaan van een lichte samenvoeging is dat alle bij de fusie betrokken gemeenten hiermee instemmen.

De provincie meent dat bij een fusie van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld een lichte samenvoeging om praktische redenen aan de orde kan zijn. In de voorbereiding van het herindelingsadvies beoordeelt de provincie daarom of hiervoor draagvlak is in de beide gemeenten. Uit de zienswijze van de gemeenteraad van Scherpenzeel blijkt Scherpenzeel in te zetten op een reguliere samenvoeging. Uit de zienswijze van de gemeenteraad van Barneveld blijkt Barneveld in te zetten op een lichte samenvoeging. Op grond van de criteria uit het Beleidskader herindelingen wordt in dit herindelingsadvies derhalve uitgegaan van een reguliere samenvoeging, omdat er geen overeenstemming is tussen de beide gemeenten om voor een lichte samenvoeging te gaan. Beide gemeenten hebben op grond van de Wet arhi de verplichting om met elkaar en met de organisaties van overheidspersoneel (vakbonden/medezeggenschap) te overleggen over de gevolgen voor de overgang van personeel. Vanuit dit overleg kan mogelijk alsnog overeenstemming bereikt worden over de toepassing van een lichte samenvoeging. Indien dit tijdig wordt overeengekomen kan aan de minister van BZK worden verzocht om hier bij de opstelling van het wetsvoorstel rekening mee te houden. Ook kan bij een reguliere samenvoeging gekozen worden voor zodanige afspraken dat de gevolgen voor de beide organisaties materieel grotendeels overeenkomen met die van een lichte samenvoeging.

## 7. Financiële aspecten vorming nieuwe gemeente

**In dit hoofdstuk worden de conclusies verwoord van de herindelingscan die als onderdeel van het herindelingsontwerp is uitgevoerd en nu terugkomt in het herindelingsadvies. Deze scan geeft een actueel beeld van de financiële situatie in beide gemeenten op basis van de recent vastgestelde Programmabegrotingen 2021 van beide gemeenten. Ook geeft die inzicht in de te verwachten financiële effecten van een herindeling en een beeld van de financiële situatie van de nieuwe gemeente op basis van de kennis van nu.**

In deze herindelingscan is allereerst een beoordeling gemaakt van de financiële positie van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld inclusief risico's en aandachtspunten bij een mogelijke herindeling. Vervolgens zijn de effecten van een mogelijke herindeling onderzocht (effecten op de inkomsten en financiële positie van de nieuw te vormen gemeente, de financiële robuustheid, effecten op lokale lastendruk).

Om het onderzoek uit te voeren, zijn gegevens gebruikt die aangeleverd zijn door beide gemeenten, eerder uitgevoerde onderzoeken, openbare bronnen als het CBS en het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) en financiële toezichtinformatie van provincie Gelderland.

Voor beide gemeenten is een uitgebreide analyse gemaakt en een vergelijkende analyse inclusief effecten van een mogelijke herindeling. Hierin zijn gedetailleerde bevindingen inclusief onderbouwing terug te lezen. De herindelingscan is opgenomen in het bijlagenboek 1 (onderdeel B).

### 7.1 Hoofdconclusies herindelingscan

De eindconclusie vanuit financieel perspectief is dat er met een herindeling een nieuwe gemeente ontstaat die financieel robuust is en waarvan de financiële positie samen beter is dan die van beide gemeenten afzonderlijk.

Barneveld heeft een relatief lage lastendruk. Het actieve grondbeleid maakt groei van de gemeente in de toekomst mogelijk en het weerstandsvermogen is met een ratio van 2,1 robuust. Barneveld heeft aandachtspunten voor zowel het financiële vermogen als voor de exploitatie. Doordat Barneveld tot op heden nog relatief lage lasten heeft en nog een behoorlijke onbenutte belastingcapaciteit, zijn er voldoende mogelijkheden om de exploitatie en het vermogen te versterken. Daarbij zal ook naar de omvang van de organisatie gekeken moeten worden en naar het risicoprofiel in de grondexploitaties. Barneveld zal de financiële bakens moeten verzetten om een begroting te presenteren die structureel en reëel in evenwicht is. Op dit moment zijn nadere maatregelen uitgesteld tot de kadernota 2022.

Scherpenzeel is aan de vermogenskant (reserves, schuldpositie, solvabiliteit) solide. Scherpenzeel heeft ook een goede begrotingsdiscipline met begrotingen die reëel en structureel in evenwicht zijn. Scherpenzeel is in staat alvast ruimte te reserveren voor de volgende bestuursperiode. Het risico zit bij Scherpenzeel vooral in de omvang van de organisatie en de betaalbaarheid ervan. De noodzakelijke uitbreidingen hebben geleid tot een lastenverzwaring. Enkele achterstanden worden in 2021, 2022 en 2023 incidenteel weggewerkt. Als deze echter structurele oorzaken blijken te hebben, heeft Scherpenzeel geen ruimte meer om de inkomsten verder te verhogen. Hetzelfde geldt als blijkt

dat de flexibele schil niet volledig gedekt kan worden uit investeringen en grondexploitaties. In 2020 en 2021 is de versterking van de ambtelijke organisatie afgedekt met incidentele middelen uit een reserve. Op grond van bestuurlijke afspraken tussen GS en het college van B&W moet vanaf 2022 in de structurele dekking zijn voorzien. Bij de begroting 2021 is het weerstandsvermogen versterkt met een dotatie uit de reserve grondexploitatie.

Voor een heringedeelde gemeente Barneveld-Scherpenzeel ontstaat een totaalbeeld van een nieuwe gemeente die op de meeste indicatoren goed scoort. Alleen de reserves per inwoner blijven onder het gemiddelde van Nederlandse gemeenten.

Bij deze optelling is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheden die er zijn om kostenbesparingen op de gezamenlijke organisatie en huisvesting te realiseren. Barneveld zit ruim in de organisatie en Scherpenzeel stelt zelf dat ze tot en met 2020 te krap georganiseerd is. Opgeteld kan dit leiden tot mogelijkheden om de formatie op het huidige niveau te houden en aangekondigde uitbreidingen terug te draaien.

Daarbij is het wel essentieel dat Barneveld financieel gezien 'schoon door de poort' gaat en structurele maatregelen treft om de tekorten die ontstaan in 2022, 2023 en 2024 weg te werken en de nettoschuldpositie beheersbaar te houden (het mes snijdt aan twee kanten). Hierbij kan Barneveld naar de eigen organisatie kijken, naar het voorzieningenniveau, naar investeringen en grondexploitaties en naar het lastenniveau. Voor de precieze invulling van dit perspectief zijn de ontwikkeling van de herverdeling van het gemeentefonds en de aanpassing van het woonplaatsbeginsel belangrijke factoren. Uit de gepresenteerde adviezen hierover blijkt dat Barneveld (evenals Scherpenzeel overigens) als voordeelgemeente kan gaan gelden. Indien deze verwachting wordt bewaarheid zijn geen of slechts aanvullende financiële maatregelen nodig om tot het gewenste sluitende meerjarenperspectief te komen.

Voor Scherpenzeel geldt als aandachtspunt de dekking van de flexibele schil en het risico dat achterstanden mogelijk structurele oorzaken hebben. Een herindeling met Barneveld biedt kansen voor structurele oplossingen voor deze risico's.

## 7.2 Deelconclusies over Scherpenzeel

Vanuit financieel perspectief heeft Scherpenzeel een aantal sterke punten:

- Zeer solide vermogenspositie, met een goede solvabiliteit en geen schulden.
- De begrotingen en ramingen zijn in alle jaren structureel en reëel in evenwicht. Ook de jaarrekeningen 2018 en 2019 sloten structureel in de plus. Het weerstandsvermogen is mede hierdoor goed op peil.
- Scherpenzeel heeft voor de volgende raad en volgende college financiële ruimte gereserveerd in de begroting.
- De kosten van de organisatie liggen, ook na de uitbreidingen, op of onder het landelijk gemiddelde.
- De grondexploitaties zijn solide en kennen een goed financieel resultaat. De jaarrekening 2019 gaat uit van een potentiële winst van 10,4 miljoen euro.
- Een robuuste weerstandsratio van 2,1. Hierdoor heeft Scherpenzeel voldoende ruimte om tegenvallers op te vangen.

Er zijn ook enkele aandachtspunten:

- De hoge lastendruk:
  - Scherpenzeel heeft de OZB voor 2021 met 6% verhoogd. In de meerjarenraming is rekening gehouden met een jaarlijkse verhoging van 6% (incl. inflatie) tot 2024. Hierdoor zijn de mogelijkheden beperkt om nog verdere

lastenverzwaring door te voeren. Dit exclusief stijging van andere lasten (bv. afval/riool) als gevolg van kostenstijgingen.

- De lasten zijn vooral gestegen door de noodzakelijke uitbreidingen in de formatie en komen dus alleen indirect ten goede van de inwoners.
- De kosten voor de flexibele schil worden gedekt uit grondexploitaties en te activeren investeringen. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt grenzen aan de kosten die toegerekend mogen worden. Scherpenzeel loopt het risico dat niet alle kosten van de flexibele schil gedekt zijn door investeringen en grondexploitaties. De jaarlijkse lasten voor de flexibele schil bedragen € 450.000 (bron programmabegroting 2021-2024) . Dit is het maximale risico.
- Er zijn achterstanden in het meerjarenonderhoud en Scherpenzeel heeft twee jaar op rij onderuitputting op investeringen en onderhoud. Hoewel er in de begroting maatregelen zijn genomen, is het gezien het recente verleden gerechtvaardigd vraagtekens te hebben bij het realiteitsgehalte.

Scherpenzeel beschrijft in de Kadernota forse ambities op woningbouw, maar deze zijn niet opgenomen in harde plannen. De vraag is of deze ambities haalbaar zijn gezien de ruimtelijke kaders en ook gezien de beschikbare capaciteit in Scherpenzeel.

### 7.3 Deelconclusies over Barneveld

Vanuit financieel perspectief heeft Barneveld een aantal sterke punten:

- Relatief lage lastendruk voor inwoners ten opzichte van Scherpenzeel.
- Een actief grondbeleid waardoor groei van de gemeente ook in de toekomst mogelijk blijft.
- Een robuuste weerstandsratio van 2,1. Hierdoor heeft Barneveld voldoende ruimte om tegenvallers op te vangen.

Er zijn ook enkele aandachtspunten:

- De jaarrekening 2019, de begroting 2020 en de meerjarenraming 2022-2024 hebben een structureel tekort. Hoewel de lasten nu laag zijn, is het de vraag hoe Barneveld het tekort vanaf 2022 gaat oplossen. Lastenverzwaring in de toekomst is niet uit te sluiten. Het tekort kan ook door andere maatregelen opgelost worden.
- De kosten van de organisatie lagen in 2018 op het landelijk gemiddelde. Door uitbreidingen van de formatie nadien liggen de kosten zeer waarschijnlijk boven het landelijk gemiddelde.
- Relatief grote gevoeligheid voor ontwikkelingen in de grondexploitaties. Overigens zijn nu verwachte verliezen afgedekt met voorzieningen. Daarnaast zit er nog een potentiële winst in de grondexploitaties van € 24,4 mln. waarmee eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen.
- Relatief hoge nettoschuldpositie.
- Meerjarenonderhoud is nog niet op orde, hoewel er maatregelen getroffen zijn in de begroting.

### 7.4 Samenvattende vergelijking financiële positie van beide gemeenten

Tabel 1. Samenvattende vergelijking financiële positie Scherpenzeel en Barneveld

Indicator	Barneveld	Scherpenzeel	Norm of referentiewaarde
<b>Structureel saldo jaarrekening 2018</b>	€ 1.520.000	€ 660.000	Reëel en structureel evenwicht
<b>Structureel saldo jaarrekening 2019</b>	-/- € 5.646.000	€ 1.604.000	Reëel en structureel evenwicht
<b>Structureel saldo gewijzigde Programmabegroting 2020</b>	-/- € 26.000	€ 32.000	Reëel en structureel evenwicht
<b>Structureel saldo programmabegroting 2021</b>	€ 65.000	€ 33.000	Reëel en structureel evenwicht
<b>Structureel saldo meerjarenraming 2022</b>	-/- € 1.483.000	€ 38.000	Reëel en structureel evenwicht
<b>Structureel saldo meerjarenraming 2023</b>	-/- € 2.237.000	€ 61.000	Reëel en structureel evenwicht

Indicator	Barneveld	Scherpenzeel	Norm of referentiewaarde
Structureel saldo meerjarenraming 2024	-/- € 1.619.000	€ 58.000	Reëel en structureel evenwicht
Onbenutte belastingcapaciteit 2021	€ 8,1 mln	€ 0,6 mln	Belastingcapaciteit cf. art. 12
Reserves per inwoner eind 2019	€ 1.552	€ 1.811	Gemiddelde Nederlandse gemeenten eind 2019 € 1.650
Reserves per inwoner eind 2020 (raming)	€ 1.458	€ 1.985	Gemiddelde Nederlandse gemeenten eind 2019 € 1.650
Reserves per inwoner ultimo 2021 (raming)	€1.427	€ 1.904	Gemiddelde Nederlandse gemeenten eind 2019 € 1.650
Nettoschuldquote gecorrigeerd begroting 2021	137%	-/- 12%	130%
Nettoschuldquote gecorrigeerd eind 2024 (raming)	143%	-/- 16%	130%
Eindwaarde grondexploitaties	-/- € 1,1 mln	€ 12,7 mln	Positief saldo
Omvang grondexploitaties raming 2024	14%	1%	< 35%
Weerstandsvermogen (ratio)	2,1	2.1	Boven 1,0

Uit de vergelijking tussen beide gemeenten blijkt dat Barneveld goed scoort op de indicatoren onbenutte belastingcapaciteit, weerstandsvermogen en omvang grondexploitaties. De waarde voor de nettoschuldquote, gecorrigeerd voor voorraden bouwgrond, blijft net binnen de kritische grens. Barneveld scoort beneden de norm op het onderdeel structureel evenwicht. Bij de jaarrekening 2019, de gewijzigde begroting 2020 en in de meerjarenramingen 2022, 2023 en 2024 is er geen sprake van een structureel evenwicht. De reserves van Barneveld liggen beneden het gemiddelde van Nederlandse gemeenten. Per saldo heeft Barneveld een negatieve eindwaarde op de grondexploitaties.

Scherpenzeel scoort goed op de onderdelen structureel evenwicht, reserves, nettoschuldquote, eindwaarde van de grondexploitaties en de omvang van de grondexploitaties. Op het onderdeel onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte in 2021 grotendeels ingezet en resteert nog beperkte ruimte.

## 7.5 Deelconclusies over de financiële positie van een heringedeelde gemeente

Vanuit financieel perspectief zijn beide gemeenten ten dele complementair aan elkaar. Scherpenzeel heeft een goede vermogenspositie, Barneveld heeft een matige vermogenspositie. Barneveld heeft een lage lastendruk, Scherpenzeel heeft een hoge lastendruk. Wat betreft het weerstandsvermogen scoren de beide gemeenten even goed (op basis van begroting 2021: weerstandsratio 2.1).

Samenvattend wordt het beeld van een heringedeelde gemeente als volgt:

Tabel 2. Samenvattend beeld financiële positie heringedeelde gemeente

Indicator	Barneveld	Scherpenzeel	Heringedeelde gemeente
Onbenutte belastingcapaciteit 2021	€ 8,1 mln	€ 0,6 mln	€ 8,7 mln
Reserves per inwoner ultimo 2021 (raming)	€1.427	€ 1.904	€ 1.495
Nettoschuldquote gecorrigeerd begroting 2021	137%	-/- 12%	113%

Indicator	Barneveld	Scherpenzeel	Heringedeelde gemeente
<b>Nettoschuldquote gecorrigeerd eind 2024 (raming)</b>	143%	-/- 16%	121%
<b>Eindwaarde grondexploitaties</b>	-/- € 1,1 mln <sup>4</sup>	€ 12,7 mln	€ 11,6 mln
<b>Omvang grondexploitaties raming 2024</b>	14%	1%	12%
<b>Weerstandsvermogen (ratio)</b>	2,1	2,1	2,1

Bij een optelling van de financiële getallen van beide gemeenten ontstaat een totaalbeeld van een nieuwe gemeente die op de meeste indicatoren goed scoort. Alleen de reserves per inwoner blijven onder het gemiddelde van Nederlandse gemeenten.

Bij deze optelling is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheden die er zijn om kostenbesparingen op de gezamenlijke organisatie en huisvesting te realiseren. Barneveld zit ruim in de organisatie en Scherpenzeel stelt zelf dat ze tot en met 2020 te krap georganiseerd is. Opgeteld kan dit leiden tot mogelijkheden de formatie op het huidige niveau te houden en aangekondigde uitbreidingen terug te draaien.

De eindconclusie vanuit financieel perspectief is dat er met een herindeling een nieuwe gemeente ontstaat die financieel robuust is en waarvan de financiële positie samen beter is dan die van de beide gemeenten afzonderlijk.

Daarbij is het wel essentieel dat Barneveld financieel gezien 'schoon door de poort' gaat en structurele maatregelen treft om de tekorten die ontstaan in 2022, 2023 en 2024 weg te werken en de nettoschuldpositie beheersbaar te houden (het mes snijdt aan twee kanten). Hierbij kan Barneveld naar de eigen organisatie kijken, naar het voorzieningenniveau, naar investeringen en grondexploitaties en naar het lastenniveau.

Voor Scherpenzeel geldt als aandachtspunt de dekking van de flexibele schil en het risico dat achterstanden mogelijk structurele oorzaken hebben. Een herindeling met Barneveld biedt kansen voor structurele oplossingen voor deze risico's.

## 7.6 Gevolgen algemene uitkering gemeentefonds

In deze paragraaf zijn de effecten van een herindeling op de algemene uitkering omschreven. Voor een nieuwe gemeente wordt een nieuwe berekening gemaakt, waarbij een aantal indicatoren kan veranderen. Hierdoor kunnen voor- en nadelen ontstaan. Dit bepaalt mede de financiële ruimte die een nieuwe gemeente heeft.

Een herindeling heeft gevolgen voor de structurele en de incidentele uitkering uit het gemeentefonds. Op basis van een eerste doorrekening van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden deze effecten gepresenteerd. Opgemerkt wordt dat de wijzigingen met betrekking tot de herijking van het gemeentefonds nog niet zijn meegenomen. Deze effecten kunnen leiden tot lagere inkomsten voor de huidige gemeenten en voor de nieuwe gemeente. Op 7

<sup>4</sup> Voor een evenwichtig beeld is het relevant om te vermelden dat Barneveld een verliesvoorziening van ca. 25 miljoen euro heeft en daarnaast een winstpotentie van 25 miljoen euro.

december 2020 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer laten weten dat het nieuwe kabinet over de herverdeling besluit en dat de ingangsdatum opgeschoven is naar 1 januari 2023.

In de volgende tabel is het structurele effect op de algemene uitkering (AU) weergegeven. In de tabel is de huidige algemene uitkering voor beide gemeenten gepresenteerd, evenals een optelling. De algemene uitkering daalt in geval van een herindeling structureel met € 338.348 (0,36%) ten opzichte van de huidige algemene uitkering van de beide gemeenten tezamen, gebaseerd op het nieuwe inwonersaantal.

Tabel 9. Gevolgen algemene uitkering gemeentefonds

Gemeente	Huidige AU	AU per inwoner
Gemeente Barneveld	€ 82.877.742	€ 1.430
Gemeente Scherpenzeel	€ 12.028.320	€ 1.218
<b>Totaal gemeente Barneveld + gemeente Scherpenzeel</b>	<b>€ 94.906.062</b>	<b>€ 1.399</b>
<b>Herindeling Barneveld-Scherpenzeel</b>	<b>€ 94.567.714</b>	<b>€ 1.394</b>
<b>Vershil</b>	<b>-/- € 338.348</b>	<b>-/- 0,357%</b>

Bron: opgave inschatting financiële effecten herindeling ministerie BZK (2020).

## 7.7 Te ontvangen frictiekosten via algemene uitkering gemeentefonds

In geval van een herindeling ontvangen de herindelende gemeente een incidentele (dus eenmalige) bijdrage vanuit het Rijk voor frictiekosten. In totaal gaat het voor de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel om een bedrag van € 5,6 miljoen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- In het jaar voorafgaand aan de herindeling ontvangen de gezamenlijke fusiepartners een vijfde deel van de frictiebijdrage. Deze bedraagt ongeveer € 1,12 miljoen, en wordt gelijkelijk onder de partners verdeeld, ongeacht de schaalgrootte (dus ieder ongeveer € 0,56 miljoen).
- Vanaf het jaar van herindeling wordt door de nieuw gevormde gemeente nog een bijdrage van in totaal ongeveer € 4,5 miljoen ontvangen. Deze bijdrage wordt over vier jaren verdeeld volgens het schema 40%, 20%, 20% en 20% vanaf het jaar van herindeling.

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling is bedoeld ter dekking van eenmalige kosten die direct verband houden met de herindeling. Denk hierbij aan het in elkaar schuiven van de ambtelijke diensten, huisvesting, automatisering, harmoniseren van verordeningen en dergelijke. Deze bijdrage kan benut worden voor de directe herindelingskosten, een eventueel overschot kan voor andere doeleinden worden ingezet.

### *Structurele effecten bestuurskosten*

Bij een bestuurlijke fusie dalen de structurele kosten van de bestuurlijke organisatie. Hoewel de functionarissen wat duurder zijn (deze kosten hangen samen met de gemeentegrootte), worden het er ook minder in vergelijking met de huidige situatie. Zo zijn er in de huidige situatie twee (tijdelijke) burgemeesters, twee griffiers en twee gemeentesecretarissen, terwijl bij een herindeling nog maar één van de genoemde functionarissen nodig zal zijn. Ook zal het aantal wethouders en raadsleden in geval van een herindeling lager liggen dan de optelling van de huidige aantallen van beide gemeenten. Het structurele effect op de bestuurskosten is in deze fase niet exact te becijferen maar

ligt waarschijnlijk op een besparing van tussen € 250.000 en € 400.000. Het definitieve financiële effect is afhankelijk van de uiteindelijke keuzes bij een eventuele herindeling (bijvoorbeeld het aantal wethouders). Uitgaand van vermindering van het aantal dagelijks bestuurders van 9 naar 6, vermindering van het aantal raadsleden van 44 – 35 en uitgaand van nog 1 griffier en 1 gemeentesecretaris (i.p.v. beide 2) is deze verwachting zeker reëel te noemen.

## 7.8 Effecten op de begrotingsomvang van een nieuwe gemeente

Op basis van de door de beide gemeenten vastgestelde begrotingen voor 2021 en de meerjarenraming 2022-2024 is een inschatting gemaakt van de financiële omvang na mogelijke herindeling. Het definitieve beeld is uiteraard afhankelijk van keuzes die bij een herindeling gemaakt worden, bijvoorbeeld het aantal wethouders en directieleden. Ook mogelijke besparingen spelen dan een rol, zoals het optimaliseren van huisvesting of het efficiënter inrichten van de organisatie. In de volgende tabel zijn deze effecten niet meegenomen en ook de effecten van de algemene uitkering zijn niet meegenomen.

Tabel 10. Omvang begroting na herindeling, lasten na bestemming (x 1.000)

	2021	2022	2023	2024
<b>Scherpenzeel</b>	€ 28.643	€ 23.071	€ 23.547	€ 23.706
<b>Barneveld</b>	€ 147.846	€ 144.383	€ 144.197	€ 144.169
<b>Totale lasten (herindeling)</b>	€ 176.489	€ 167.454	€ 167.744	€ 167.875

## 7.9 Reservepositie na herindeling

Op basis van de vastgestelde begrotingen 2021 is een indicatieve berekening gemaakt van de reservepositie na herindeling. Voor Barneveld zijn de gecorrigeerde cijfers gebruikt. De ontwikkeling van het aantal inwoners is gebaseerd op de bevolkingsprognose van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving van september 2019. Hierin wordt in de periode 2018-2035 voor Barneveld een groei van het aantal inwoners met 13,3% verwacht en voor Scherpenzeel met 11,6%. Gemiddeld per jaar is dat respectievelijk 0,74% en 0,65%.

Tabel 11. Reservepositie begroting bij herindeling

Reserves totaal	2021 B	2022 B	2023 B	2024 B
<b>Reserves Barneveld</b>	€ 84.907.000	€ 83.282.000	€ 83.157.000	€ 83.032.000
<b>Reserves Scherpenzeel</b>	€ 18.937.458	€ 19.004.287	€ 20.006.816	€ 21.021.284
<b>Totaal (herindeling)</b>	€ 103.844.458	€ 102.286.287	€ 103.163.816	€ 104.053.284
<b>Inwoners Barneveld (per 1-1-2020)</b>	59.519	59.960	60.403	60.850
<b>Inwoners Scherpenzeel (per 1-1-2020)</b>	9.944	10.009	10.074	10.139
<b>Totaal inwoners (herindeling)</b>	69.463	69.969	70.477	70.989
<b>Reserves per inwoner</b>	€ 1.495	€ 1.462	€ 1.464	€ 1.466

De reserveontwikkeling van Scherpenzeel in tabel 11 is positief, omdat Scherpenzeel in haar meerjarenprognose al rekening houdt met de reservering van de tussentijdse winsten uit de grondexploitatie. Daarmee wordt de reserve grondexploitatie gevoed. Dit is conform BBV. De reserveontwikkeling van Barneveld is negatief, omdat de gemeente in haar meerjarenprognose nog geen rekening houdt met de reservering van potentiële winsten uit de grondexploitatie. Dit is eveneens toegestaan volgens BBV. De negatieve ontwikkeling van de reserves van Barneveld wordt veroorzaakt door de dekking van kapitaallasten uit de begroting en een aantal positieve en negatieve structurele en incidentele beleidstoevoegingen.

Na herindeling zal de reservepositie van de heringedeelde gemeente op circa € 1.464 per inwoner komen te liggen. Daarmee ligt het iets onder het huidige gemiddelde van Nederlandse gemeenten (€ 1.650 per inwoner) en daarmee ontstaat een gezonde vermogenspositie.

### 7.10 Lastenontwikkeling bij herindeling

Op basis van de verwachte lastenontwikkeling van beide gemeenten (zie hoofdstuk 3) is ook een inschatting gemaakt van de lastenontwikkeling in geval van herindeling. Hierbij is geen rekening gehouden met mogelijke maatregelen die Barneveld moet treffen om het tekort in 2022-2024 weg te werken of mogelijk efficiencywinst die als gevolg van een herindeling gerealiseerd zou kunnen worden. Het gepresenteerde beeld gaat uit van ongewijzigd beleid. De lastenontwikkeling bij herindeling is voor wat betreft de OZB-woningen gebaseerd op een gewogen berekening van de geschatte opbrengst, de totale waarde van woningen en de tariefontwikkeling. De ontwikkeling van de riool- en afvalstoffenheffing is gebaseerd op een gewogen tarief op basis van het aantal éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens per gemeente en de verwachte tariefontwikkeling (zie ook hoofdstuk 3). Harmonisatie van belastingtarieven leidt tot in het totaalbeeld tot een stabilisatie van belastingtarieven in Barneveld (tot zeer licht nadeel) en een vermindering in Scherpenzeel. Het gaat om gemiddelden waarbij kleine afwijkingen (plus/min) per categorie belastingplichtige kunnen optreden. De nieuwe gemeenteraad kan tot op zekere hoogte desgewenst eventuele ongewenste effecten voor bepaalde categorieën mitigeren in het harmonisatieproces.

Tabel 12. Verwachte lastendruk bij herindeling voor een éénpersoonshuishouden

1-persoonshuishouden, woningwaarde € 250.000	2021	2022	2023	2024
Barneveld	€ 645	€ 659	€ 673	€ 688
Scherpenzeel	€ 764	€ 785	€ 816	€ 843
Geschatte lastendruk herindeling	€ 663	€ 679	€ 694	€ 711

Tabel 13. Verwachte lastendruk bij herindeling voor een meerpersoonshuishouden

Meerpersoonshuishouden, woningwaarde € 400.000	2021	2022	2023	2024
Barneveld	€ 934	€ 952	€ 970	€ 988
Scherpenzeel	€ 952	€ 984	€ 1.026	€ 1.066
Geschatte lastendruk herindeling	€ 936	€ 957	€ 977	€ 999

Op basis van de berekening blijkt dat voor éénpersoonshuishoudens in Scherpenzeel de lasten zullen dalen met € 101 (-/- 13%) in 2021 oplopend tot € 132 (-/- 16%) in 2024. Voor een meerpersoonshuishouden is dit € 16 (-/- 2%) en € 67 (-/- 6%).

Voor een éénpersoonshuishouden in Barneveld zullen de lasten naar verwachting stijgen met € 18 (3%) in 2021 oplopend tot € 23 (3%) in 2024. Voor meerpersoonshuishoudens in Barneveld is dit respectievelijk € 2 (0%) en € 11 (1%).

#### **7.11 Preventief toezicht vanwege artikel 21 Wet arhi**

Op grond van artikel 21 Wet arhi is vanaf het moment van vaststelling van het herindelingsontwerp preventief financieel toezicht in werking getreden.

## 8. Toetsing van de herindeling

**Dit hoofdstuk heeft een recapitulerend en samenvattend karakter, met het oog op het scheppen van een totaalbeeld en gezien het toetsend karakter van dit hoofdstuk op het totaal van het herindelingsadvies. Dit betekent dat er op onderdelen overlap is met beschrijvingen uit met name hoofdstuk 5. Voor een uitgebreidere beschrijving zal soms verwezen naar andere hoofdstukken uit het herindelingsadvies.**

**In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de grondslag voor het starten van een artikel 8-procedure in het kader van de Wet arhi. Vervolgens wordt het herindelingsadvies getoetst aan de criteria uit het beleidskader Herindelingen 2019 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarna wordt het herindelingsadvies getoetst aan de kaders voor bestuurskracht, zoals opgesteld door provincie Gelderland in de notitie 'Sterk Bestuur'.**

### 8.1 Grondslag voor starten artikel 8-procedure Wet arhi

Uitgangspunt van herindelingen volgens het Beleidskader Herindelingen 2019 is dat een herindeling primair aan gemeenten is. Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarbij een gemeente niet in staat wordt geacht deze problemen zelfstandig op te lossen, kan een provincie vanuit haar verantwoordelijkheid het initiatief tot een overleg over de bestuurlijke toekomst van een gemeente starten op grond van artikel 8 Wet arhi. Dit kan op basis van het Beleidskader Herindelingen indien er in een gemeente sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen, waarvoor de gemeente niet in staat is zelf tot oplossing te komen.

De noodzaak tot versterking van de bestuurskracht in Scherpenzeel is al jaren een erkende opgave is, ook door de gemeente Scherpenzeel zelf. Bij de besluitvorming over de rapportage "Scherpenzeel zelfbewust" in juni 2019, heeft de gemeenteraad unaniem uitgesproken dat er een gebrek aan realisatiekracht is om de gestelde doelen en ambities te verwezenlijken. Dit gebrek uit zich op ambtelijk, politiek-bestuurlijk en samenwerkingsvlak (zie paragraaf 3.2). Kort gezegd, er is sprake van een evident bestuurskrachtprobleem. Dit bestuurskrachtprobleem is in ieder geval deels inherent aan de schaal van de gemeente en heeft dus een structureel karakter. In hoofdstuk 4 wordt beschreven dat aan het eind van de open overlegfase (eind 2020), alsmede in de zienswijzeperiode (1<sup>e</sup> half jaar 2021) de bestuurskrachtproblematiek zich op de genoemde terreinen (dus wat betreft de aspecten politiek bestuur en samenwerking) heeft bevestigd en verdiept.

De gemeenteraad van Scherpenzeel heeft in de periode medio 2019 – tot medio 2020 in 2 stappen gewerkt aan een eigen oplossing voor de versterking van de bestuurskracht. De provincie heeft geconstateerd dat dit traject onvoldoende heeft opgeleverd. Dit is beschreven in de paragrafen 3.3 - 3.6 van dit herindelingsadvies. Belangrijkste factoren voor deze afweging zijn de volgende:

1. Scherpenzeel is er tot op heden niet in geslaagd om noodzakelijke samenwerkingsverbanden met buurgemeenten aan te gaan op diverse terreinen van taakuitoefening.
2. De voorgenomen opschaling van de organisatie is onvoldoende om fundamentele verbetering te brengen. Daarnaast wordt deze opschaling van de organisatie niet volledig structureel bekostigd.
3. In de versterking van de verbinding in het politiek-bestuurlijke samenspel is geen voortgang geboekt. Oplossing van de diepe verdeeldheid en de steeds moeizamer werkverhoudingen heeft niet plaatsgevonden tot op heden.

De provincie is van mening dat de in door de gemeente in juli 2020 in meerderheid gekozen oplossing geen duurzame en structurele oplossing voor de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel wordt geboden. De realisatie van de in de Toekomstvisie - in samenspraak met inwoners – vastgestelde doelen is daarmee in onvoldoende mate geborgd. De provincie is daarbij tevens van mening dat de andere – mede door Scherpenzeel zelf naar voren gebrachte - optie (fusie met de gemeente Barneveld) niet gelijkwaardig is onderzocht. Hierdoor wordt de inwoners een evenwichtige keuzemogelijkheid onthouden en wordt ingezet op een bestuurlijke toekomst die onzeker, (onnodig) duur voor de inwoners en niet toekomstbestendig is, naar het oordeel van de provincie.

De bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel uit zich op dit moment nog niet in acute en substantiële tekorten in de dienstverlening of het niet kunnen voldoen aan wettelijke of financiële verplichtingen. Wel verwachten GS dat die tekortkomingen in de komende jaren zullen optreden; op diverse terreinen heeft de gemeente nu al moeite om de taakuitvoering adequaat te blijven oppakken (o.a. belastingen, risico's Sociaal Domein). De provincie wil niet afwachten tot de gemeente hierin niet meer adequaat kan functioneren voor de inwoners. Daarom heeft provincie Gelderland de regie genomen om de bestuurlijke toekomst van Scherpenzeel te onderzoeken in een open overleg, dat 14 juli 2020 is gestart. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 4 alsmede de uiteindelijke, mede daaruit resulterende, afweging van varianten voor versterking van de bestuurskracht.

In de periode van 14 juli 2020 tot 12 juli (open overleg fase) heeft de provincie:

- In dialoog met de beide gemeenten in bestuurlijk overleg een vergelijking uitgevoerd van 3 reële varianten (zelfstandigheid, duurzaam partnerschap Scherpenzeel en Barneveld, bestuurlijke fusie Scherpenzeel en Barneveld).
- Verwachtingen en belangen van inwoners en stakeholders uit Scherpenzeel en Barneveld bij het functioneren van hun gemeente geïnventariseerd en daarmee deze varianten geladen en getoetst.
- Een toets op eventuele andere varianten uitgevoerd via een verkenning en bestuurlijke consultatie met buur- en regiogemeenten, provincie Utrecht en de Regio Foodvalley.

Op grond van de resultaten van deze fase van open overleg heeft de provincie op 12 januari 2021 een keuze gemaakt voor de zogenaamde variant “3-plus”, een bestuurlijke fusie van Scherpenzeel en Barneveld per 1-1-2023, met als essentieel onderdeel dat in dit herindelingstraject wordt ingezet op vernieuwing van het bestaande dorpenbeleid van de gemeente Barneveld, met als doel versterking en bevordering van zeggenschap en betrokkenheid van de dorpen in de (nieuwe) gemeente, waaronder het dorp Scherpenzeel. Doelstelling is om hierdoor de belangen en verwachtingen van inwoners van Scherpenzeel en andere dorpen in de nieuwe gemeente optimaal te kunnen bedienen. In hoofdstuk 6 van dit herindelingsadvies wordt dit aspect en andere aspecten van de te vormen nieuwe gemeente beschreven.

Op 26 januari 2021 heeft de provincie het herindelingsontwerp vastgesteld en toegezonden aan de gemeenteraden en de minister van BZK. De provincie heeft via een informatiecampagne en een raadpleging via Kieskompas het draagvlak voor het herindelingsvoorstel actief gestimuleerd en getoetst. Daarnaast heeft de provincie overleg gevoerd met de beide gemeenten over aspecten van voorbereiding van de nieuwe gemeente, waaronder de invulling van het kernen- en dorpenbeleid en de voorbereiding van een plan van aanpak/”spoorboekje” voor de voorbereiding van de nieuwe gemeente per 1-1-2023.

## 8.2 Kaders van het ministerie van BZK

Het kabinet beoordeelt herindelingsadviezen op basis van **vier criteria**: draagvlak, bestuurskracht, interne samenhang en nabijheid van bestuur en regionale samenhang. Voor het criterium draagvlak wordt gekeken naar resp. het lokaal bestuurlijk draagvlak (de beide gemeenten), het draagvlak in de regio (met name bestuurlijke partners) en het maatschappelijk draagvlak (inwoners en stakeholders). Voor een eventuele zgn. lichte samenvoeging zijn er twee aanvullende criteria aan toegevoegd. Hieronder wordt dit herindelingsadvies getoetst aan deze criteria.

### 8.2.1 Draagvlak

Het beleidskader gemeentelijke herindeling van de minister van BZK laat het initiatief voor een herindeling primair aan gemeenten. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zij zelf geen oplossingen weten te bereiken, de provincies hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gebruik kunnen maken van hun bevoegdheden in het kader van de Wet arhi . Dit kan dus leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies. Ook een dergelijk herindelingsvoorstel zal door de minister van BZK getoetst worden aan het draagvlakcriterium doch, zo geeft het beleidskader aan: , “dit betekent evenwel niet dat unanimitieit bij gemeentebesturen of steun onder de meerderheid van de inwoners altijd een vereiste is”. Het kabinet vraagt in die gevallen een solide onderbouwing waarom bij gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling gewenst wordt. In geval van een provinciaal initiatief is het de verantwoordelijkheid van de betrokken provincie om het maatschappelijke draagvlak voor een herindeling te beoordelen en daarin te investeren. Het gaat daarbij om zowel lokaal bestuurlijk, regionaal als maatschappelijk draagvlak.

De provincie heeft in juli 2020 gekozen om via artikel 8 Wet arhi regie te nemen op de oplossing van de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel. Als uitgangspunt is gekozen dat deze oplossing zoveel mogelijk vanuit de opgaven voor inwoners en gebied tot stand moet komen. Gekozen is daarom voor een inhoudelijke aanpak, met als startpunt de wensen, belangen en verwachtingen van inwoners van de beide (mogelijk) bij een fusie betrokken gemeenten. Het ging hierbij om inhoudelijke wensen, verwachtingen en belangen die inwoners en stakeholders hebben bij het optreden en functioneren van hun gemeentebestuur, dus niet per se ten aanzien van de beste bestuurlijke constructies.

#### *Maatschappelijk draagvlak; de opgaven centraal*

De inhoudelijke wensen, belangen en verwachtingen van inwoners bij het optreden en functioneren van hun gemeentebestuur zijn geïnventariseerd in een participatietraject in het najaar van 2020. Via internetpolls, (digitale) keukentafelgesprekken en themabijeenkomsten is hiervoor informatie opgehaald. Via een representatief onderzoek van Kieskompas onder inwoners van Scherpenzeel en Barneveld is deze informatie gevalideerd. Centraal in de wensen, verwachtingen en belangen van inwoners en stakeholders bleken de issues “voorzieningen”, “dienstverlening” en “identiteit/zeggenschap” en “een goede financiële positie op de lange termijn”. Deze issues hebben dan ook als toetspunten gefungeerd voor de keuze van de optimale bestuurlijke constructie voor de invulling van de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel wat, samen met de resultaten uit het bestuurlijk overleg heeft geresulteerd, in de keuze voor de zogenoemde “3-plus”variant. In het herindelingsadvies is in de hoofdstukken 4 en 5 uitgebreid beschreven hoe het participatieproces is verlopen, tot welke inhoudelijke resultaten dit heeft geleid en hoe deze hebben doorgewerkt in de keuze voor de betreffende variant.

Na vaststelling van het herindelingsontwerp heeft de provincie zich ingespannen om op verschillende manieren de inhoud van het herindelingsontwerp bekend te maken onder inwoners van Barneveld en Scherpenzeel. De provincie heeft vervolgens eind maart 2021 een representatieve raadpleging laten uitvoeren onder inwoners van Barneveld en Scherpenzeel over hun houding ten aanzien van de inhoud van het herindelingsontwerp. Daarbij is specifiek gevraagd naar de doorwerking van de eerdere geformuleerde issues. In het onderzoek is gestart met de algemene vraag naar de opinie over het herindelingsontwerp ("1e keer"). Daarna zijn vragen gesteld over de inhoudelijke aspecten van het herindelingsontwerp, waarna opnieuw ("2e keer") de algemene vraag naar de opinie over het herindelingsontwerp is gesteld.

In de twee onderzoeken zijn respectievelijk de volgende twee vragen gesteld: "Wat vindt u van de voorgenomen samenvoeging van de gemeente Barneveld en Scherpenzeel?" en "Als het herindelingsontwerp wordt uitgevoerd en de vier punten inspraak, voorzieningen, dienstverlening en financiën worden waargemaakt, wat vindt u dan van de voorgenomen samenvoeging van de gemeente Barneveld en Scherpenzeel?"

	Barneveld (eerste keer)	Barneveld (tweede keer)	Scherpen- zeel (eerste keer)	Scherpen- zeel (tweede keer)
Dat lijkt mij een goed plan	10%	15%	13%	20%
Dat is acceptabel onder (deze) voorwaarden	22%	36%	12%	21%
Dat lijkt mij een slecht plan	37%	25%	67%	48%
Dat maakt mij eigenlijk niet zoveel uit	25%	13%	2%	3%
Dat weet ik niet / Geen mening	7%	12%	2%	7%

De resultaten laten zien dat er een behoorlijk genuanceerd beeld leeft onder inwoners over het herindelingsontwerp. Onder inwoners van Barneveld is er een positiever beeld dan onder inwoners van Scherpenzeel. Maar ook onder inwoners van Scherpenzeel wordt het beeld over het herindelingsontwerp positiever naarmate de respondenten meer zicht hebben op de manier waarop de verschillende issues in het herindelingsontwerp hun plek krijgen. Uiteindelijk is de verdeling onder respondenten in Scherpenzeel ca. 50, 40 en 10% tussen resp. uitgesproken negatief, (acceptabel)positief en maakt niet uit/geen mening.

Met de bovengeschetste aanpak heeft de provincie inhoud gegeven aan de oproep van de minister van BZK van juli 2020 om de opgaven centraal te stellen en van daaruit te werken naar de keuze voor de best passende oplossingen voor de oplossing van de bestuurskrachtopgave van Scherpenzeel. De keuze voor het herindelingsvoorstel is op deze manier vanuit de wensen, belangen en verwachtingen van inwoners en stakeholders in de beide gemeenten tot stand gekomen. Daarnaast is bij de voorbereiding van het herindelingsvoorstel rekening gehouden met de belangen, ideeën en verwachtingen van bestuurlijke partijen in het gebied.

### *Het lokaal bestuurlijk draagvlak*

Door het gemeentebestuur van Scherpenzeel is twee maal een raadpleging gehouden onder de eigen bevolking over het onderwerp zelfstandigheid/herindeling, te weten in juni 2020 en op 17 maart 2021. De provincie heeft zich vanaf het allereerste begin op het standpunt gesteld dat deze peilingen volledig voor verantwoordelijkheid waren van het gemeentebestuur, bedoeld om het standpunt van de gemeenteraad mede te kunnen vormen dan wel bevestigen. In juni 2020 ging het daarbij om de besluitvorming over de Kadernota en in maart 2021 over de voorbereiding van de besluitvorming over de zienswijze in april 2021. In een enkele zienswijze wordt gesuggereerd dat de 2<sup>e</sup> peiling met instemming en zelfs met medewerking van de provincie is uitgevoerd. Dit is absoluut niet het geval en het zou ook niet zuiver zijn geweest. De gemeenteraad moet een eigen besluit nemen zonder provinciale beïnvloeding of anderszins. Vervolgens moet de provincie weer een eigen standpunt innemen naar aanleiding van de zienswijze en rekening houdend met alle relevante informatie.

Voor het innemen van een standpunt door de provincie is de inwonerspeiling (in dit geval van 17 maart 2021) een van de informatiebronnen die meegewogen wordt. Bij de afweging van de resultaten van de inwonerspeiling spelen voor de provincie de volgende punten een belangrijke rol:

- In de inwonerspeiling is een keuze zelfstandigheid met samenwerking voorgelegd die niet realistisch was. De suggestie (blijkend uit de informatie van de gemeente Scherpenzeel) dat duurzame samenwerking met Barneveld hierbij tot de mogelijkheden behoort was op het moment van kiezen niet aanwezig. Het was dus eigenlijk een wensbeeld dat voorgelegd werd en geen reële mogelijkheid.
- Bij de inhoudelijke keuze tussen alternatieven kan de provincie niet afgaan op een door inwoners geformuleerd eindbeeld, indien de inhoud of de consequenties van dat eindbeeld niet gewogen is of kon worden door de inwoners. Daarom is in de door de provincie zelf uitgevoerde raadpleging juist voluit ingezet op een inhoudelijke benadering waarbij de verschillende alternatieven voor bestuurskrachtversterking getoetst zijn aan de wensen, verwachtingen en belangen van inwoners. En dat blijkt een genuanceerd beeld op te leveren ten aanzien van de voorkeur of afkeur van de fusievariant.
- De provincie wil dat alle bij een eventuele fusie betrokken inwoners de gelegenheid krijgen zich uit te spreken over een mogelijke herindeling, dus in dit geval die van Scherpenzeel en Barneveld. Bij de inwonerspeiling op 17 maart zijn alleen inwoners van Scherpenzeel bevestigd. Voor beide groepen inwoners van beide gemeenten zijn er mogelijke consequenties en voor beide groepen gaat het om "hun" gemeente. Het door de provincie uitgevoerde onderzoek via Kieskompas is gehouden onder een representatieve groep van inwoners uit beide gemeenten en levert voor de populatie als geheel een per saldo positief beeld op over de inhoud van het herindelingsontwerp, zeker nadat respondenten zich hebben verdiept in de belangrijkste inhoudelijke aspecten daarvan.
- Uiteindelijk zijn de gemeentelijke peilingen bedoeld geweest voor de gemeenteraad van Scherpenzeel en die heeft daar – naar aangenomen mag worden – ook op eigen wijze gebruik van gemaakt. Uiteindelijk is in de weging van het lokaal bestuurlijk draagvlak de opvatting van de beide gemeenteraden het belangrijkste. Uit de stemmingen blijkt dat de voorgestelde zienswijzen niet unaniem door de raden zijn aangenomen. In Scherpenzeel hebben 8 raadsleden voor de zienswijze gestemd (hetgeen betekent: tegen herindeling) en 5 tegen (hetgeen betekent: voor herindeling); in Barneveld 27 voor de zienswijze (hetgeen betekent: voor herindeling) en 4 tegen (hetgeen betekent: tegen herindeling).

### *Regionaal bestuurlijk draagvlak*

Voor de toetsing van het draagvlak is naast het maatschappelijk en lokaal bestuurlijk draagvlak nog van belang het regionaal (bestuurlijk) draagvlak. De bestuurlijke partners in de omgeving zijn vanaf het voorjaar 2020 betrokken bij de afwegingen rond de versterking van de bestuurskracht van Scherpenzeel. Gebleken is dat de gemeenten Barneveld, Ede en Veenendaal in staat en bereid waren

om op zakelijk-contractuele basis samen te werken met Scherpenzeel bij de uitvoering van taken. Ook werd duidelijk dat de gemeente Barneveld als enige partner voor een mogelijk fusiepartnerschap in aanmerking zou kunnen en willen komen. Voor andere gemeenten was een vergaande samenwerking dan wel fusie met Scherpenzeel absoluut niet aan de orde. Dit feit en het feit dat de gemeente Barneveld èn de enige grotere gemeente is die direct aan Scherpenzeel grenst èn de enige gemeente is van alle buurgemeenten die in provincie Gelderland ligt, maakte dat een eventuele fusie tussen Scherpenzeel en Barneveld niet op problemen bij buurgemeenten zou hoeven stuiten. Dit is ook gebleken in de periode van het open overleg (najaar 2020), waarin opnieuw – en nu formeel in het kader van artikel 8 Wet arhi – met alle bestuurlijke partners is gesproken.

Voorafgaand en ten tijde van het open overleg zijn de buurgemeenten, de regio Foodvalley en de provincie Utrecht geconsulteerd (zie paragraaf 4.1 voor de conclusies hiervan). De regionale partners staan neutraal tot positief tegenover een herindeling tussen Barneveld en Scherpenzeel. De gemeente Veenendaal heeft aandacht gevraagd voor het mogelijk ontvlechten van huidige samenwerkingstaken (o.a. ICT) vanuit de gemeente Veenendaal naar een nieuw te vormen gemeente. De provincie Utrecht kan zich vinden in onze keuze om geen Utrechtse gemeenten te betrekken bij een voorstel voor fusie met de gemeente Scherpenzeel, maar heeft geen inhoudelijk standpunt heeft over de door ons voorgestelde herindeling met Barneveld. Geen enkele bestuurlijke partij heeft in het traject tot heden enig inhoudelijk of bestuurlijk bezwaar ingebracht. In de gevoerde bestuurlijk overleggen is breed meegegeven aan de provincie dat snelle duidelijkheid positie werkt op de regionale samenwerking en verhoudingen. Voor de Regio Food Valley zal door beperking van het aantal deelnemende gemeenten de slagkracht en interne coördinatie kunnen verbeteren.

Aan de bestuurlijke partners (te weten de gemeenten Woudenberg, Renswoude, Veenendaal, Ede, provincie Utrecht, de Regio Food Valley en het Waterschap Vallei en Veluwe) is het herindelingsontwerp toegezonden met een uitnodiging om hierop via een zienswijze te reageren. Geen enkele bestuurlijke partner heeft aanleiding gezien inhoudelijke zienswijzen in te dienen ten aanzien van het fusievoorstel zelf. Voor zover er inhoudelijk gereageerd is had dit betrekking op een enkele formulering in het herindelingsontwerp over hun opvattingen in deze. Deze zijn verwerkt in het herindelingsadvies. Wij zien het resultaat van de zienswijzeprocedure in deze derhalve als een bevestiging van bestuurlijk draagvlak in de regio voor het herindelingsvoorstel.

### ***Conclusie ten aanzien van draagvlak***

De hoofdconclusie ten aanzien van draagvlak is dat dit herindelingsadvies:

- Op inhoudelijke gronden en vanuit de opgaven voor inwoners en gebied tot stand is gekomen.
- Aansluit bij de belangen, wensen en verwachtingen van de inwoners en stakeholders van de betrokken gemeenten.
- Maatschappelijk, lokaal en regionaal bestuurlijk draagvlak heeft, al is er geen sprake van unanimititeit bij de gemeentebesturen.

### **8.2.2 Bestuurskracht**

De noodzaak tot versterking van de bestuurskracht in Scherpenzeel was de belangrijkste reden voor het starten van de artikel 8 Wet arhi procedure. Bij de voorgestelde herindeling wordt zowel de ambtelijke als bestuurlijke capaciteit van de gemeenten volledig geïntegreerd. De herindeling van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld leidt ertoe dat er een gemeente ontstaat die voldoende

capaciteit en kwaliteit heeft om de opgaven van haar gemeente voor de langere termijn zelfstandig het hoofd te kunnen bieden. Door de herindeling zal de gemeenteraad bestaan uit 33-35 raadsleden (afhankelijk van de exacte gemeentegrootte op dat moment ) en het college van B&W zal in principe bestaan uit fulltime wethouders. Er zal voor het totale grondgebied en de gemeenschap van de beide huidige gemeenten één gemeentebestuur gaan optreden na herindelingsverkiezingen in november 2022. Daardoor zal de nieuwgevormde gemeente sterker staan in het regionale krachtenveld dan beide huidige gemeenten individueel.

Vanuit het perspectief van de inwoners van Scherpenzeel zal er een stabiel, professioneel gemeentebestuur worden gevormd ondersteund door een robuuste en toekomstbestendige organisatie. Vanuit het perspectief van de inwoners van Barneveld zal hun huidige gemeente zich versterken en verstevigen op bestuurlijk en ambtelijk terrein en wat betreft regionale positie.

Met de invulling van de “plus” in dit herindelingsadvies zal de samenhang en samenwerking tussen dorpsgemeenschappen en gemeentebestuur worden geborgd en waar mogelijk versterkt, hetgeen ook ten goede komt aan de bestuurskracht van het gemeentebestuur.

### 8.2.3 Interne samenhang en nabijheid van bestuur

Een herindeling heeft het risico dat de afstand in Scherpenzeel tussen gemeenschap en gemeentebestuur wordt vergroot; dat kan overigens zowel voor- als nadelen hebben. Door het toepassen van een vernieuwd en doorontwikkeld dorpenbeleid zoals in dit herindelingsadvies omschreven, kunnen de nadelen hiervan worden beperkt en kan per saldo een verbetering worden doorgevoerd.

Belangrijke inhoudelijke bouwstenen voor het te voeren dorpenbeleid zijn in de hoofdstukken 5 en 6 van dit herindelingsadvies beschreven. Het dorpenbeleid wordt opgesteld zodat de verschillende dorpen van Barneveld, inclusief het dorp Scherpenzeel, haar identiteit en zeggenschap kunnen beleven, ook op langere termijn. Dit is niet alleen verankerd in de inwoners van de dorpen, maar ieder dorp heeft de mogelijkheid een eigen dorpsvisie op te stellen en heeft voorzieningen die zorgdragen voor het voortbestaan van de gemeenschap. Zoals aangegeven in hoofdstuk 6 is de provincie bereid vanuit een faciliterende en stimulerende rol in te zetten, met de beide gemeenten en het ministerie van BZK, om een vernieuwend en hedendaagse beleid van kernrepresentatie vorm te geven voor de nieuwe gemeente, in het bijzonder het dorp Scherpenzeel.

### 8.2.4 Regionale samenhang

De herindeling van de gemeente Scherpenzeel met de gemeente Barneveld levert een positieve bijdrage aan de regionale verhoudingen. Beide gemeenten maken op dit moment al onderdeel uit van de Regio Foodvalley, waarbinnen de bestaande wettelijke samenwerkingsverbanden en van vele specifieke regelingen zijn vormgegeven. De Regio Foodvalley heeft aangegeven dat bestuurlijke duidelijkheid en bestuurlijke continuïteit van groot belang is. Door vermindering van het aantal gemeenten kan de samenwerking in de Regio Foodvalley versterkt en vereenvoudigd worden.

Naast de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten nu al gezamenlijk optrekken, maakt Barneveld nog deel uit van de Regio Amersfoort. Dit kan voor de nieuwe gemeente van toegevoegde waarde zijn omdat zij bij twee sterke regio's is aangesloten. De gemeente Scherpenzeel heeft nog een beperkt aantal samenwerkingsverbanden met Ede, Woudenberg, Veenendaal, Rhenen en/of Renswoude. Scherpenzeel heeft aangegeven de noodzaak voor een gefocuste samenwerking met

één partner te erkennen. Ook vanuit de omliggende gemeenten is aangegeven dat dit gewenst is. De herindeling zal daarom de positie van beide (huidige) gemeenten versterken, en tevens die van de Regio Foodvalley.

### 8.3 Lichte of reguliere samenvoeging

De provincie meent dat een lichte samenvoeging – op een goede wijze uitgevoerd – praktische voordelen kan hebben voor de huidige gemeente Barneveld en geen nadelen hoeft te hebben voor de huidige gemeente Scherpenzeel. Uit de zienswijzen op het herindelingsontwerp is echter naar voren gekomen dat op dit moment geen overeenstemming is tussen beide gemeenten over de toepassing van de variant lichte samenvoeging. Daarom gaan wij in dit herindelingsadvies daarom uit van een reguliere samenvoeging. Niet uitgesloten is overigens dat de gemeenten op een later moment alsnog tot overeenstemming komen over de lichte variant. Het is dan aan de minister van BZK om hier in het wetsvoorstel rekening mee te houden. Hoe dan ook zullen de gemeenten met elkaar in overleg treden over de gevolgen van de herindeling voor de overgang van personeel.

### 8.4 Kader provincie (Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen)

Als gevolg van decentralisaties, participatie en nieuwe complexe uitdagingen wordt een groot beroep gedaan op de bestuurskracht van Gelderse overheden. Samen met haar partners werkt de provincie aan sterk bestuur in Gelderland. Niet als doel op zich, maar als middel om de maatschappij optimaal te bedienen en aan de belangen en verwachtingen van inwoners en stakeholders te kunnen voldoen.

Het fundament van ons handelen (en soms regie nemen) ligt besloten in de Statennotitie “Sterk Bestuur voor de opgaven van morgen” (PS 2018-217). Eén van de kernbegrippen uit die statennotitie is ‘partnerschap’. De provincie wil een betrouwbare partner zijn voor gemeenten in de doorontwikkeling van ‘goed naar beter bestuur’.

We kiezen er bewust voor om vooraf geen nauwgezet en vastomlijnd beleid of kader te formuleren, omdat bestuurskrachtontwikkeling vraagt om maatwerk per situatie. De invulling van dit maatwerk komt in dialoog met betreffende gemeente(n) tot stand. Hierbij worden door ons wel telkens dezelfde afwegingsprincipes gehanteerd, omdat iedere gemeente aan een aantal basistaken moet voldoen. De afwegingsprincipes zijn vastgelegd in de Statenbrief “Vitaal Openbaar Bestuur” (PS2020-244). Het gaat daarbij om:

- De mate waarin de gemeente in staat is haar wettelijke taken uit te voeren.
- De kracht, het draagvlak en de rolname van de gemeente in de ontwikkeling van de samenleving.
- De mate waarin de gemeente bij kan dragen aan specifieke opgaven en ambities, al dan niet samen met buurgemeenten.
- De mate waarin de gemeente in partnerschap wil en kan bijdragen aan de opgaven die zijn vastgelegd in gezamenlijke gebiedsagenda's, regiodeals en in onze *omgevingsvisie Gaan voor Gaaf* (kadernota, PS 2020-151).
- De bijdrage die de gemeente levert aan regionale samenwerking.

De aanpak van de provincie om aan bestuurskrachtversterking te werken is bijgevolg sterk maatwerkgericht. In samenspraak met gemeenten en regio's bekijkt de provincie wat de beste oplossing is voor de bestuurlijke vraagstukken die zich voordoen. Vanuit haar zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur vindt de provincie het van belang dat oplossingen duurzaam zijn en passen binnen de regionale context. Gedeputeerde Staten verbinden daarbij de verschillende belangen van de gemeenten.

In deze dialoog met gemeenten over het versterken van de bestuurskracht richt de provincie zich onder andere tot de volgende elementen en vragen:

- Het politiek en bestuurlijk leiderschap: is er onder meer sprake van het doorhakken van politieke knopen, focus op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke stabiliteit?
- Het politiek-bestuurlijk samenspel: hoe werken raad, college en organisatie samen?
- Het versterken van lokale democratie: is er interactieve beleidsvorming en participatie met inwoners?
- Het samenspel met 'buiten': is er een adequate samenwerking met o.a. buurgemeenten, regionale partijen en maatschappelijke partners?
- De capaciteit van de ambtelijke organisaties: is er genoeg personeel (in kwantiteit en kwaliteit) om opgaven en taken naar behoren en op robuuste wijze uit te kunnen voeren?
- De financiële en economische basis: beschikt de gemeente onder meer over voldoende financiële middelen om opgaven te kunnen vervullen?

Deze lijst van randvoorwaarden dient als leidraad voor het gesprek over bestuurskracht en om gemeenten in staat te stellen om gericht aan die elementen te werken die verbetering of aanpassing behoeven.

Gemeenten en regio's zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun eigen bestuurskrachtversterking. Van onderop zijn veel resultaten bereikt. Een groot aantal gemeenten en regio's versterken actief hun eigen bestuurskracht. Tegelijk ziet provincie Gelderland wel een aantal knelpunten, waar maatschappelijke opgaven vragen om een snelle en adequate oplossing. Gedeputeerde Staten zijn met gemeenten hierover in gesprek. In sommige gevallen is het denkbaar dat de provincie vanuit haar zorgplicht de regie moet pakken, om tot een werkbare oplossing te komen.

Dit is zoeken naar een balans in de provinciale rolname bij het versterken van het lokaal en regionaal bestuur, waarbij de provincie verder gaat met het investeren in initiatieven van onderop maar ook de ruimte pakt om vanuit de zorgplicht actief te werken aan sterke gemeenten.

In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de provincie maatwerkgericht invulling en toepassing heeft gegeven aan de uitvoering van het eigen bestuurskader in deze specifieke casus. Daarnaast wordt verwezen.

## 8.5 Conclusie toetsing

Op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat wordt voldaan aan de gestelde criteria uit het Beleidskader Herindelingen en van het provinciaal toetsingskader. De provincie realiseert zich dat er mogelijk geen volledig draagvlak voor dit voorstel is te ontwikkelen. Immers ziet de provincie ook dat de peilingen die door Scherpenzeel zijn georganiseerd in de richting van zelfstandigheid wijzen. Echter is de provincie ervan overtuigd dat zelfstandigheid niet leidt tot een duurzame versterking van de bestuurskracht.

De provincie geeft in dit herindelingsadvies een solide onderbouwing waarom bij gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling wordt gewenst. Ook een dergelijk herindelingsvoorstel zal door de minister van BZK getoetst worden aan het draagvlakcriterium doch, zo geeft het beleidskader aan: "dit betekent evenwel niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen of steun onder de meerderheid van de inwoners altijd een vereiste is".

Ook in de periode na vaststelling van het herindelingsadvies zal de provincie, in afstemming met beide gemeenten, zich inspannen om het draagvlak voor dit herindelingsadvies te optimaliseren onder inwoners, stakeholders en de gemeentebesturen van Scherpenzeel en Barneveld.

## 9. De voorbereiding op de nieuwe gemeente

**In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vervolgstappen die dienen te worden gevolgd na vaststelling van het herindelingsadvies. Dit betreft enerzijds de uitvoering van de Wet arhi, anderzijds de voorbereiding op de vorming van de nieuwe gemeente per 1-1-2023 in meer praktische zin.**

### 9.1 Formele gevolgen vaststelling herindelingsadvies

De start van de nieuwe gemeente is voorzien per 1-1-2023. Dit is gezien de wettelijke termijnen, die aan de vervolgstappen gebonden zijn, de snelste mogelijke fusiedatum.

Na de vaststelling van dit herindelingsadvies zal het worden aangeboden aan de minister van BZK.

De minister van BZK is vervolgens verantwoordelijk voor het indienen van een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal, uiterlijk in december 2021. Indien de minister het wetsvoorstel tijdig indient, betekent dit dat de Kamer ook tijdig tot behandeling kan overgaan. Indien de Tweede Kamer instemt met het wetsvoorstel kan de fusie per 1-1-2023 plaatsvinden. Indien de minister voor 31 december 2021 het wetsvoorstel aanbiedt aan de Staten-Generaal worden de gemeenteraadsverkiezingen voor de beide gemeenten van maart 2022 uitgesteld tot herindelingsverkiezingen voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente in november 2022.

Omdat beide gemeenten voor een belangrijk deel onderdeel uitmaken van dezelfde gemeenschappelijke regelingen, zowel wettelijk als niet-wettelijk, zal er beperkt sprake zijn van gevolgen voor gemeenschappelijke regelingen. In bijlagenboek 1 (onderdeel D) is een overzicht opgenomen van de (gemeenschappelijke) regelingen en samenwerkingsrelaties waar (een van) beide gemeenten bij zijn aangesloten. Op basis hiervan kunnen beide gemeenten in de voorbereiding naar de fusiedatum zo nodig regelingen treffen met de huidige samenwerkingspartners. Overigens heeft de nieuwe gemeente na 1-1-2023 op grond van de Wet arhi de mogelijkheid om hier ook na de fusiedatum nog regelingen voor te treffen, indien dit voor de fusiedatum niet nodig of gewenst is.

In bijlagenboek 1 (onderdeel A) is een kaart met buitengrenzen van de nieuw te vormen gemeente opgenomen (conform Wet arhi artikel 2 lid 1).

### 9.2 Voorbereidingen in de gemeenten

Op grond van artikel 79 Wet arhi dragen de besturen van de vóór de datum van herindeling bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten er in onderling overleg zorg voor dat de met het oog op de gewijzigde indeling met ingang van die datum te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid. Voorzieningen, betreffende de voorbereiding van de overgang van ambtenaren, zijn onderwerp van georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren en van overleg met de ondernemingsraden van de beide gemeenten. Gedeputeerde Staten bevorderen de totstandkoming van dit onderling overleg tussen de gemeenten.

Naar de opvatting van de provincie zijn er op korte termijn inhoudelijke en praktische voorbereidingen nodig om de nieuwe gemeente per 1-1-2023 een goede start te geven. Deze voorbereidingen betreffen in ieder geval:

- Invulling geven aan de “plus” op het gebied van vernieuwing dorpenbeleid en kernrepresentatie in de nieuwe gemeente.
- Korte termijnafspraken over invulling organisatorische samenwerking op voor Scherpenzeel belangrijke en kwetsbare taakvelden.
- Voorbereiding Dorpsvisie Scherpenzeel, aansluitend bij hoofdlijnen Toekomstvisie Scherpenzeel 2030 en uit te werken in samenspraak met inwoners en stakeholders. Vast te stellen door de nieuwe gemeenteraad.
- Voorbereiding platform voor representatie van en samenwerking met Scherpenzeel in de nieuwe gemeente (bijvoorbeeld Vereniging voor Plaatselijk belang).
- Uitwerking dienstverleningsconcept gemeente Barneveld voor het dorp Scherpenzeel en implementatie daarvan t.b.v. goede overgang per 1-1-2023, met bijzondere aandacht voor het sociaal domein.
- Opstelling en uitvoering plan van aanpak organisatorische en personele overgang/integratie medewerkers gemeente Scherpenzeel (incl. huisvesting en Sociaal Plan).
- Opstelling en uitvoering plan van aanpak overgang lopende projecten en dossiers gemeente Scherpenzeel per 1-1-2023 naar nieuw bestuur en organisatie (incl. bijwerken en op orde brengen administraties en werkprocessen).
- Voorbereiding Begroting 2023 en meerjarenraming nieuwe gemeente met integratie van beide huidige financiële huishoudingen.
- Voorbereiding integratie ICT-systemen en werkprocessen per 1-1-2023.
- Voorbereiding harmonisatie beleid en regelgeving vanaf 1-1-2023 (en mogelijk eerder).
- Voorbereiding harmonisatie gemeentelijk beleid en regelgeving per 1-1-2023.

Voor het geheel van deze voorbereidingsactiviteiten is een projectmatige aanpak de aangewezen weg in nauwe samenwerking tussen de beide gemeenten. Voor de met de voorbereiding gemoeide extra kosten voor beide gemeenten kan – na vaststelling van het herindelingsadvies - vanaf 2022 een beroep worden gedaan op de frictiekostenuitkering voor fuserende gemeenten uit het Gemeentefonds. De provincie is bereid om met de gemeenten in overleg te treden over een vorm van voorfinanciering/facilitering in het voorbereidingsproces.

Uit het onderzoek van Kieskompas in april 2021 blijkt dat respondenten – ook zij die (gematigd) positief dan wel neutraal staan ten opzichte van de inhoud van het eerder gepresenteerde herindelingsontwerp sceptisch of met weinig vertrouwen kijken naar de daadwerkelijke realisatie van de voornemens. Die beschouwt de provincie als een opgave en uitdaging voor zowel de beide gemeenten als de provincie bij de voorbereiding en de vormgeving van de nieuwe gemeente. Nauwe samenwerking tussen beide gemeenten en het betrekken van inwoners en stakeholders zijn daarbij van groot belang.

Op grond van artikel 79 Wet arhi kan de provincie een dergelijke aanpak niet afdwingen, doch heeft de provincie wel de rol om het overleg van de gemeenten over de voorbereiding op de nieuwe gemeente te bevorderen. Op grond hiervan zullen wij bevorderen dat een overlegstructuur wordt opgezet met en tussen de beide gemeenten, waarin de voorbereidingsactiviteiten ambtelijk en bestuurlijk ter hand worden genomen. Tevens is de provincie bereid om faciliteiten en ondersteuning aan de beide gemeente te leveren in het tot stand brengen van een nieuwe gemeente, die aansluit bij de belangen en verwachtingen van de inwoners.

## BIJLAGEN

Voor de bijlagen bij dit herindelingsadvies wordt verwezen naar:

- Bijlagenboek 1: dit bijlagenboek omvat de bijlagen uit twee perioden: tot de besluitvorming over artikel 8 Wet arhi (juli 2020) en de periode van open overleg tot besluitvorming over het herindelingsontwerp (januari 2021).
- Bijlagenboek 2: dit bijlagenboek bevat de periode van zienswijzen tot en met voorbereiding besluitvorming door Provinciale Staten over het herindelingsadvies.