

Grenzen verleggen

Analyse van de impact van schaalvergroting
op organisatie, stad en regio

Sharon Blair-Zuiderhoff
Lars Ruiter

15 juli 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3	4. Samenvatting en aanbevelingen	26
- Aanleiding		- Samenvattend	
- Aanpak		- Herindeling of niet: zorgvuldige afweging	
- Leeswijzer		- Aanbevelingen	
- Onderzoeksvragen			
2. De regio	6	Bijlagen	30
- Het regionale speelveld		1. Regio's toegelicht:	
- De ontwikkeling van het speelveld		a. Foodvalley, MGR, GMR nader toegelicht.	
- Regionale effectiviteit		b. Gemeenten in de regio, kengetallen.	
- Regiokeuze		c. Regionale samenwerking en congruentie.	
- Gevolgen regiokeuze		2. Herindeling:	
- Impact van een herindeling op de regio's		a. Impact lichte samenvoeging versus reguliere herindeling.	
		b. Vergelijking Wageningen – Renkum.	
		c. Samenvatting impact	
3. Impact van een herindeling	15	3. Documenten en respondenten.	
- Herindeling Een introductie			
- Herindelingen Lessons learned			
- De impact van een herindeling			
▪ Impact op de stad			
▪ Impact op beleid			
▪ Impact op organisatie			
▪ Impact op cultuur			
▪ Impact op omgeving			

1. Inleiding

Inleiding

Grenzen. Sommige zijn getekend op kaarten, andere zitten in ons denken. De gemeente Wageningen verlegt graag haar grenzen. Bijvoorbeeld door ambitieus te zijn, door boven haar gewichtsklasse te boxen en door samen te werken. Grenzen zijn er om overschreden te worden. Ook in dit rapport gaat het over het verleggen van grenzen, gemeentegrenzen. Wat betekent het verleggen van grenzen voor de regio, de stad, de organisatie?

Aanleiding

Veel gemeenten zijn, als gevolg van het toegenomen takenpakket en afnemende financiële middelen, op zoek naar een goede schaal om de dienstverlening voor inwoners op peil te houden. In de provincie Gelderland is deze vraag heel actueel. Verschillende gemeenten in de provincie zijn actief aan de slag met hun bestuurlijke toekomst. Ook Renkum heeft uitgesproken op zoek te zijn naar een fusiepartner en heeft Wageningen benaderd met de vraag of zij een potentiële partner zou kunnen zijn. Voordat Wageningen antwoord kan geven op deze vraag, hecht zij eraan meer inzicht te hebben in de impact van schaalvergroting op de organisatie, de stad en de regio.

Deze impactanalyse vindt plaats als vervolg op het eerder uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek. Een van de aanbevelingen uit dit onderzoek was om als Wageningen expliciet en consistent te bepalen op welke gebieden in welke regio wordt samengewerkt. Een verdere verkenning van deze aanbeveling wordt nu aan deze impactanalyse gekoppeld, omdat schaalvergroting en regio-indeling communicerende vaten zijn.

Aanpak

Gelet op het bovenstaande vraagt de gemeente Wageningen ons in dit onderzoek specifiek in te gaan op een aantal vragen rondom de regio en schaalvergroting (zie volgende pagina). Op basis van documentenstudie, gesprekken met betrokken partijen (gemeenteraad, college van B&W, managementteam (MT), opgaveleiders en de provincie Gelderland) en onze eigen kennis en ervaring, komen we tot een beantwoording van de vragen.

Leeswijzer

We gaan achtereenvolgens in op de regio's waarin Wageningen actief is, inclusief de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden en de gevolgen daarvan (hoofdstuk 2). Vervolgens lichten we in algemene zin een herindelings-proces toe; daarna gaan we dieper in op de gevolgen van een herindeling met Renkum (hoofdstuk 3). Tot slot vatten we het voorgaande samen en geven we een reflectie hierop (hoofdstuk 4).



Inleiding (2)

Onderzoeksvragen

Voor de leesbaarheid van dit rapport hebben we uw onderzoeksvragen verdeeld over twee thema's: *regio* en *herindeling*. Deze indeling komt overeen met de opzet van dit rapport.

Regio

- Hoe ontwikkelt zich het speelveld in de omringende regio's?
- Op welke wijze kan Wageningen de komende jaren haar regionale effectiviteit versterken?
- Moeten we onze focus op bepaalde thema's wijzigen of zou een herijking van de regionale samenwerkingsoriëntatie helpen?
- Welke gevolgen heeft het maken van een regiokeuze?
- Wat betekent schaalvergroting voor onze regionale kracht?

Herindeling

- Hoe ziet een mogelijk herindelingstraject er mogelijk uit: in proces, tijd en inzet?
- Welke herindelingsvarianten zijn er?
- Wat zijn geleerde lessen van elders in het land?
- In hoeverre is een herindelingsproces afhankelijk van de mate waarin we qua bestuurskracht en qua (bestuurs- en organisatie)cultuur verschillen van onze potentiële herindelingspartner?
- Wat zijn mogelijke effecten op onze eigen ontwikkeling de komende jaren en op de arbeidsmarktpositionering, wanneer een verdere verkenning naar herindeling plaatsvindt?

Om tot een antwoord op de vraag van Renkum te komen, gaan we voor zowel regio als herindeling specifiek in op de impact van een herindeling met Renkum. We gebruiken hiervoor openbare documenten zoals eerdere (bestuurskracht)onderzoeken en financiële en beleidsdocumenten.

In hoofdstuk 4 komen we tot slot tot beantwoording van de vraag: *wat zijn eventuele randvoorwaarden om een volgende stap te kunnen zetten, wat willen we ten minste behouden?*

2. De regio

Het regionale speelveld

Wageningen ligt geografisch tussen meerdere regio's in. In de praktijk betekent dit dat zij deelneemt aan twee regio's: de regio Foodvalley en de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling voor het sociaal domein in Midden-Gelderland (MGR).

Regio Foodvalley

Wageningen maakt deel uit van Foodvalley, samen met Ede, Barneveld, Veenendaal, Nijkerk, Renswoude, Rhenen en Scherpenzeel. Foodvalley is een interbestuurlijke samenwerking in het zuiden van Gelderland en het noordwesten van Utrecht, met als kernthema's agrofood, economie, innovatie, leefomgeving en wonen. De samenwerking is formeel vastgelegd in een Gemeenschappelijke Regeling en kent een bestuur op basis van inwoneraantal.

De aanwezigheid van de WUR (Wageningen University & Research)- een wereldleidende kennisinstelling op het gebied van voedsel en duurzaamheid - in Wageningen (Wageningen University & Research) draagt bij aan de zichtbaarheid en de toegang tot nationale netwerken. Tegelijk is Wageningen qua politieke kleur en stedelijk karakter uniek binnen de regio Foodvalley. Dit kan tot spanning leiden als het gaat om prioriteiten, maar toch wordt algemeen erkend dat er inhoudelijk een grote match is.

We constateren dat de ambities van Foodvalley, in elk geval op papier, in grote mate overeenkomen met de ambities van Wageningen. De strategische koers (Strategische Agenda Foodvalley 2020-2025) van Foodvalley is gestoeld op drie hoofdambities: een toekomstbestendige arbeidsmarkt, een duurzame leefomgeving en een sterk en circulair economisch ecosysteem.. De nieuwe Strategische Agenda is in mei 2025 vastgesteld en beschrijft hoe ondernemers, onderwijs en overheid willen inzetten op innovatie en een krachtige foodsector langs de twee lijnen toekomstbestendige economie en verantwoorde groei. Deze ambities komen overeen met de ambities van Wageningen

Verder zien we dat Foodvalley toegang geeft tot de Haagse lobby en fondsen (bijvoorbeeld via Regiodeals) die Wageningen anders niet of minder zou hebben. Op sociaal terrein is er geen Gemeenschappelijke Regeling tussen de Foodvalley-gemeenten. Sommige gemeenten (zoals Ede en Barneveld) werken samen, maar Wageningen neemt daar niet aan deel. Dit is een van de redenen dat Wageningen, voor bijvoorbeeld jeugdzorg, is aangehaakt bij de MGR.

Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR)

Binnen de MGR werken elf gemeenten - Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort en Zevenaar - samen op het gebied van het sociaal domein. Thema's die het betreft zijn zorg, onderwijs en participatie. Deze samenwerking is geformaliseerd in een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR) voor het sociaal domein. De MGR bestaat uit zes modules en een beheerorganisatie. Wageningen heeft de taken op het gebied van inkoop belegd binnen deze samenwerking.

Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR)

We noemen hier ook de GMR omdat dit samenwerkingsverband, net als de MGR, rondom Arnhem en Nijmegen is georganiseerd. Wageningen participeert nu niet in deze regio. De GMR omvat achttien gemeenten, voornamelijk in de regio Arnhem-Nijmegen, waaronder Renkum. Het accent ligt op mobiliteit, klimaat en economie. Binnen de GMR zijn de grote steden Arnhem en Nijmegen, met samen ruim 300.000 inwoners, belangrijke spelers.

Zie bijlage 1 voor een nader overzicht van de regio's, inclusief deelnemende gemeenten en inwonertallen.

De ontwikkeling van het speelveld

Hoe ontwikkelt zich het speelveld in de omringende regio's?

In de grotere omgeving zien we dat er gemeenten bezig zijn met hun bestuurlijke toekomst. De kans is groot dat de provincie Gelderland binnen een aantal jaar aanzienlijk minder gemeenten telt. Op dit moment is er in elk geval beweging in Renkum, Doesburg, Westervoort, Rheden en Brummen. Deze ontwikkelingen doen zich vooral voor in de regio rondom Arnhem, wat inhoudt dat dit impact heeft op de GMR. Hoe groot deze impact is op deze regio is de vraag. In elk geval zal het aantal aan de GMR deelnemende gemeenten afnemen terwijl het totale inwonertal min of meer gelijkblijft. De schaalsprong van sommige nieuwe gemeenten heeft mogelijk effect op de stemverhoudingen. Waarschijnlijk zou Wageningen in de context van de GMR (overigens net zoals nu het geval zou zijn) tot de 'midden-groep' behoren, met een aantal andere gemeenten met een omvang van 40.000 tot 50.000 inwoners.

Tegelijkertijd zien we dat deze ontwikkelingen zich niet voordoen in de gemeenten binnen de regio Foodvalley. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de positie van Wageningen in de Foodvalley de komende jaren niet onder druk komt te staan: Wageningen is en blijft een stevige partner.

Welke mogelijkheden zijn er, gelet op het regionale speelveld voor de bestuurlijke toekomst van Wageningen?

Er ligt nu een vraag vanuit Renkum om de mogelijkheden van een herindeling te verkennen. Als Wageningen nu niet ingaat op de uitnodiging van Renkum, 'mist zij dan de boot'? Kijkend naar de omgeving - en zonder dit met betreffende gemeenten te hebben afgestemd - zijn er in theorie meer potentiële fusiepartners voor Wageningen, met elk hun voor- en nadelen. De gemeente Ede heeft vele kernen en een andere politieke kleur en bestuurscultuur. Er is echter wel sprake van goede samenwerking en de gemeenten hebben gemeenschappelijke belangen (denk aan de verbinding station-WUR) en zijn, als het gaat om samenwerkingen, het meest congruent. De gemeente Rhenen is klein en de ontstane schaalsprong zou beperkt zijn. Ook vraagt het meer in de Arhi-procedure omdat het een provinciegrensoverschrijdende herindeling zou betreffen. De Betuwse gemeenten liggen aan de andere kant van het water en hebben een hele andere politieke kleur en cultuur. Een herindeling daarmee ligt niet voor de hand.

Concluderend kan gesteld worden dat nu, en waarschijnlijk ook in de toekomst, het niet zo is dat er veel voor de hand liggende herindelingspartners zijn voor Wageningen. Tegelijkertijd is het niet zo dat Wageningen alle routes afsnijdt als zij nu niet opteert voor een herindeling met Renkum. Bovendien zijn er andere mogelijkheden dan herindeling om de positie van Wageningen te versterken, bijvoorbeeld intensivering of uitbreiding van samenwerking. Daarover meer in de volgende paragraaf.

Regionale effectiviteit

Hoe kan Wageningen de komende jaren haar regionale effectiviteit versterken? Zouden we onze focus op bepaalde thema's moeten wijzigen, of zou herijking van de regionale samenwerkingsoriëntatie helpen?

In ideale omstandigheden werkt een (middelgrote) gemeente zoveel als mogelijk binnen een en dezelfde regio samen. Dit heeft voordelen op het gebied van regie en coördinatie, zichtbaarheid, het gevoel van betrouwbaarheid, het opbouwen van duurzame relaties en het elkaar 'iets gunnen', de regionale identiteit en integraliteit tussen beleidsdomeinen. Wageningen kan haar effectiviteit versterken door zich (meer) volledig te richten op één regio.

Gelet op de kwetsbaarheden in Wageningen, zoals geconstateerd in het Bestuurskrachtonderzoek van 2024, is het daarnaast aan te bevelen om rondom een aantal inhoudelijke taken samenwerking op te bouwen of te intensiveren. Uit de interviews komt naar voren dat hier daadwerkelijk behoefte aan is, bijvoorbeeld als het gaat om een regionaal grondexploitatiebedrijf of een sterke inkooporganisatie. Maar ook voor andere taken waarin Wageningen kwetsbaar is, kan samenwerking op termijn meerwaarde bieden. Dit betekent dat Wageningen passief (zich voordoende kansen aangrijpen) en actief (kansen creëren) zal moeten voorsorteren op versterking van de samenwerking.

Kortom, idealiter zou Wageningen zoveel als mogelijk binnen één regio moeten samenwerken. Daarnaast zou ze in die regio op meer gebieden moeten samenwerken dan nu het geval is.



Regiokeuze

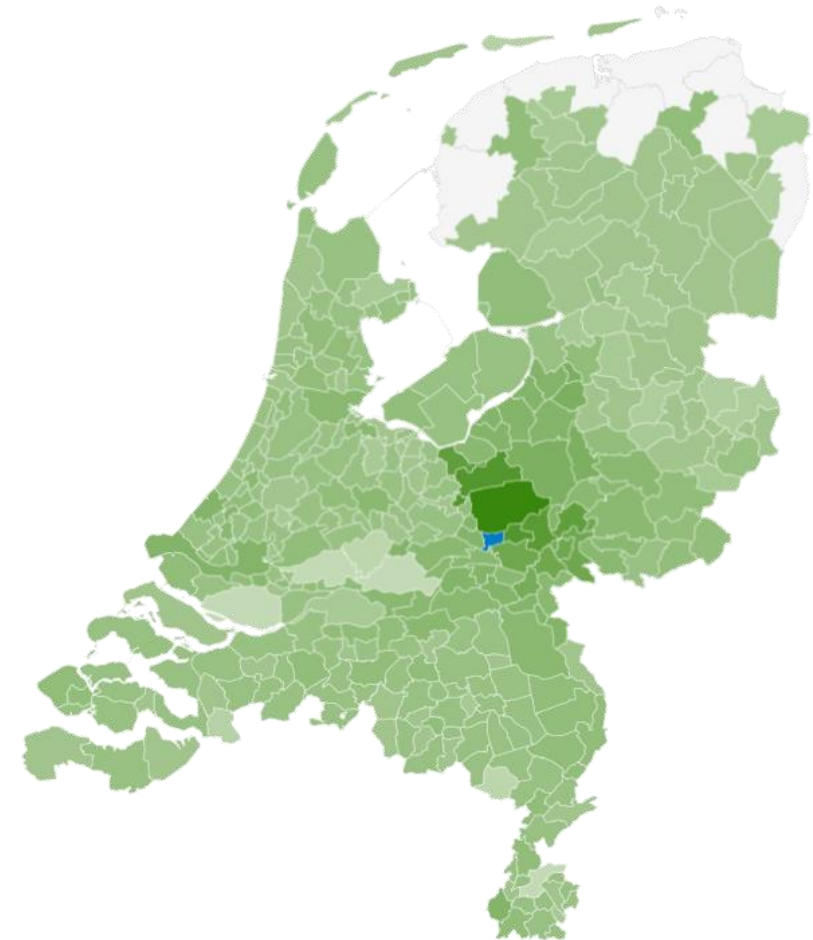
Welke factoren spelen mee bij het maken van een keuze voor één regio?

Als Wageningen wil kiezen voor één regio, dan vraagt dit om een zorgvuldige afweging. Daarbij spelen meerdere factoren een rol:

- *Strategische oriëntatie.* Welke regio sluit het beste aan qua ambities en doelen en in welke regio kan Wageningen haar ambities het beste realiseren?
- *Maatschappelijke oriëntatie.* Welke regio sluit het beste aan bij de leefwereld van de inwoners en (maatschappelijke) organisaties als het gaat om bijvoorbeeld werk, onderwijs, voorzieningen, gezondheidszorg?
- *Economie en innovatie.* Welke regio biedt de meeste kansen als het gaat om aspecten als groei, werkgelegenheid en innovatie?
- *Samenwerking.* In welke regio is de samenwerking het meest constructief en effectief?
- *Identiteit.* Welke regio heeft een identiteit die het beste aansluit bij of complementair is aan Wageningen?

Tabel 1. Wonen en werken (CBS)

Gemeente	Werkt in Wageningen	Woont in Wageningen
Ede	3.100	2.500
Arnhem	1.100	1.000
Utrecht	500	1.100
Renkum	1.100	300



Figuur 1. Congruentie
Op bovenstaande kaart (Regio atlas) is de congruentie van Wageningen (blauw) met buurgemeenten zichtbaar. De grootste congruentie heeft Wageningen met Ede en daarna met Barneveld, Scherpenzeel en Nijkerk.

Regiokeuze (2)

Als Wageningen kiest voor één regio, welke zou dat dan moeten zijn?

Om deze vraag te beantwoorden, gaan we kort in op de in de vorige paragraaf genoemde factoren. Dit is geen diepgaande analyse; we hebben immers geen analyse gemaakt van het functioneren van de verschillende samenwerkingsverbanden.

- Als het gaat om strategische oriëntatie, dan constateren wij op basis van een vergelijking van de Strategische Agenda Foodvalley en het coalitieakkoord van Wageningen dat de ambities van Wageningen en van Foodvalley in grote mate overeenkomen. Hoewel er gevoelsmatig, zo blijkt uit de gesprekken, ook veel overeenkomsten zijn met de GMR, zien we dat in de stukken minder terug.
- De maatschappelijke oriëntatie van inwoners uit Wageningen is meer gericht op Ede dan op Arnhem-Nijmegen. Dit geldt zeker voor werk (zie tabel 1), maar ook voor onderwijs, gezondheidszorg en opvang.
- Beide regio's bieden economisch gezien kansen. Foodvalley onderscheidt zich door haar imago op het gebied van innovatie en kennis rondom food en agritech, met een internationale uitstraling (mede dankzij de WUR). Het binnenhalen van de Regiodeal is ook een mooi succes van en voor deze regio. De GMR heeft een brede economische basis als het gaat om health, techniek en dienstverlening en heeft ook voordeel van de kennisinstellingen in de regio.
- De samenwerking in zowel de MGR als Foodvalley verloopt nu constructief. Wageningen wordt beschouwd als een stevige partner met een eigen inbreng. Wageningen neemt nu niet deel aan de GMR, dus daarover kunnen we geen uitspraken doen. Op basis van de aantallen kunnen we constateren dat Wageningen daar een bescheidenere rol zou spelen. Gelet op omvang, gehoord in de gesprekken, zijn Nijmegen en Arnhem in de MGR bepalende partners.

- Gevoelsmatig en ideologisch heeft Wageningen veel gemeen met Arnhem en Nijmegen, zeker rondom sociale thema's. Tegelijkertijd is de identiteit van Wageningen, als het gaat om kennis, innovatie, duurzaamheid en food, mede door de aanwezigheid van de WUR, sterk verweven met die van Foodvalley.

Concluderend

Uit het voorgaande blijkt dat in beide regio's kansen liggen voor Wageningen. Hoewel wij in een aantal gesprekken merkten dat er ook affiniteit is met MGR/GMR, constateren wij dat er meer argumenten zijn om te kiezen voor Foodvalley, zeker als het gaat om de opgebouwde positie en netwerken en maatschappelijke oriëntatie. Dit sluit ook aan bij de beelden van de meeste van onze gesprekspartners, veelal gebaseerd op praktijkervaring en behaalde resultaten. Overigens is dit geen keuze die op de korte termijn geëffectueerd kan worden; in Foodvalley is gezamenlijke Inkoop Jeugd en Wmo immers niet mogelijk. Overigens vinden we het belangrijk te vermelden dat een meer volledige keuze voor Foodvalley losstaat van de kwaliteit van de samenwerking binnen de MGR: Wageningen is zeer tevreden over deze samenwerking.

Een bijzonder aandachtspunt in deze is de keuze van één regio als het gaat om IZA/GALA. Daarover heeft het college besloten om - in afwachting van actuele (landelijke) ontwikkelingen - in twee regio's te blijven samenwerken. Afhankelijk van wat Wageningen besluit over samenwerking in de regio, is het verstandig de positie over IZA/GALA opnieuw te bezien. Als er toch voor gekozen wordt om in meerdere regio's te blijven samenwerken, dan is het advies om dit bewust, consistent en gestructureerd te doen. Dat betekent heldere keuzes maken, hier transparant over zijn en dubbelingen voorkomen. Het advies om te kijken waar versterking van samenwerking kan bijdragen aan de realisatie van Wageningse ambities, blijft ook in dit scenario overeind.

Gevolgen regiokeuze

Welke gevolgen heeft het maken van een regiokeuze?

Kiezen voor één regio is een ingrijpend besluit met potentieel vergaande gevolgen. In deze paragraaf gaan we in op deze gevolgen. Daaraan voorafgaand is het goed om nogmaals aan te geven dat Foodvalley geen breed samenwerkingsverband heeft voor het sociaal domein. Zo is er geen gezamenlijk verband voor de inkoop op het gebied van Jeugd en Wmo. De inkoop van Jeugd en Wmo is nu belegd bij de MGR. Op dit moment (of op de korte termijn) is het dan ook geen optie om volledig te oriënteren op Foodvalley.

Gevolgen keuze voor Foodvalley

- Inkoop ontvlechten uit de MGR: dit is een complexe ontwikkeling, gelet op lopende voorzieningen en contracten, die gefaseerd en over een langere periode uitgespreid zal moeten plaatsvinden. Met ontvlechting gaan altijd frictiekosten gepaard: personele kosten, herstructureringskosten, kosten voor reeds aangegane verplichtingen. Uittreden uit de MGR betekent een maximale uittreedsom van drie keer de jaarlijkse bijdrage van Wageningen (zie ook de volgende pagina).
- Inrichten van een samenwerking voor taken in het sociaal domein in Foodvalley-verband, waarbij Wageningen de afweging moet maken of zij hierin een trekkende rol wil en kan vervullen.
- Meer eenduidigheid in het brede sociaal domein door meer regionale congruentie tussen inkoop, Jeugd, Wmo, gezondheid en arbeidsmarkt.
- Rondom sociaal beleid compromissen sluiten om op het niveau van Foodvalley samen te kunnen werken, gelet op verschillen in beleid en ideologie.

Gevolgen keuze voor GMR/MGR

- Ontvlechting uit de regio Foodvalley. Met ontvlechting gaan altijd frictiekosten gepaard: personele kosten, herstructureringskosten, kosten voor reeds aangegane verplichtingen. De GR noemt geen bedragen; die worden op het moment van uittreden bepaald door het AB (zie ook de volgende pagina). Ervaring leert dat deze kosten kunnen oplopen.
- Bredere heroriëntatie op het gebied van ruimte, klimaat en energie, inclusief ontvlechting uit Foodvalley-verbanden en aansluiting bij de GMR.
- Opnieuw positie verwerven en nieuwe samenwerkingsrelaties en netwerken ontwikkelen.
- Gelet op de wet van de aantallen, is de potentiële invloed minder.
- Blijvende aandacht voor meerdere regio's omdat domeinen als gezondheid en arbeidsmarkt verbonden blijven aan regio Foodvalley.
- Het risico dat de goede relatie met de WUR onder druk komt te staan vanwege de oriëntatie van de WUR.
- Mislopen van de (financiële) voordelen als gevolg van de Regiodeal die door Foodvalley is afgesloten.

Gevolgen regiokeuze (2)

Op basis van de *GR Regio Foodvalley artikel 54*, geldt bij een uittreding:

- Een opzegtermijn van ten minste twee kalenderjaren vanaf het moment dat het besluit tot uittreden aan het Dagelijks Bestuur is meegedeeld.
- Dat een onafhankelijk registeraccountant een liquidatieplan opstelt. De in het liquidatieplan omschreven financiële verplichtingen zijn voor het uittredende college bindend. Een geschil over het liquidatieplan en de daarin omschreven financiële verplichtingen kan aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd.
- Dat de kosten van het opstellen van het liquidatieplan voor rekening komen van de deelnemer die voornemens is uit te treden.

Op basis van de *GR MGR, artikel 32*, geldt bij een uittreding:

- Een opzegtermijn van één jaar, ingaande per 1 januari van het eerstvolgende kalenderjaar.
- Dat de deelname aan een samenwerkingsmodule of submodule moet zijn beëindigd.
- Een uittreedsom, gelijk aan maximaal driemaal de bijdrage die op grond van de kostenverdeelsleutel verschuldigd was aan de MGR. Als de werkelijke kosten lager uitvallen dan de maximale uittreedsom, wordt het verschil verrekend. Het aandeel van de uittredende deelnemer in de bestemmingsreserve wordt in mindering gebracht op de uittreedsom.

Impact van herindeling op positie in de regio

Als Wageningen kiest voor een herindeling, zijn er in relatie tot de regio twee opties: haar partner is georiënteerd op dezelfde regio als Wageningen of haar partner is georiënteerd op een andere regio. In het tweede geval moeten de fusiepartners beslissen in welke regio's en regelingen de nieuwe gemeente participeert. De gevolgen van ontvlechting uit samenwerkingsverbanden kunnen ingrijpend zijn, zoals hiervoor toegelicht. Dit staat overigens los van de impact die een ontvlechting daadwerkelijk heeft op een samenwerkingsverband. Oftewel: de feitelijke impact - kijkend naar omzet en inwonertallen - kan meevallen, terwijl de ontvlechtungskosten toch hoog kunnen zijn. Dit is afhankelijk van onder meer de afgesproken exit-afspraken en onderhandelingsuitkomsten.

Wat betekent schaalvergroting voor onze regionale kracht?

Als Wageningen kiest voor herindeling, dan ontstaat er een grotere gemeente. Als deze nieuwe gemeente kiest voor samenwerking in Foodvalley, kan Wageningen haar positie daar, als grotere gemeente, verder bestendigen. De nieuwe gemeente is een grotere speler in de regio Foodvalley en daarbuiten.

Ingeval van een herindeling met Renkum, zou de nieuwe gemeente met circa 75.000 inwoners - na Ede - de tweede gemeente in Foodvalley zijn, groter dan bijvoorbeeld Veenendaal. Daarnaast neemt de nieuwe gemeente een centralere positie in binnen Foodvalley. Beide fusiepartners liggen aan de zuidflank van die regio; gezamenlijk kunnen zij potentieel het evenwicht in de regionale besluitvorming iets meer richting het progressieve, sociale zuidwesten verschuiven. Schaalvergroting kan ook leiden tot (enige) extra invloed en een sterkere lobby, waar beide fusiepartners van profiteren.

Ook op economisch vlak kan de combinatie van een kennisstad met omliggende plattelandsgemeenten aantrekkelijk zijn voor bepaalde bedrijven en sectoren, wat een positieve uitwerking op de regio kan hebben. Tegelijkertijd leidt een uitbreiding van de regio Foodvalley met 30.000 inwoners niet direct tot een grootse impact. Omdat Renkum een andere regio-oriëntatie heeft dan Wageningen, betekent dit dat er ontvlochten moet worden. Renkum heeft immers contracten, personeel en lopende programma's in een andere regio.

Andersom geredeneerd: als de nieuwe gemeente zich niet aansluit bij Foodvalley, heeft dit negatieve impact op de omvang en de inhoud van deze samenwerking. We constateren immers dat Wageningen hier een stevige partner is, die een bijdrage levert aan de ambities en prioriteiten.

Bij een herindeling met Renkum is er, ongeacht de regiokeuze voor de nieuwe gemeente, in de praktijk sprake van een gespleten oriëntatie, omdat een deel van de nieuwe gemeente meer georiënteerd is op Arnhem-Nijmegen. Iemand uit Wageningen verwoordde dit scherp: *"Wanneer Wageningen fuseert met Renkum ben je sowieso veroordeeld tot twee regio's: Foodvalley én Arnhem-Nijmegen. Fuseren met Renkum leidt hoe dan ook tot een gesplitste focus."* Dit kan resulteren in het langdurig participeren in twee regio's met vergaderingen, projecten en verplichtingen, wat inzet, bestuurlijke drukte en mogelijk tegenstrijdige prioriteiten oplevert. Of - als de nieuwe gemeente daar niet voor kiest - in onvoldoende aansluiting met een regio waar je inwoners op zijn georiënteerd.

Kortom, schaalvergroting kan bijdragen aan de regionale kracht van Wageningen. Tegelijkertijd leidt een herindeling met Renkum tot een gespleten oriëntatie, wat ook druk zal leggen op de kracht in één regio.

3. Impact van een herindeling

Herindeling | Een introductie

Schaalvergroting als gevolg van een herindeling is wettelijk geregeld in de Wet arhi (oktober 1984). Een herindeling kan geïnitieerd worden door de betreffende gemeenten (raden), door de provincie (GS) of door het Rijk (minister). Dit laatste is inmiddels zeer ongebruikelijk.

De Wet arhi regelt in ieder geval:

- Wettelijke processtappen.
- Harmonisatie beleid en regelingen.
- Financieel toezicht.
- Overgang rechten en plichten van huidige gemeenten naar nieuwe gemeente.
- Rechtspositie personeel.
- Herindelingsverkiezingen.

Daarnaast geeft het Beleidskader herindeling (maart 2019) aan waar het kabinet een voorgestelde herindeling op beoordeelt:

- Draagvlak.
- Bestuurskracht.
- Interne samenhang en nabijheid van bestuur.
- Regionale samenhang.

Welke varianten van herindeling zijn er?

We kennen drie vormen van herindeling:

- Een grenscorrectie: wijziging van gemeentegrenzen maar geen opheffing of instelling van gemeenten.
- Een (reguliere) samenvoeging: betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe gemeente wordt ingesteld.
- Een lichte samenvoeging: een van de gemeenten wordt niet opgeheven; de andere gemeenten worden wel opgeheven en geïntegreerd in de niet opgeheven gemeente.

Hoe ziet een herindelingstraject in proces, tijd en inzet er mogelijk uit?

Een herindelingsproces is een ingrijpend en meerjarig proces. Van begin (intentieverklaring) tot de start van de nieuwe gemeente duurt het proces 2,5 à 3 jaar.

Doordat het proces bestaat uit diverse wettelijke termijnen en procedures en doordat er drie bestuurslagen betrokken zijn (gemeente, provincie, rijk), is versnellen vrijwel onmogelijk. Of het een lichte of reguliere samenvoeging is, maakt voor de duur van het proces niet uit.

Als Wageningen vóór de zomer van 2026 zou besluiten tot herindeling, dan is de eerst mogelijke start van een nieuwe gemeente 1 januari 2029. Rekening houdende met de verkiezingen lijkt 1 januari 2030 realistischer. In bijlage 2 treft u een nadere toelichting op het herindelingsproces, inclusief de juridische stappen.

In tabel 2 op de volgende pagina zijn de gevolgen zichtbaar van (de timing van) een herindeling op de verkiezingen en zittingstermijn van de raad.

Herindeling | Een introductie (2)

Tabel 2. Gevolgen herindeling op zittingsduur raad (kiesraad.nl)

Datum herindeling	Herindelingsverkiezing	Verkiezingen	Zittingsduur raad
1 januari 2027	November 2026	Maart 2030	3 jaar en 3 maanden
1 januari 2028	November 2027	Maart 2034	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2029	November 2028	Maart 2034	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2030	November 2029	Maart 2034	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2031	November 2030	Maart 2034	3 jaar en 3 maanden

De benodigde inzet van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit hangt af van allerlei factoren, waaronder het soort herindeling: een lichte samenvoeging is minder tijdsintensief dan een reguliere herindeling (maar nog steeds tijdsintensief). Een herindeling vraagt veel afstemming en in het bijzonder vraagt de harmonisatie van beleid en regelgeving veel tijd en capaciteit. Zelfs bij een lichte samenvoeging, waarbij niet alles opnieuw hoeft te worden vastgesteld, is het nodig om te inventariseren wat er wijzigt voor inwoners om daar tijdig naar te kunnen handelen. Een ander aspect wat veel tijd en inzet kost, is het integreren van data en systemen. Daarnaast is het investeren in integratie van culturen en werkwijzen van groot belang.

Ervaring leert dat er de periode van voorbereiding tot de eerste paar jaar na de herindeling een onevenredig grote focus ligt op de interne organisatie. Dit gaat in meer of mindere mate ten koste van de externe ambities.

In hoeverre is een herindelingsproces afhankelijk van de mate waarin we qua bestuurskracht en qua (bestuurs- en organisatie)cultuur verschillen van onze potentiële herindelingspartner?

Hoe groter de verschillen tussen de fusiepartners, hoe complexer een herindelingsproces. Dit begint al bij het opstellen van het herindelingsontwerp; hierin beschrijf je de visie van de nieuwe gemeente en de meerwaarde van de fusie. Het geldt verder bij uitstek voor een aantal specifieke onderdelen:

- Harmonisatie van beleid en regelgeving.
- Integratie van besturen en bestuurlijke werkwijzen.
- Integratie van organisatie.
- Integratie van (ICT-)systemen.
- Ontwikkeling van visie en dienstverleningsconcept.

Ook uit de geleerde lessen op de volgende pagina blijkt welke onderdelen inzet vragen en van invloed zijn op de omvang van de veranderopgave van een herindeling.

Herindelingen | Lessons learned

Wat zijn geleerde lessen elders in het land?

Algemeen

- De afstand tot het bestuur wordt na een herindeling als groter ervaren.
- De opkomst bij verkiezingen neemt na herindelingen af.

Gemeenteraad

- Als gevolg van de schaa sprong wijzigt het samenspel tussen raad, college en organisatie. Dit vraagt om andere werkwijzen, spelregels en houding en gedrag van alle betrokkenen.
- De samenhang tussen de werkwijze van de raad en de invloed en inbreng van de samenleving (dorpen en kernen) verandert. Hiermee kun je experimenteren.
- De burgemeester heeft een belangrijke rol in het begeleiden van de raadsprocessen die voortvloeien uit de schaa sprong: met meer mensen vergaderen vraagt bijvoorbeeld een behoorlijke vergaderdiscipline om te voorkomen dat de vergaderingen te lang duren.
- Lokale partijen groeien na een herindeling.

Dienstverlening

- Bepalend voor (het succes van) het dienstverleningsconcept is de wijze waarop de gemeente toegankelijk én zichtbaar is voor haar inwoners en ondernemers.
- Het wordt op termijn mogelijk om zowel de dienstverlening van de gemeente als de strategische inbreng in de contacten buiten te versterken.
- In de eerste periode na de herindeling ligt de aandacht van de ambtelijke organisatie op het 'in control' komen. Dit kan ten koste gaan van de gemeentelijke dienstverlening, waardoor hoge ambities niet (gelijk) gerealiseerd kunnen worden. Het kan minstens één raadsperiode duren voordat de organisatie op volle kracht vooruit kan.

Regio

- Schaalvergroting kan leiden tot een sterkere positie maar vraagt ook om (meer) regie, visie en beleid.
- Externe partners hebben andere verwachtingen van een grotere gemeente op bovenregionaal niveau dan ze hadden van de kleinere voormalige gemeenten.

Beleid

- Beleidsverschillen en/of -overeenkomsten zijn bepalend. Begin tijdig met een vergelijking en het bepalen (nieuwe) koers.
- Voor het beheer van de openbare ruimte zijn - zeker als er meer landelijk gebied bijkomt - een nieuwe visie en aanpak nodig.
- Breng tijdig financiële én andere risico's in kaart en bewaak deze.
- Neem ICT op tijd mee én formuleer tijdig een ICT-strategie.

Cultuur

- Een andere schaal vraagt ook iets van de bestuurders en de medewerkers. Heb oog voor wat dit betekent voor houding en gedrag.

Financiën

- Wees expliciet en transparant over waar het herindelingsbudget voor bedoeld is en waar het aan uitgegeven is.
- Houd voldoende rekening met kosten die worden gemaakt in het licht van de herindeling, ook na de herindelingsdatum.

De impact van een herindeling

De impact van een herindeling verschilt per herindeling. Grofweg wordt de impact van een herindeling bepaald door de verschillen in omvang en door de verschillen en overeenkomsten als het gaat om karakter, cultuur, beleid en ambities. Oftewel, als Wageningen met een aanzienlijk grotere gemeente herindeelt, zal de impact voor Wageningen groter zijn. De kans dat Wageningen zich op onderdelen zal moeten aanpassen aan de grotere gemeente is immers groter. Als het om verschillen gaat geldt dat hoe groter de verschillen zijn, hoe meer aanpassingen gedaan moeten worden en hoe groter de impact. In feite kun je hieruit verschillende 'typen' herindelingen destilleren. Gelet op de nu actuele vraag van Renkum, werken we de impactanalyse uit vanuit een vergelijking met Renkum, een gemeente die deels vergelijkbaar is qua inhoud en kleiner is qua omvang.

Lichte samenvoeging

Als beide fusiepartners in omvang van elkaar verschillen, kan er sprake zijn van een lichte samenvoeging, waarbij een van de gemeenten niet wordt opgeheven. Concreet: als Wageningen samengaat met een kleinere gemeente, kan er voor een lichte samenvoeging worden gekozen. Hiermee moeten beide partners instemmen. Wageningen fungeert in dit geval als gemeente die niet wordt opgeheven; haar beleid en regelingen kunnen overeind blijven en de burgemeester, gemeente-secretaris en griffier worden niet van rechtswege ontslagen (onder meer). Gaat Wageningen daarentegen samen met een (aanzienlijk) grotere gemeente, dan kan er ook sprake zijn van een lichte samenvoeging, waarbij het bovenstaande voor de partner van Wageningen geldt. Nogmaals: dit kan alleen als beide partners hiermee instemmen. De impact van een lichte samenvoeging zal wat minder significant zijn dan bij een reguliere herindeling. Bijlage 2 geeft een globaal overzicht van de verschillen in impact tussen een lichte samenvoeging en een reguliere herindeling.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen met kengetallen van regiogemeenten, waaronder Renkum. Op de volgende pagina's maken we een meer kwalitatieve vergelijking tussen Wageningen en Renkum. Vervolgens gaan we in op bovengenoemde invalshoeken.

Wat zijn mogelijke effecten op onze eigen ontwikkeling de komende jaren en arbeidsmarktpositionering wanneer een verdere verkenning naar herindeling plaatsvindt?

De impact van een herindeling met Renkum op Wageningen brengen we in kaart aan de hand van vijf invalshoeken. Daarbij kijken we naar:

- De stad.
- Het beleid.
- De organisatie (inclusief werkgeverschap).
- De cultuur.
- De omgeving (inclusief arbeidsmarkt).

In bijlage 2 maken we een meer kwalitatieve vergelijking tussen Wageningen en Renkum. Op de volgende pagina's werken we dit uit aan de hand van de vijf genoemde perspectieven.

Impact op de stad

Stad en kernen

De onderzochte fusie met Renkum zou betekenen dat Wageningen verandert van een compacte stadsgemeente met circa 42.000 inwoners in een gemeente met ongeveer 75.000 inwoners, verspreid over meerdere dorpen. Daarmee verandert de aard van de gemeente van één stad naar een meerkernige gemeente.

Identiteit

Wageningen en Renkum verschillen in identiteit. Wageningen heeft een unieke identiteit als internationale kennisstad met de WUR. Renkum wil een “levendige en onderscheidende groen(blauw)e gemeente zijn met een goed ontsloten sociaal-economische structuur, waar het goed wonen, werken en recreëren is” (Strategische Visie 2024). Een samensmelting vereist dat het nieuwe gemeentelijke imago zorgvuldig gemanaged wordt om recht te doen aan beide gemeenten. Er bestaat een risico dat het merk Wageningen verwatert doordat de aandacht en middelen over meer kernen verdeeld moeten worden, terwijl omgekeerd de Renkumse dorpen kunnen vrezende ondergesneeuwd te raken door de grotere stad.

Voorzieningen

Qua voorzieningen en leefomgeving zou de fusiegemeente een breder scala omvatten: van stedelijke voorzieningen in Wageningen tot dorpse faciliteiten en uitgestrekte natuur in Renkum. Ruim de helft van het grondgebied van de gemeente Renkum bestaat uit bos en natuur (Berenschot, 2022). Het nieuwe bestuur moet rekening houden met uiteenlopende lokale behoeften. Wageningen kent stedelijke wijken met veel studenten en *internationals*. Aan de andere kant heeft Renkum, als één van de meest vergrijsde gemeenten van Nederland, te maken met veel ouderen, weinig jongeren en een hoog aantal eenpersoonshuishoudens (Berenschot, 2022).

Beleidsmatig vereist dit differentiatie: waar Wageningen nu al inzet op voorzieningen voor langer zelfstandig wonen in haar wijken, zal de fusiegemeente die plannen moeten uitbreiden naar de Renkumse dorpen (denk aan voldoende zorginfrastructuur, openbaar vervoer en ontmoetingsplekken in alle kernen). Positief is dat een grotere gemeente meer middelen en slagkracht kan hebben om zulke voorzieningen te realiseren. De nieuwe gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om meerdere loketten te behouden om de nabijheid voor inwoners te garanderen.

Kernenbeleid

De stad Wageningen is niet langer de enige kern. Bestuurlijk gezien moet het nieuwe gemeentebestuur maatwerk leveren per kern om de leefbaarheid en voorzieningen overal op peil te houden. Renkum heeft nu al de uitdaging om haar kernen tot één geheel te smeden (Berenschot, 2022). Die opgave blijft ook na een fusie bestaan, op grotere schaal. Dit vraagt dat er duidelijke afspraken worden gemaakt om elke kern evenredige aandacht en middelen te geven. Zo niet, dan bestaat het gevaar dat de fusie leidt tot ontevredenheid bij inwoners, doordat men een verlies aan eigen identiteit of aandacht voor de eigen leefomgeving voelt.

Concluderend

Voor Wageningen als stad biedt een fusie weinig directe meerwaarde. Het risico bestaat dat het karakter en imago van de gemeente Wageningen ‘verwateren’. Hoewel er voordeel valt te behalen in schaal, is het de vraag hoe lang deze schaal ‘groot genoeg’ is. De organisatie wint aan kracht, maar moet tegelijkertijd haar aandacht verdelen over meerdere kernen.

Impact op beleid

Beleidsambities

Beide gemeenten brengen hun eigen beleidsambities en uitdagingen in bij een eventuele fusie. Wageningen heeft hoge ambities op terreinen als duurzaamheid, kennisinnovatie en internationale samenwerking. Renkum benoemt in haar Omgevingsvisie eveneens stevige doelen (bijvoorbeeld klimaatneutraal en klimaat-adaptief in 2040) en zet in op het versterken van de leefbaarheid in de dorpen. Inhoudelijk liggen deze ambities deels in elkaars verlengde: beide hechten veel waarde aan duurzaamheid, een sterke leefomgeving en klimaat- en energie-transities kunnen door de nieuwe gemeente wellicht krachtiger worden opgepakt.

Tegelijkertijd zijn er duidelijke verschillen in beleidsprioriteiten. Wageningen kijkt vanuit haar strategische agenda verder vooruit, bijvoorbeeld naar internationale profilering en ondersteuning van hoogwaardig onderwijs en onderzoek, terwijl Renkum vooral gericht is op het op orde brengen van de basis (financiën, interne organisatie) en het behoud van voorzieningen in de kernen. In een gefuseerde gemeente moet een nieuwe gezamenlijke strategische visie worden ontwikkeld om deze ambities op elkaar af te stemmen.

Kijkend naar de omgevingsvisies van beide gemeenten is te zien dat er zeker overeenkomsten zijn, bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheid en vergroening, maar ook participatie. Er zijn ook verschillen; zo legt Wageningen meer nadruk op innovatie en aandacht voor kennis, onderwijs en onderzoek. Renkum legt de nadruk op het behoud van het landelijke karakter.

Renkum heeft een sluitende meerjarenbegroting, maar beperkte financiële ruimte om knelpunten op te vangen. In de perspectiefnota 2025-2029 schrijft Renkum daarover: *'Bij de (voorbereidingen op de) Begroting 2025 heeft u ingrijpende keuzes gemaakt. Daarmee is een financieel stabiele basis gelegd. [...] Daarbij proberen we*

structurele geldvragen zoveel mogelijk te beperken. Want onze middelen zijn nog steeds beperkt.' Dit volgt op de Perspectiefnota 2024-2028 waarin het college schrijft: *'De voorstellen die in deze nota staan, hebben impact op onze inwoners en op de lokale voorzieningen.'* [...] *We worden tegen onze zin in steeds meer een uitvoeringsloket van Rijksbeleid en de ruimte voor gemeentelijk beleid is sterk beperkt.'* Uit de begroting 2024 blijkt dat Renkum onder meer heeft bezuinigd op het sociaal domein. De organisatie opereert binnen smalle financiële marges (Berenschot 2022 en presentatie bijeenkomst Toekomst Renkum 2024). Gemeentelijke herindelingen brengen aanzienlijke kosten en risico's met zich mee, zeker op de korte termijn. Financieel en bestuurlijk gezien brengt een fusie flinke uitdagingen: de positie van Wageningen kan onder druk komen te staan. Dit betekent wat voor de beleidsambities. Beleidsdoelen kunnen door bundeling van ambities en middelen weliswaar krachtiger neergezet worden, maar tegelijkertijd is er mogelijk minder investeringsruimte.

Concluderend

Beleidsinhoudelijk kan een fusie enige inhoudelijke synergie bieden: beide gemeenten streven naar duurzaamheid en een sterke leefomgeving, wat in een samengaan mogelijk efficiënter of effectiever is te realiseren. Echter, documenten laten ook zien dat Wageningen en Renkum in tempo en focus uiteenlopen. Er bestaat een risico dat er in de eerste jaren onevenredig veel aandacht uitgaat naar het samenbrengen van de verschillen, waardoor Wageningens proactieve beleids-agenda vertraging oploopt. Omgekeerd moet worden voorkomen dat Renkumse lokale kwesties onderbelicht raken binnen het grotere geheel. De meerwaarde van de fusie op beleidsgebied is daarmee onzeker. Daar komen de financiële gevolgen nog bij: de fusie brengt frictiekosten met zich mee en Wageningen kan haar financiële uitgangspositie zien afzakken door de druk van een herindeling.

Impact op organisatie

Organisatiekracht

Wageningen en Renkum verschillen in hun ambtelijke organisatiekracht. Wageningen beschikt over een relatief kleine maar professioneel functionerende organisatie. Uit het Bestuurskrachtonderzoek Wageningen (2024) blijkt dat de gemeente de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd in mens en organisatie, met programma's als fitte organisatie en digitale organisatie. Dit heeft geleid tot versterking van de kwaliteit en capaciteit. Wageningen profileert zich als vooruitstrevende organisatie en was in 2022 en 2024 genomineerd als Beste Overheidsorganisatie. Tegelijk laat het onderzoek zien dat ook Wageningen kwetsbaarheden kent, voornamelijk door de beperkte schaal. Op een aantal terreinen zijn er éénmansposities en is de formatie krap, bijvoorbeeld in domeinen als vastgoed, cultuur en sport is de bezetting kwetsbaar.

Renkum kampt met interne spanningen en organisatorische kwetsbaarheden. Het Bestuurskrachtonderzoek Renkum (Berenschot, 2022) schetst een beeld van een ambtelijke organisatie die onvoldoende samenhang vertoont en adaptiever moet worden. Men constateert een fragmentarisch beeld en te weinig consistent gebruik van systemen. Er is werk aan de winkel om processen te verbeteren en te professionaliseren. Renkum heeft wel geïnvesteerd in moderne ICT- en bedrijfsvoeringssystemen, maar die worden nog niet consequent door de hele organisatie benut. Kortom, waar Wageningen relatief hoogwaardig is georganiseerd, heeft Renkum een organisatie in ontwikkeling die behoefte heeft aan structurering en modernisering.

Het samengaan van beide gemeenten biedt kansen én aandachtspunten.

Wageningen kan met haar sterkere organisatie de nieuwe gemeente een stevige basis geven. De slag die Renkum nog aan het maken is, integraler en opgavegericht werken (Berenschot, 2022), is in Wageningen al gaande en kan als voorbeeld dienen. Veel van Renkums kwetsbaarheden - zoals het gebrek aan samenhang en modernisering - zouden in een groter, gecombineerd apparaat aangepakt kunnen worden.

Werkgeverschap (en arbeidsmarkt)

Een nieuwe, grotere gemeente kan aantrekkelijker zijn als werkgever op de overheidsarbeidsmarkt: met een grotere schaal en meer loopbaanperspectief is het eenvoudiger om talent aan te trekken en te behouden. Een kanttekening daarbij is dat Wageningen momenteel geen grote problemen kent om personeel aan te trekken. Op de korte termijn bestaat bij een herindeling het risico dat talent vertrekt als de fusieperiode onrustig is of voor te veel onzekerheid zorgt.

Harmonisatie

Het samenvoegen van twee organisaties is een complex project. Er moeten gemeenschappelijke ICT-systemen komen, beleid en werkprocessen moeten worden geharmoniseerd en er wordt één set HR-regelingen gehanteerd. Zoals eerder genoemd, brengt dit aanvankelijk frictiekosten met zich mee: beide organisaties zijn tijdelijk minder productief en medewerkers zijn veel tijd kwijt aan afstemming en teamvorming. Hier ligt een risico als het gaat om de dienstverlening aan inwoners en het realiseren van ambities.

Impact op organisatie (2)

Concluderend

De impact op de organisatie is tweeledig. Kansrijk is dat Wageningen door een fusie een iets robuustere organisatie krijgt: groter van omvang en minder kwetsbaar op specialistische functies. Op de korte en de middellange termijn brengt de samenvoeging echter risico's en nadelen met zich mee: productiviteitsverlies, interne onzekerheid (met kans op vertrek van goede mensen) en hoge implementatiekosten. Wageningen loopt daarmee het risico tijdelijk in te boeten aan organisatie- en realisatiekracht.



Impact op cultuur

Bestuurscultuur

De bestuurscultuur verschilt tussen beide gemeenten. Wageningen kent een open, constructieve bestuurscultuur met relatief hoge ambities en constructieve samenwerking. Renkum daarentegen heeft de afgelopen jaren geworsteld met de onderlinge verhoudingen in het bestuur. Het Bestuurskrachtonderzoek Renkum (Berenschot, 2022) laat zien dat er in 2021 een begin is gemaakt met het investeren in een constructievere politiek-bestuurlijke samenwerking binnen Renkum. In een fusie zouden deze twee bestuursculturen samengebracht moeten worden.

Organisatiecultuur

Ook de organisatieculturen verschillen. Wageningen heeft intern al stappen gezet naar een moderne, opgavegerichte organisatiecultuur - denk aan het samenwerken aan maatschappelijke opgaven, het invoeren van strategische personeelsplanning en het investeren in de ontwikkeling van medewerkers. Wageningen is ook trots op haar informele, kennisgedreven cultuur, bijvoorbeeld de aanwezigheid van jonge, internationale medewerkers en de korte lijnen met de WUR-community hebben veel invloed op hoe de ambtelijke organisatie denkt en werkt.

De Renkumse organisatie is nog in ontwikkeling en werkt aan verdere professionalisering en integraler werken (Berenschot, 2022). De gemeentelijke organisatie is traditioneel ingericht en kent een complexe, hybride structuur waarin eigen uitvoering, samenwerking en uitbesteding naast elkaar bestaan.

Een fusie kan op organisatiecultuur zowel positief als negatief uitpakken. Positief, omdat de best practices en energie van Wageningen de hele nieuwe organisatie kunnen inspireren. Negatief, omdat het ontwikkelen van een gezamenlijke cultuur een traag proces is en een fusie voor onzekerheid kan zorgen die oude patronen

juist versterkt.

Gemeentecultuur

Cultuur gaat ook over de manier waarop de gemeente omgaat met inwoners en partners. Wageningen staat bekend om haar actieve inwonersparticipatie en internationale evenementen (bijvoorbeeld de 5 mei-vieringen en de introductieperiodes voor studenten). Renkum heeft een cultuur met sterke lokale betrokkenheid via dorpsinitiatieven en herdenkingen, zoals de Airborne-herdenking in Oosterbeek.

Concluderend

Een fusie brengt kansen en risico's mee als het gaat om de cultuur. De constructieve, moderne en ambitieuze cultuur van Wageningen kan een goede invloed hebben op de cultuur van de nieuwe organisatie en gemeente. Tegelijkertijd, kunnen cultuurverschillen ook taai zijn en leiden tot spanningen, ten koste van de productiviteit en daarmee van de realisatie van ambities. De sterke punten van Wageningen, zoals de positieve bestuurscultuur en constructieve samenwerking tussen raad, college en organisatie, zouden bij een fusie kunnen afzwakken. De nieuwe gemeente zal de verschillende lokale culturen en tradities moeten blijven koesteren en faciliteren, zodat inwoners zich blijven herkennen in het bestuur.

Impact op omgeving

Regionale positie

Regionaal gezien kan een fusie de positie en invloed van Wageningen vergroten, zeker in de regio Foodvalley zoals eerder genoemd. Provinciaal gezien neemt de impact ook toe: waar Wageningen nu de vijftiende gemeente van Gelderland is qua inwonertal, behoort de nieuwe gemeente tot de subtop van grootste Gelderse gemeenten. Dit kan betekenen dat de provincie meer aandacht heeft voor de nieuwe gemeente, bijvoorbeeld bij het toekennen van subsidies of in gebiedsagenda's. Ook landelijk vergroot een fusie de slagkracht. Een grotere gemeente wordt serieuzer genomen in diverse netwerken, zoals de VNG. Een grotere gemeente heeft veelal een sterkere onderhandelingspositie richting Rijk en provincie voor extra middelen. De kanttekening die we hierbij moeten plaatsen is of de schaal van deze nieuwe gemeente zodanig veel groter is dat deze voordelen optimaal benut worden. De nieuwe gemeente verenigt verschillende belangen: van zowel een kennisstad als een landelijke plattelandsgemeente, wat afbreuk kan doen aan het imago en de zichtbaarheid.

Arbeidsmarkt en economie

Door de fusie ontstaat een gemeente die zowel een hoogopgeleide populatie omvat (studenten, onderzoekers, startups in Wageningen) als naast de hoogopgeleide inwoners ook meer lokaal georiënteerde arbeidskrachten en MKB-bedrijven in Renkum. De nieuwe gemeente wordt veelzijdiger: van bedrijventerreinen en kantoorlocaties in Wageningen tot ruimte voor toerisme en recreatie in Renkum. Renkum heeft een sterk voorzieningenaanbod en profileert zich als toeristisch-recreatieve gemeente (Omgevingsvisie Renkum 2040).

Ook op de arbeidsmarkt zien we dit terug: in het Bestuurskrachtonderzoek Renkum (Berenschot, 2022) staat dat een op de tien Renkumse banen in de toerismesector is te vinden. Dat is een hoger percentage dan dat van alle referentiegemeenten waar Renkum in het bestuurskrachtonderzoek mee wordt vergeleken.

Mogelijk kunnen nieuwe bedrijven worden aangetrokken die op de combinatie afkomen. Voor de gemeentelijke organisatie zelf geldt (zoals eerder genoemd) dat zij als werkgever aantrekkelijker kan worden door de schaalvergroting. Dat heeft ook een regionaal effect: de nieuwe gemeente hoeft minder vaak een beroep te doen op schaarse externe specialisten die ook elders veelgevraagd zijn. Ook kan de fusie-gemeente potentieel in regionale arbeidsmarktoverleggen (bijvoorbeeld over personeelstekorten in zorg of techniek) meer gewicht in de schaal leggen.

Concluderend

In relatie tot de omgeving zijn de voordelen van een fusie het meest zichtbaar. Samengaan met Renkum betekent dat Wageningen een grotere speler is en meer gewicht in de schaal legt bij regio, provincie en Rijk. Denk aan de eerdergenoemde voordelen als het gaat om invloed, netwerk, lobby en aantrekkingskracht voor werkgevers. Deze meerwaarde is tegelijkertijd ook relatief in verhouding tot de schaal-sprong en hangt af van de kracht van bestuur en organisatie en de bereidheid om met een heldere focus te werken. Gezien de eerder gesignaleerde risico's op bestuurlijk en organisatorisch gebied, is dit niet vanzelfsprekend. Dit vraagt iets van het (nieuwe) bestuur en de (nieuwe) organisatie.

4. Samenvatting en aanbevelingen

Samenvattend

Wageningen is met circa 42.000 inwoners een middelgrote zelfstandige gemeente in de regio Foodvalley, die zich kenmerkt door een uniek profiel. Ondanks haar bescheiden schaal heeft Wageningen een hoog ambitieniveau en is zij in staat haar belangen in regioverband goed te behartigen. Wageningen hecht belang aan regionale samenwerking; deze draagt bij aan het realiseren van ambities. In dat licht wordt versterking van samenwerking binnen bestaande regioverbanden als wenselijk gezien.

Scharnierpunt tussen twee regio's

Historisch en geografisch bevindt Wageningen zich op het snijvlak van meerdere regio's, wat zowel kansen als complexiteit met zich meebrengt. Wageningen participeert in twee hoofdregio's: economisch-ruimtelijk in de regio Foodvalley, sociaal (inkoop) in de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR). In de praktijk betekent dit dat Wageningen voor bijvoorbeeld de inkoop van Jeugdzorg en Wmo samenwerkt met de gemeenten in de regio Arnhem, terwijl ze voor economische ontwikkeling, duurzaamheid en ruimtelijke kwesties richting Foodvalley kijkt. Deze keuze heeft praktische (Foodvalley heeft geen GR op het gebied van het sociaal domein) en inhoudelijke redenen (inhoudelijke aansluiting bij MGR). Op meerdere borden schaken vraagt ook meer energie en aandacht. Daarnaast is er nog de GMR Arnhem-Nijmegen, de equivalent van Foodvalley rondom Arnhem en Nijmegen. Wageningen participeert niet in deze regio, hoewel in enkele gesprekken wel naar voren kwam dat deze regio - inhoudelijk - veel overeenkomsten heeft met Wageningen.

Een leuke organisatie om voor te werken

De huidige organisatie van Wageningen wordt als krachtig en wendbaar ervaren, met korte lijnen, een brede inzetbaarheid van medewerkers en een herkenbare, inclusieve organisatiecultuur. Er heerst zorg dat deze kwaliteiten onder druk komen te staan bij een fusie met een andere organisatie, met een andere werkwijze en cultuur. Veel van de in de organisatie werkzame professionals hebben bewust voor Wageningen gekozen vanwege het politieke klimaat, de korte lijnen en de schaal.

De noodzaak van schaalvergroting

Binnen het lokale bestuur bestaat brede consensus dat Wageningen op dit moment zelfstandig kan functioneren en daarvoor ook goed is toegerust. De meeste bestuurlijke actoren die wij hebben gesproken beschouwen een herindeling met een kleinere buurgemeente niet als noodzakelijk. Tegelijkertijd zien sommigen het als een potentiële kans, die serieus moet worden overwogen. Hoewel een fusie onder bepaalde omstandigheden denkbaar wordt geacht, heerst het gevoel dat dit alleen wenselijk is indien deze daadwerkelijk bijdraagt aan versterking van de bestuurlijke positie van de nieuwe gemeente, zonder verlies van eigenheid. Er is terughoudendheid ten aanzien van fusies die geen substantiële schaalvergroting realiseren of die tot een verzwakte regionale positie leiden. De meesten zijn van mening dat het behouden en versterken van de bestuurlijke identiteit, bestuurlijke nabijheid en bestuurskracht van belang zijn.

Herindeling of niet: zorgvuldige afweging

Wij constateren wij dat een herindeling met Renkum schaalvoordelen kan bieden op onderdelen als bedrijfsvoering, beleid of inkoop, maar ook als het gaat om uitvoerings- en realisatiekracht en de positie in de regio, provinciaal en landelijk. Daar staat tegenover dat een herindeling ook risico's met zich meebrengt, zeker een herindeling met een partner die qua bestuurskracht, de ontwikkeling van de organisatie, cultuur en financiële positie nog met een inhaalslag bezig is. Belangrijk risico is dat de herindeling op de korte en de middellange termijn ten koste gaat van de realisatie van de ambities en de dienstverlening van de (nieuwe) gemeente. Daarnaast zijn er risico's op de langere termijn als het gaat om het imago, de identiteit en het karakter van Wageningen zoals we dat nu kennen.

De keuze voor een herindeling vraagt een zorgvuldige afweging. In deze impactanalyse hebben we getracht de impact aan de hand van een aantal factoren nader te duiden. We hebben dat gedaan door te kijken naar de impact van een herindeling op stad, beleid, organisatie, cultuur en omgeving. Dit levert een gevarieerd en genuanceerd beeld op, met voor- en nadelen. De weging van deze voor- en nadelen speelt uiteraard een rol bij een uiteindelijke afweging. Weegt de identiteit van de stad meer of minder zwaar dan de robuustheid van de ambtelijke organisatie? In bijlage 2 geven we een beknopte samenvatting weer van de impact om te helpen bij deze afweging.

Als de afweging leidt tot een keuze voor een herindeling is het goed om ook scherp te hebben onder welke voorwaarden een herindeling kan plaatsvinden. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Onze reflectie

Vanuit zowel bestuurlijk als organisatorisch perspectief is een herindeling (met Renkum) niet vanzelfsprekend wenselijk. Er is nu sprake van een organisatie die zich stabiel doorontwikkelt, met een goede reputatie en een stevige regionale positie. Onze reflectie is daarom dat, hoewel een fusie Wageningen voordeel kan bieden, deze voordelen onvoldoende opwegen tegen de nadelen. Een herindeling is een intensief en langdurig proces. Zoals geconstateerd, kan Wageningen haar huidige niveau handhaven, maar wel door focus te hebben, en een herindeling betekent minder focus. Dat zal - meerjarige - gevolgen hebben voor de manier waarop Wageningen nu acteert en functioneert. Wageningen kan haar ambities waarschijnlijk beter realiseren door zelfstandig te blijven en met behulp van gerichte samenwerking haar impact vergroten.

Aanbevelingen

We realiseren ons dat ons advies een advies is en dat de keuze om te herindelen een politiek-bestuurlijk keuze is. We adviseren om, als Wageningen opteert voor een herindeling met Renkum, dit onder de volgende voorwaarden te doen.

1. **Regiokeuze.** Het is van belang dat Wageningen bepaalt in welke regio (of eventueel regio's) zij wil samenwerken. De nieuwe gemeente volgt de keuze of keuzes van Wageningen.
2. Behoud van **Wageningens identiteit en kernwaarden.** Wageningen staat voor een progressieve bestuursstijl, duurzaamheid, sociale betrokkenheid en inclusiviteit, met een internationaal tintje (door de WUR en haar internationale studenten). Deze waarden moeten verankerd worden in het fusietraject, bijvoorbeeld door ze op te nemen in het herindelingsontwerp en –advies en/of borging in ambitieus klimaat- en sociaal beleid.
3. Een fusie met Renkum zou het karakter van een '**lichte samenvoeging**' moeten hebben, waarbij de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester, evenals het lokale beleid en de naam van de gemeente in stand blijven. In de praktijk zou dat verder kunnen betekenen dat de ambtelijke organisatie van Wageningen de kern wordt van de nieuwe organisatie, om stabiliteit te waarborgen. *N.B. Hierover dienen beide partijen het eens te worden.*
4. Het behoud van de **naam** Wageningen met name voor de externe zichtbaarheid en herkenbaarheid.
5. **Ongedeelde herindeling** (géén splitsing van Renkum). De fusie moet betrekking hebben op de gehele gemeente Renkum. Dit omdat er eerder een theoretische optie was, waarbij Renkum in tweeën wordt gedeeld, waarbij in ieder geval de kern Renkum, zich aansluit bij Wageningen en in ieder geval Oosterbeek bij Arnhem.
6. Snel duidelijkheid over de positie van de **medewerkers.** De fusiepartners dienen vroeg in het proces, door het maken van bestuurlijke afspraken, afspraken te maken over de positie van medewerkers tijdens en na het proces. Te denken valt aan afspraken over werkgelegenheidsgarantie en het behoud van de rechtspositie.

Bijlagen

1. Regio's toegelicht.
2. Herindeling.

1. Regio's toelicht

- a. Foodvalley, MGR en GMR nader toelicht.
- b. Gemeenten in de regio | Kengetallen.
- c. Regionale samenwerking en congruentie.

a. Regio Foodvalley

Deelnemers	Utrechtse gemeenten: Veenendaal (69.437), Rhenen (20.238) en Renswoude (5.755). Gelderlandse gemeenten: Nijkerk (45.358), Barneveld (62.603), Scherpenzeel (10.344), Ede (123.489) en Wageningen (42.616).
Totaal aantal inwoners	379.840, waarvan 25% in Utrecht en 75% in Gelderland.
Juridisch construct	Openbaar lichaam volgens de Wgr, gevestigd te Ede.
Belang	"De Gemeenschappelijke Regeling wordt getroffen om de Foodvalley regio een Europese topregio te maken op het gebied van kennis, ontwikkeling, en innovatie in de agro-foodsector door versterking van het vestigingsklimaat en de kwaliteit van de leefomgeving. De regio werkt daartoe samen met ondernemers en onderwijs/onderzoek. De Regio concentreert zich op de terreinen economie, werkgelegenheid, ruimtelijke ontwikkeling, wonen en mobiliteit."
Taken	• Voorbereiden regionale strategische agenda en opstellen regionaal uitvoeringsprogramma in samenwerking met ondernemers en onderwijs/ onderzoek. • Behartigen belangen regiogemeenten, waaronder verwerven subsidies en/ of ondersteunen overlegplatforms tussen provincies, gemeenten, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. • Beheer en uitvoeren van projecten en programma's die aan de regio worden opgedragen door colleges. • Secretarieel, organisatorisch en personeel ondersteunen van Economic Board Foodvalley. • Algemene bestuurlijke aangelegenheden (1), economie en werkgelegenheid (2) en ruimtelijke ontwikkeling, wonen en mobiliteit (3), inclusief aandacht voor duurzaamheid en de vastgestelde strategische agenda.
Bevoegdheden	Aan het bestuur van de regio zijn geen bevoegdheden overgedragen, behalve als alle deelnemers daartoe een eensluidend besluit nemen.
Besluitvorming	Algemeen bestuur: totaal 9 leden. Alle leden hebben twee stemmen, behalve beide leden uit Ede: zij hebben één stem. De stem van elke gemeente weegt dus even zwaar in het AB. Dagelijks bestuur: totaal 4 leden. Besluitvorming geschiedt bij meerderheid.

Bron: regiofoodvalley.nl

a. MGR Sociaal Domein

Deelnemers	Gelderlandse gemeenten: Rheden (43.656), Rozendaal (1.831), Doesburg (11.081), Westervoort (15.152), Duiven (24.689), Zevenaar (45.050), Arnhem (167.651), Lingewaard (47.342), Renkum (31.419), Overbetuwe (48.909) en Wageningen (42.616).
Totaal aantal inwoners	479.396.
Juridisch construct	Openbaar lichaam volgens de Wgr, gevestigd te Westervoort.
Belang	"Het samenwerkingsverband behartigt de belangen van de deelnemers binnen het sociaal domein."
Taken	Het uitvoeren van basistaken in het sociaal domein en overige taken uit samenwerkingsmodules. Over het uitvoeren van taken sluit de deelnemer per samenwerkingsovereenkomst een afzonderlijke dienstverleningsovereenkomst af met het samenwerkingsverband.
Bevoegdheden	De deelnemers verlenen ieder afzonderlijk mandaten, volmachten en machtigingen aan het openbaar lichaam die nodig zijn voor taakuitvoering.
Besluitvorming	Het aantal inwoners bepaalt het stemgewicht in het Algemeen Bestuur, waarbij geldt tot 20.000 inwoners = 1 stem, 20.000 tot 50.000 inwoners = 2 stemmen, 50.000 tot 100.000 inwoners = 3 stemmen en 100.000+ inwoners = 4 stemmen. Er wordt besloten met meerderheid van stemmen.

Bron: mgrsdcg.nl

a. GMR Arnhem-Nijmegen

Deelnemers	Gelderlandse gemeenten: Rheden (43.656), Rozendaal (1.831), Doesburg (11.081), Westervoort (15.152), Duiven (24.689), Zevenaar (45.050), Arnhem (167.651), Lingewaard (47.342), Renkum (31.419), Overbetuwe (48.909), Berg en Dal (35.478), Heumen (16.839), Nijmegen (187.011), Wijchen (41.542) en Druten (19.581). Limburgse gemeenten: Mook en Middelaar (8.153)
Totaal aantal inwoners	745.384, waarvan 99,5% in Gelderland en 1,5% in Limburg.
Juridisch construct	Een voormalige WGR+ regio en nu een openbaar lichaam, gevestigd te Overbetuwe.
Belang	“De regeling wordt getroffen om de positie van de GMR Arnhem-Nijmegen te versterken en een kwalitatieve groei van de regio, met behoud van de typische balans tussen levendige verstedelijking en ontspannen leefkwaliteit, te bewerkstelligen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (w.o. wonen, landschap, verkeer en mobiliteit) en sociaaleconomische ontwikkeling (w.o. werkgelegenheid, bedrijvigheid, recreatie, toerisme, leefbaarheid en cultuur) op de schaal van de regio, waarbij integraliteit, innovatie, duurzaamheid en circulariteit belangrijke uitgangspunten zijn.”
Taken	Het bevorderen en faciliteren van de samenwerking op majeure gemeentegrensoverstijgende thema's. Het voorbereiden en vastleggen van de regionale agenda, gericht op ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling. Het positioneren en profileren van de regio en het behartigen van belangen van de regio op interregionaal, nationaal en internationaal niveau, in partnerschap met overheden, bedrijven en maatschappelijke partners. Het signaleren van en inspelen op ontwikkelingen die van meerwaarde zijn voor de regio, alsook het faciliteren van overleg, kennisdeling en ontmoeting in de regio.
Besluitvorming	Afhankelijk van schaal: tot 20.000 inwoners = 1 stem, 20.000-49.999 inwoners = 2 stemmen, 50.000-99.999 inwoners = 3 stemmen en meer dan 100.000 inwoners = 4 stemmen.

Bron: gmr.nl

b. Gemeenten in de regio | Kengetallen

Gemeente	Inwonertal (2024)	Samenstelling college (vanaf 2022)	Afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden (€ 2024)	Woonlasten Meerpersoonshuishouden (COELO/€ 2024)	OZB-tarief woningen (€ in 2024)	Uitkering gemeentefonds (€ p/inw in 2024)	Sociale Normen (SCP)
Wageningen	42.579	GroenLinks, D66, PvdA	352	1.142	0,1171%	1.787	• Hoog vertrouwen in de overheid. • Boven gemiddelde participatie in vrijwilligerswerk. • Actieve studentengemeenschap.
Renkum	31.419	D66, Gemeente-Belangen Renkum, GroenLinks en PvdA	317	1.307	0,1114%	1.963	• Sociale cohesie ligt boven het landelijk gemiddelde. • Relatief veel betrokkenheid bij buurtinitiatieven. • Gematigd vertrouwen in instituties.
Rhenen	20.238	CDA, SGP, D66, Rhenens Belang	302	1.080	0,1052%	1.820	• Traditionele sociale normen. • Sterke binding met religieuze en lokale netwerken. • Gemiddeld vertrouwen in de overheid.
Ede	123.489	SGP, CU, Gemeente-Belangen, CDA, PvdA	272	848	0,0835%	2.136	• Sterke religieuze tradities. • Hoge sociale cohesie binnen (kerk)gemeenschappen. • Gemiddeld vrijwilligerswerk en participatie.
Arnhem	167.632	GroenLinks, D66, Arnhem Centraal, PvdA, PvdD, Volt	337	1.038	0,1102%	3.233	• Relatief laag vertrouwen in de overheid. • Actieve culturele diversiteit. • Lage participatie in vrijwilligerswerk.
Overbetuwe	48.909	VVD, D66, PvdA, CDA, GroenLinks (vanaf 2024)	315	792	0,0790%	1.791	• Minder participatie dan in traditioneel hechte gemeenschappen. • Gemiddeld vertrouwen in de overheid en instituties.

Bron: websites gemeenten, SCP, CBS

c. Regionale samenwerking en congruentie

Congruentie is in samenwerkend decentraal bestuurlijk Nederland de mate waarin gemeenten overeenkomstige samenwerkingsverbanden hebben. Dit betekent dat je een lage congruentie kunt verwachten tussen de gemeente Wageningen en de gemeente Enkhuzen, maar juist een hogere congruentie tussen Wageningen en haar buurgemeenten. Echter, in de relatie met de burens waarmee Wageningen samenwerkt, zijn ook verschillen. Deze hebben we, voor in ieder geval de grotere invloedrijke Gemeenschappelijke Regelingen, in kaart gebracht. Dit hebben we afgezet tegen een congruentiekaart van de voormalige website regioatlas.nl, nu vervangen door het Register van Overheidsorganisaties. Hieruit blijkt dat Wageningen de hoogste mate van overeenkomstige samenwerkingsverbanden heeft met de gemeente Ede.

Congruentie is een praktische factor die meespeelt wanneer gemeenten met elkaar willen fuseren. Een lage mate van congruentie maakt een fusie absoluut niet onmogelijk, zo blijkt ook uit de fusie tussen Amsterdam en Weesp in 2022. Een lage mate van congruentie maakt de fusie wel kostbaar.

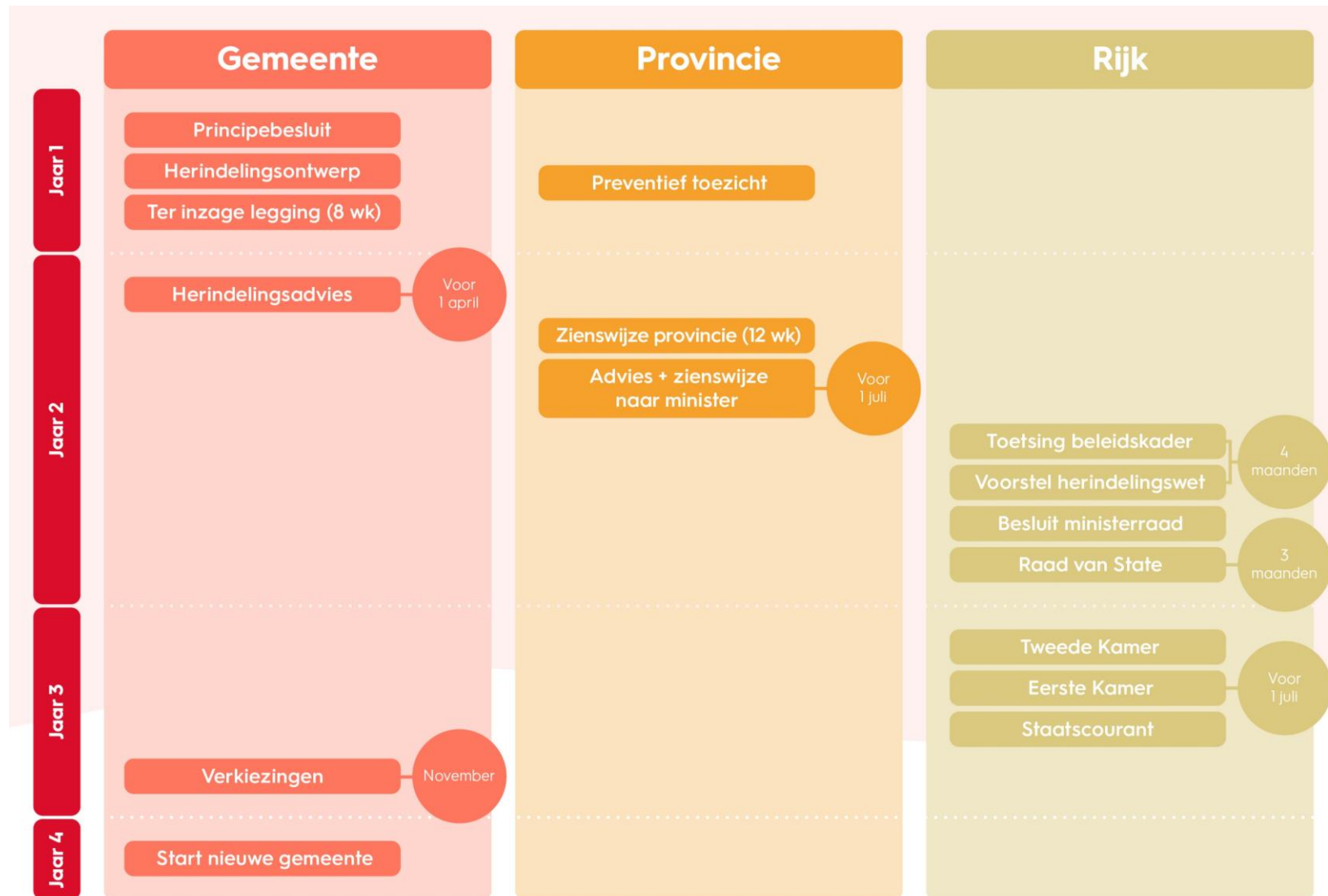
Samenwerking	Wageningen	Renkum	Ede	Rhenen
Veiligheidsregio	Gelderland-Midden	Gelderland-Midden	Gelderland-Midden	Utrecht
GGD	Gelderland-Midden	Gelderland-Midden	Gelderland-Midden	Regio Utrecht
Omgevingsdienst	Omgevingsdienst Regio de Vallei	Omgevingsdienst Regio Arnhem	Omgevingsdienst Regio de Vallei	Regio Utrecht
Sociaal domein	MGR SD CG (partieel)	MGR SD CG	<i>Anders</i>	<i>Anders</i>
Euregio	Rijn-Waal	Rijn-Waal	Rijn-Waal	Geen
Ruimtelijke economisch	Foodvalley	GMR	Foodvalley	Foodvalley

Bron: regioatlas.nl

2. Herindeling

- a. Wettelijk proces herindeling.
- b. Impact lichte samenvoeging versus reguliere herindeling.
- c. Vergelijking Wageningen – Renkum.
- d. Samenvatting impact.

a. Wettelijk herindelingsproces



b. Lichte versus reguliere samenvoeging

		Lichte samenvoeging met Wageningen als grootste gemeente	Reguliere samenvoeging
Stad	<i>Omvang</i>	Totale gemeente wordt beperkt groter, Wageningen blijft belangrijk(st)e 'kern'.	Totale gemeente wordt aanzienlijk groter (minimaal verdubbeling). Kern Wageningen niet meer grootste en/of belangrijkste 'kern'.
	<i>Inwonerssamenstelling</i>	Leeftijdopbouw en nationaliteiten wijzigen.	Leeftijdopbouw en nationaliteiten wijzigen.
	<i>Naamgeving</i>	Wijzigt waarschijnlijk niet.	Wijzigt waarschijnlijk wel.
	<i>Lokale identiteit</i>	Kan gevoelsmatig lichtelijk afnemen, al blijft de naam waarschijnlijk hetzelfde.	Kan gevoelsmatig afnemen, helemaal bij naamswijziging.
	<i>Nabijheid</i>	Nabijheid gemeentebestuur neemt mogelijk licht af.	Nabijheid tot gemeentebestuur neemt meer af.
	<i>Het 'merk' Wageningen</i>	Blijft gelijk of wordt mogelijk sterker.	Kan afnemen.
Beleid	<i>Ambities</i>	Als gevolg van fusie noodzaak tot tijdelijk terugschroeven ambities.	Als gevolg van fusie sterkere noodzaak tot tijdelijk terugschroeven ambities.
Organisatie	<i>Personeel</i>	Geen of lichte verhoging loongebouw, verloop tijdens proces, weinig tot geen versterking arbeidsmarktpositie.	Grotere verhoging loongebouw, meer verloop tijdens proces, versterking arbeidsmarktpositie.
	<i>Omvang</i>	Grotere organisatie.	Veel grotere organisatie.
	<i>Robuustheid</i>	Versterking kwetsbaarheid en continuïteit, zeker na aanlooperperiode.	Duurzame versterking kwetsbaarheid en continuïteit, zeker na aanlooperperiode.
	<i>Structuur</i>	Huidige structuur kan passend zijn voor nieuwe organisatieomvang.	Huidige structuur zal niet passend zijn voor organisatiestructuur (een nieuwe organisatie ontwerpen ligt voor de hand).
Cultuur	<i>Bestuur</i>	Wijziging.	Wijziging.
	<i>Organisatie</i>	Grote wijziging.	Grote wijziging.
Omgeving	<i>Interbestuurlijke samenwerking</i>	Enige toename invloed in interbestuurlijke samenwerking/Gemeenschappelijke Regelingen.	Toename invloed in combinatie met mogelijk verlies aan profiel.
	<i>Lobby en public affairs</i>	Enige toename kans op beleidsbeïnvloeding, lobby en fondsenwerving.	Toename beleidsbeïnvloeding, lobby en fondsenwerving.

c. Vergelijking Wageningen – Renkum

Thema	Wageningen	Renkum
Bestuurscultuur	Open, ambitieus en relatief eensgezind.	Wisselende politieke stabiliteit, recent ingezette verbetering.
Belangrijkste ambities/opgaven	Duurzaamheid, kennisontwikkeling, innovatie, sociaal inclusiviteit, participatie.	Behoud van leefbaarheid in de kernen, klimaatadaptatie en versterking organisatie.
Bestuurskracht	Wageningen bokst boven haar gewicht met een relatief hoge organisatiekracht en bestuurlijk presterend vermogen.	Beperkte bestuurskracht doordat organisatie en politiek fragmentarisch functioneren.
Visie op zorg	Sterke nadruk op preventie, inclusiviteit en lokale toegang. Regie in eigen hand bij uitvoering sociaal domein.	Meer op afstand en afhankelijk van regionale samenwerking via MGR en beperkte eigen uitvoeringskracht.
Woningbouwprogrammering	Gericht op binnenstedelijke verdichting en studentenhuisvesting.	Gericht op beperkte uitbreiding in de kernen vanwege behoud dorpskarakter.
Kernen- versus stadsbeleid	Eén stedelijk centrum, gebiedsgericht en wijkgedifferentieerd beleid.	Zes afzonderlijke kernen met eigen dynamiek. Het beleid is op maat per dorp.
Organisatieontwikkeling	Professionaliseringstraject met sterke focus op digitale dienstverlening, strategische personeelsontwikkeling en opgavegericht werken.	Niet volledig doorgevoerde organisatieontwikkeling en veel fragmentatie in werkwijzen.
Financiële uitgangspositie	Solide begroting, ruimte voor investering en gemiddelde woonlasten.	Financieel kwetsbaar, vergelijkbare woonlasten en niet al te veel ruimte voor nieuw beleid.
Relatie met inwoners/participatie	Sterk ontwikkelde participatiecultuur met inwonersinitiatieven, wijkpanels, open planprocessen.	Participatie krijgt een steeds grotere rol.
Ruimtelijke structuur	Compacte stad met een duidelijk stadscentrum. Wageningen Universiteit is daarbij een belangrijk onderdeel.	Verspreide kernen in groen en zeer natuurrijk gebied. Binnen Renkum is er weinig interne samenhang en een beperkte collectieve identiteit.
Externe reputatie	Nationaal en internationaal bekend als kennisstad en steeds bekender op duurzaamheidsgebied in combinatie met voeding.	Regionale uitstraling als groene en rustige woongemeente. Buiten de regio niet heel bekend.

Bron: Bestuurskrachtonderzoek (Berenschot), coalitieakkoord

d. Samenvatting impact

Perspectief	Impact
Stad	• Risico dat het karakter en imago van de gemeente Wageningen 'verwateren'. • Schaalvoordelen, maar onduidelijk hoe lang deze schaal 'groot genoeg' is. • Aandacht verdelen over meerdere kernen.
Beleid	• Een herindeling kan inhoudelijke synergie bieden op overeenkomstige ambities. • Er bestaat een risico dat er in de eerste jaren onevenredig veel aandacht naar het samenbrengen van de verschillen gaat, waardoor Wageningens proactieve beleidsagenda vertraging oploopt. • Een herindeling brengt frictiekosten met zich mee en Wageningen kan haar financiële uitgangspositie zien afzwakken door de druk van een herindeling en de lasten van Renkum.
Organisatie	• Robuustere organisatie: groter van omvang en minder kwetsbaar op specialistische functies. • Op de korte en de middellange termijn: productiviteitsverlies, interne onzekerheid (met kans op vertrek van goede mensen) en hoge implementatiekosten. • Risico op tijdelijk inboeten aan organisatie- en realisatiekracht.
Cultuur	• Constructieve, moderne en ambitieuze cultuur van Wageningen kan een goede invloed hebben op de cultuur van de nieuwe organisatie en gemeente. • Cultuurverschillen zijn taai zijn en kunnen leiden tot spanningen, ten koste van de productiviteit en daarmee van de realisatie van ambities. • Sterke punten van Wageningen, zoals de positieve bestuurscultuur en constructieve samenwerking tussen raad, college en organisatie, zouden bij een fusie kunnen afzwakken. • Nieuwe gemeente zal de verschillende lokale culturen en tradities moeten blijven koesteren en faciliteren.
Omgeving	• Een grotere gemeente legt meer gewicht in de schaal bij regio, provincie en Rijk. • Ontstaan veelzijdige gemeente. • Meerwaarde is relatief in verhouding tot de schaa sprong en afhankelijk van de kracht van bestuur en organisatie en de bereidheid om met een heldere focus te werken.

3. Documenten en respondenten

Gebruikte bronnen

- Bestuurskrachtonderzoek Renkum (Berenschot, 2022).
- Omgevingsvisie Renkum 2040 (2022).
- Bestuurskrachtonderzoek Wageningen (2024).
- Coalitieakkoord Wageningen *Samen aan de slag*, 2022-2026.
- Coalitieakkoord Renkum *Bouwen aan vertrouwen*, 2023-2025.
- Strategische Agenda Foodvalley 2020-2025.
- Openbare data Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Wet arhi (1984).
- Gemeenschappelijke Regeling Regio Foodvalley.
- Gemeenschappelijke Regeling MGR.
- Beleidskader gemeentelijke herindeling (2019).
- Presentatie bijeenkomst Toekomst Renkum (2024).

Respondenten

- Vertegenwoordiging van de gemeenteraad.
- College van B&W.
- Raadsgriffier.
- Gemeentesecretaris.
- Managementteam (MT).
- Opgaveleiders.
- Organisatieontwikkelaars.
- Gedeputeerde provincie Gelderland.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Sharon Blair-Zuiderhoff
sbr@tg.nl

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden vervaelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.



Impact op morgen.