

Wageningen op koers: navigeren tussen ambitie en realisatie

Een evaluatie van de bestuurskracht van de gemeente Wageningen

Sharon Blair-Zuiderhoff
Jop de Graaff
Lars Ruiter

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Achtergrond	6
3. Conclusies en aanbevelingen	13
4. Analyse en bevindingen	18
5. Tot slot	35

Bijlagen

1. Normenkader.
2. Documenten.
3. Respondenten.



1. Inleiding

In dit hoofdstuk lichten we de vraag van de gemeente Wageningen toe, evenals onze aanpak en werkwijze.

Reflecteren op bestuurskracht

1.1. Aanleiding en vragen

De gemeente Wageningen wil inzicht in haar vermogen om nu en in de toekomst aan haar wettelijke taken te kunnen voldoen en uitvoering te kunnen geven aan haar maatschappelijke opgaven en ambities. Oftewel, zij wil inzicht in haar bestuurskracht. Een bestuurskrachtige gemeente is onder meer in staat om op effectieve wijze samen te werken met partners, inwoners, organisaties en ondernemers. Ook beschikt zij over voldoende financiële middelen en een stabiele organisatie. Het onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Wageningen dient als een instrument om de bestuurlijke capaciteiten te evalueren en om te identificeren waar versterking nodig is. De aanleiding voor dit onderzoek is niet alleen de behoefte aan zelfinzicht en verbetering, maar ook de noodzaak om goed voorbereid te zijn op toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in de regio.

Onderzoeksvragen

Aan de voorkant van het onderzoek zijn twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de bestuurlijke en organisatorische kenmerken en ontwikkelingen van Wageningen in de periode 2021-heden (sterktes en ontwikkelpunten)?
2. Maak een analyse van de samenwerkingskracht, met oog voor:
 - De strategische positionering van Wageningen richting samenleving en regio.
 - Wat er nodig is om de bestuurskracht richting de toekomst te versterken.

Aanvullend zijn twee deelvragen gesteld die betrekking hebben op:

- Trends en ontwikkelingen ten aanzien van gemeentelijke samenwerking, soort samenvoegingen en welke lessen er getrokken kunnen worden.
- Vragen die in een eventuele vervolgfase beantwoord moeten worden en door wie.

Tot slot is gevraagd om in te gaan op de volgende kenmerken van Wageningen

- De bestuurscultuur.
- Positionering in (regionale) samenwerking?
- Sterktes en zwaktes van de organisatorische ontwikkelingen op het gebied van strategisch vermogen/maatschappelijke opgaven, dienstverlening, bedrijfsvoering, financiën en uitvoering.
- Daily, Monthly Urban System.

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen, is een normenkader opgesteld. Het normenkader wordt op de volgende pagina behandeld.

1.2. Normenkader

Het onderzoek naar de bestuurskracht van Wageningen biedt een analyse van de huidige staat van de gemeente op verschillende bestuurlijke aspecten. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, hanteren we een normenkader dat Wageningen vanuit vier perspectieven benadert: als bestuur, als organisatie, als partner in de samenleving en als partner in de regio. Op de volgende pagina gaan we hier nader op in.

De vier rollen van een gemeente

De gemeente als bestuur

Dit perspectief richt zich op het vermogen om te besturen en maatschappelijke doelen te realiseren. Het houdt in dat de gemeente in staat moet zijn ambities en opgaven te definiëren en te realiseren. Daarvoor kijken we naar de mate waarin er sprake is van een vastgelegde langetermijnvisie en -ambitie, hoe wordt omgegaan met sturing en monitoring, in hoeverre wordt geprioriteerd, en de bestuurscultuur.

De gemeente als organisatie

Dit perspectief verwijst naar het functioneren van de ambtelijke organisatie. Het omvat aspecten als uitvoeringskracht, financiële gezondheid, organisatie-ontwikkeling en aantrekkelijk werkgeverschap.

De gemeente als partner in de samenleving

De gemeente moet een dienstverleningsstrategie hebben die aansluit bij diverse bevolkingsgroepen, investeren in het lokale voorzieningenniveau en toegankelijk zijn voor iedereen. De gemeente speelt een cruciale rol in het faciliteren van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen en hun gemeenschappelijke opgaven. Ook betreft zij inwoners actief bij de totstandkoming van beleid.

De gemeente als partner in de regio

Tot slot: dit perspectief verwijst naar de deelname in (bestuurlijke) netwerken en samenwerkingsverbanden. De gemeente moet een betrouwbare en waardevolle samenwerkingspartner zijn in de regio en in staat zijn om kansen te benutten, haar belangen te behartigen en ambities en doelen te realiseren.

In bijlage I is het volledige normenkader weergegeven. Het normenkader bestaat uit veertien normen, onderverdeeld binnen de vier verschillende perspectieven van bestuurskracht. In dit onderzoek wordt voor elke norm achtereenvolgens beschreven hoe Wageningen er momenteel voor staat (zie hoofdstuk 4). Op basis daarvan zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd die uitgangspunten bieden voor hoe Wageningen in de toekomst haar bestuurskracht kan bestendigen.

1.3. Werkwijze

De onderzoeksactiviteiten omvatten een documentanalyse en gesprekken met interne en externe stakeholders, om een zo volledig mogelijk beeld van de bestuurskracht te krijgen. De bevindingen uit dit onderzoek vormen de basis voor aanbevelingen voor de versterking van de bestuurskracht.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: na deze inleiding volgt hoofdstuk 2, waarin we enige achtergrondinformatie over Wageningen in beeld brengen. In hoofdstuk 3 gaan we in op onze conclusies, en in hoofdstuk 4 op onze analyse en bevindingen. In hoofdstuk 5 ronden we af met een vooruitblik. Elk hoofdstuk is bedoeld om de lezer stap voor stap mee te nemen in de bevindingen en conclusies die ons onderzoeksteam heeft getrokken op basis van zorgvuldige analyses en overleg met betrokkenen.

2. Achtergrond

In dit hoofdstuk gaan we in op de oorsprong van Wageningen en belichten we enkele belangrijke kenmerken van de gemeente en haar inwoners.

Een thuis voor wereldverbeteraars

2.1. Het DNA van Wageningen

Wageningen - een stad, diep geworteld in landbouw, wetenschap en duurzaamheid - heeft een unieke identiteit die haar op de kaart zet als een centrum van kennis en innovatie. Kenmerkend voor Wageningen is de Wageningen University & Research (WUR), bekend om haar onderzoek naar duurzame landbouwpraktijken en voedselzekerheid. Hier werken wetenschappers en studenten samen aan oplossingen voor de uitdagingen op het gebied van voedselvoorziening. Naast haar expertise in landbouwwetenschappen, staat Wageningen bekend om haar toewijding aan milieubescherming en duurzaamheid. Onderzoeksinstituten in de stad spelen een cruciale rol bij het ontwikkelen van technologieën en beleidsmaatregelen om de impact op het milieu te verminderen en natuurlijke hulpbronnen te behouden.

Wat Wageningen verder typeert, is haar levendige en diverse gemeenschap. De aanwezigheid van de universiteit trekt mensen van over de hele wereld aan, wat bijdraagt aan een dynamische en internationale sfeer. Deze culturele uitwisseling bevordert innovatie en samenwerking tussen verschillende disciplines en culturen. De stad biedt niet alleen een rijke wetenschappelijke omgeving, maar ook een hoge levenskwaliteit. Met een combinatie van stedelijke voorzieningen en groene ruimtes is Wageningen een aantrekkelijke plek om te wonen en te werken, waar gemeenschapszin en cultureel levendig bloeien.

Kortom, Wageningen is meer dan een stad; het is een broedplaats van ideeën en oplossingen voor de uitdagingen van vandaag en morgen.



Van oorsprong tot innovatie

2.2. Het ontstaan van Wageningen

De oudste archeologische vondsten in Wageningen zijn 170.000 jaar oude vuurstenen werktuigen. De eerste schriftelijke vermelding van Wageningse namen dateert uit 838, waarin Thullere en Bracula worden genoemd, buurtschappen die later de Benedenbuurt vormden. De stad zelf begon zich pas rond het jaar 1000 te ontwikkelen met de bouw van een kapel op de Wageningse Berg. In de 12e eeuw ontstond een nederzetting die in 1263 stadsrechten kreeg onder de naam Nijwageningen. De stad lag strategisch aan de Rijn, wat haar een belangrijke positie gaf. Echter, haar rol als grensvesting en concurrentie van steden zoals Arnhem belemmerden haar ontwikkeling tot een bloeiende handelsstad. In de 16e eeuw werden het kasteel en de verdedigingswerken aanzienlijk versterkt, maar na de Vrede van Munster in 1648 verloor Wageningen haar militaire betekenis. In 1672 gaf de stad zich zonder verzet over aan Franse troepen, wat het definitieve einde betekende van Wageningen als vestingstad.

2.3. Oorlog en bevrijding

De Tweede Wereldoorlog begon voor Wageningen met de evacuatie van 14.000 inwoners op 10 mei 1940. Bij terugkomst troffen de inwoners een verwoest centrum aan, voornamelijk door beschietingen van eigen artillerie. De herbouw van het centrum begon direct en was voor een groot deel klaar in 1941. Tijdens de oorlogsjaren onderging de stad zware verwoestingen, onderdrukking en terreur. Op 5 mei 1945 vonden in hotel De Wereld de capitulatiegesprekken plaats tussen de geallieerde en Duitse legeraanvoerders, waardoor Wageningen bekend werd als Stad der Bevrijding.

2.4. Van landbouw tot baksteenfabricage

Tot diep in de 17e eeuw draaide de economie van Wageningen voornamelijk op landbouw. Na 1672 bracht de tabaksteelt veel werkgelegenheid. De goed bemeste zandgronden rond Wageningen bleken ideaal voor tabak, waardoor de stad tot het einde van de 18e eeuw opklom tot een van de rijkste steden van het Kwartier van Veluwe. In de 19e eeuw nam de binnenlandse tabaksteelt echter af, de tabakshandelaren schakelden over op buitenlandse tabak en begonnen met de productie van sigaren, wat tot in de jaren 70 van de 20e eeuw werk bood aan honderden arbeiders. Bekende sigarenmerken uit Wageningen waren Schimmelpenninck en Victor Hugo. Daarnaast was baksteenfabricage een belangrijke industrie, met de eerste fabriek gebouwd in 1837.

Op het hoogtepunt in 1918 stonden er zes steenovens in de Wageningse uiterwaarden. Ook de drukkerijsector groeide eind 19e eeuw, mede door de oprichting van de Rijkslandbouwschool.



Tekening vesting Wageningen 1646 (bron: Gemeente Wageningen)

Onderwijs, wetenschap en duurzaamheid

2.5. Wetenschap als economische troef

In 1876 werd de Rijks Landbouwschool geopend in Wageningen, wat uitgroeide tot een veelzijdig opleidingsinstituut. Eind 19e eeuw bestond de school uit vier hoofd-richtingen, waarvan uiteindelijk alleen de Rijks Hogere Land-, Tuin- en Bosbouwschool overbleef. Deze school werd in 1918 verheven tot Landbouw Hogeschool en trok later ook wetenschappelijke instituten aan. De grote groei in agrarisch wetenschappelijk onderwijs en onderzoek vond vooral na de Tweede Wereldoorlog plaats, het aantal inwoners en studenten aan de Landbouwhogeschool groeide snel. Plannen om een grote woonwijk in de uiterwaarden aan de Rijn te bouwen, werden door groeiend milieubewustzijn gestopt. In plaats daarvan breidde Wageningen uit naar het noorden en westen. Sinds 1945 is het aantal inwoners meer dan verdubbeld tot ruim 40.000 in 2024. De Landbouwschool werd een universiteit, nu bekend als WUR (Wageningen University & Research), een fusie tussen de Landbouw Universiteit en zelfstandige wetenschappelijke instituten. De WUR speelt een belangrijke rol in de economie van Wageningen, vooral bij het aantrekken van kennisintensieve bedrijven die zich met voedsel en aanverwante zaken bezighouden. Hierdoor staat Wageningen tegenwoordig bekend als 'City of Life Sciences'.

2.6. Dynamische en diverse politiek

De politiek van de gemeente Wageningen kent een dynamische en diverse samenstelling die de unieke demografie van de stad weerspiegelt. Wageningen staat bekend als een stad met een sterke academische invloed dankzij de WUR. Deze academische achtergrond heeft merkbaar invloed gehad op het politieke landschap van de stad, dat vaak wordt gekenmerkt door een hoge mate van betrokkenheid en bewustzijn van milieukwesties. Daarnaast heeft ook het internationale karakter van Wageningen een significante impact op de lokale politiek.

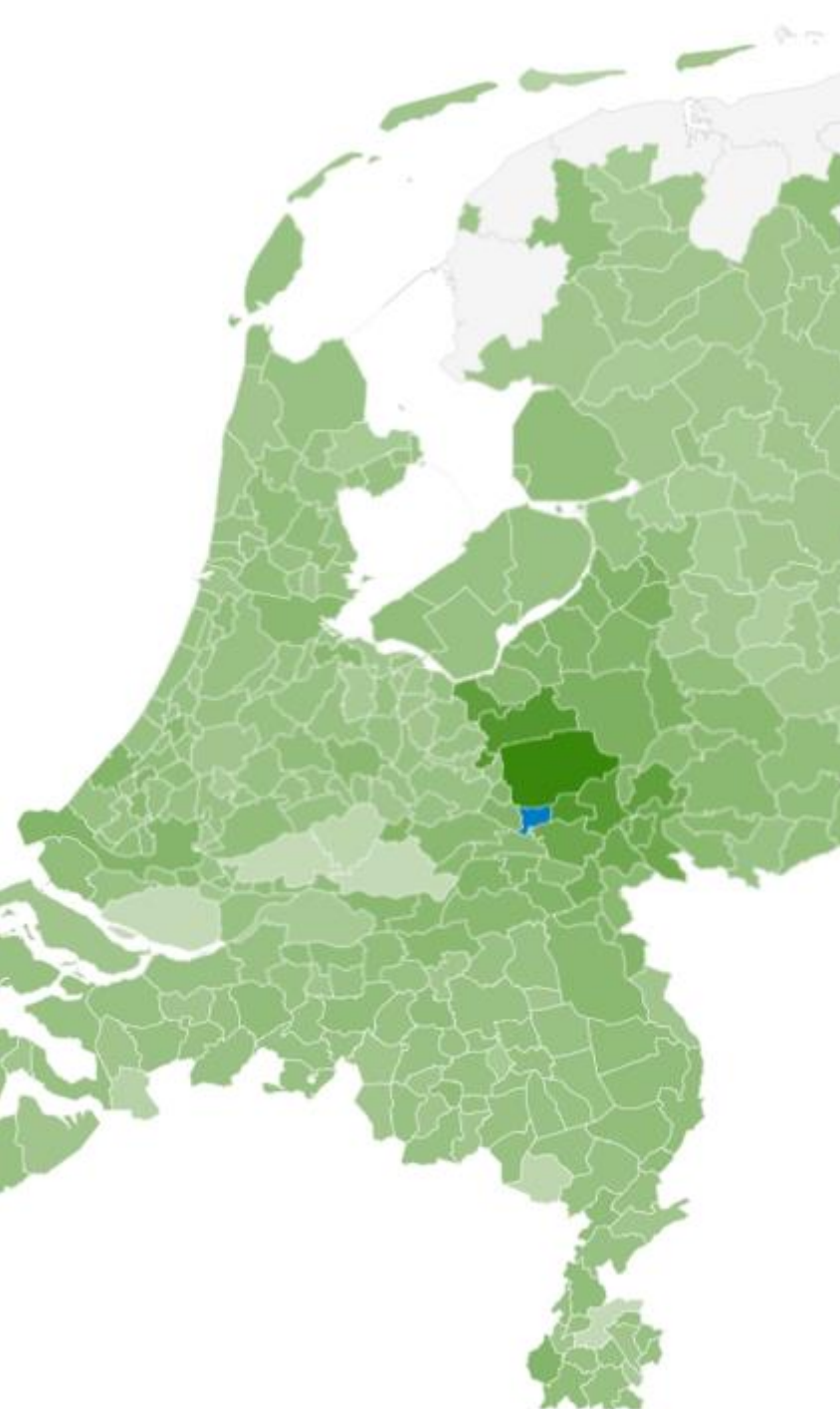
De stad huisvest meer dan 115 nationaliteiten, waaronder internationale studenten en nieuwkomers, zoals vluchtelingen en statushouders. Deze diversiteit zien we ook terug in de politieke besluitvorming, waarbij de belangen van een breed scala aan bevolkingsgroepen worden vertegenwoordigd.

Vanwege de sterke aanwezigheid van de WUR en de internationale reputatie van de stad op het gebied van landbouw en milieuwetenschappen, speelt duurzaamheid een centrale rol in het beleid van de gemeente. Veel politieke partijen in de gemeenteraad hebben milieu en duurzaamheid hoog op de agenda staan. Initiatieven variëren van het bevorderen van duurzame stedelijke ontwikkeling en openbaar vervoer tot het stimuleren van innovatie in landbouwtechnieken. Daarnaast staat de Wageningse politiek bekend om haar vooruitstrevende karakter op het gebied van sociaal beleid en de betrokkenheid van de inwoners daarbij. Het programma 'Samen Wageningen' is een goed voorbeeld van hoe de gemeente samenwerkt met haar inwoners om lokale vraagstukken aan te pakken. Ook het nieuwe inkomenszekerheidsbeleid laat zien hoe de Wageningse gemeenteraad een andere koers vaart in vergelijking met de landelijke politiek en andere gemeenten.

Politieke samenstelling

De gemeenteraad van Wageningen bestaat uit verschillende politieke partijen die een breed spectrum van ideologieën vertegenwoordigen. De raad heeft 25 zetels, die momenteel worden bezet door een mix van nationale en lokale partijen. Traditioneel zien we in Wageningen sterke vertegenwoordiging van progressieve en linkse partijen. Ook lokale partijen die zich specifiek richten op de belangen van de stad en haar inwoners, hebben een significante invloed.

Partij (2024)	Zetels
GroenLinks	8
Stadspartij	4
PvdA	4
D66	3
VVD	2
Connect Wageningen	2
ChristenUnie	1
CDA	1



Verbonden in de regio

2.7. Wageningen in de regio

Wageningen is betrokken bij 30 samenwerkingsverbanden. Op de congruentiekaart hiernaast is te zien hoeveel samenwerkingsverbanden er zijn met andere gemeenten. Hoe donkerder de kleur, hoe meer samenwerkingsverbanden er bestaan tussen Wageningen en de betreffende gemeente. Er zijn aanzienlijk meer samenwerkingen met gemeenten ten noorden en ten oosten van Wageningen. In het noorden bevinden zich de gemeenten die deel uitmaken van de Regio Foodvalley. In het oosten liggen onder andere de gemeenten Renkum en Arnhem en de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR).

Regio Foodvalley

Regio Foodvalley is een samenwerkingsverband van acht gemeenten in de Gelderse Vallei: Barneveld, Ede, Nijkerk, Rhenen, Renswoude, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen. Sinds juli 2010 werken deze gemeenten samen binnen een gemeenschappelijke regeling, op diverse gebieden zoals landbouw, energietransitie, werkgelegenheid en ruimtelijke ontwikkeling. Een belangrijke pijler van de Regio Foodvalley is de zogenaamde triple-helixsamenwerking, waarin ondernemers, onderwijsinstellingen en de overheid samen streven naar een gezonde en duurzame regio. Deze samenwerking, ook bekend als de drie O's, is gericht op het verbeteren van de leefomgeving en het stimuleren van economische activiteiten in de regio.

Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

Ten oosten van Wageningen bevindt zich de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Naast Arnhem en Nijmegen nemen zestien andere gemeenten deel aan dit samenwerkingsverband, waaronder Wageningse buurgemeenten Renkum en Overbetuwe. Het samenwerkingsverband is sinds 2021 de opvolger van de Regio Arnhem-Nijmegen en richt zich op vijf opgaven. De GMR Arnhem-Nijmegen streeft naar het versterken van de regionale economie, het verbeteren van de bereikbaarheid, het bevorderen van duurzame ontwikkeling, het verbeteren van de leefkwaliteit en het versterken van de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten.

Profiel

2.8. Feiten en cijfers

Wageningen is een middelgrote gemeente met 42.579 inwoners, vergelijkbaar qua omvang met veel van haar buurgemeenten. Wageningen maakt sinds de jaren 90 een uitzonderlijk snelle bevolkingsgroei door.

Demografie

Wageningen kenmerkt zich door een opvallende leeftijdsverdeling. De grijze druk, die het percentage inwoners van 65 jaar en ouder ten opzichte van het aantal werkenden weergeeft, is hier opvallend laag in vergelijking met andere gemeenten. Dit betekent dat Wageningen relatief weinig 65-plussers heeft, in tegenstelling tot het landelijk gemiddelde. Ook valt op dat de groene druk in Wageningen lager is dan in andere gemeenten, wat betekent dat er minder jongeren (0-19 jaar) zijn ten opzichte van volwassenen (20-64 jaar). Wageningen heeft als universiteitsstad het hoogste percentage studenten van Nederland, gemeten als deel van het totale aantal inwoners van de stad.

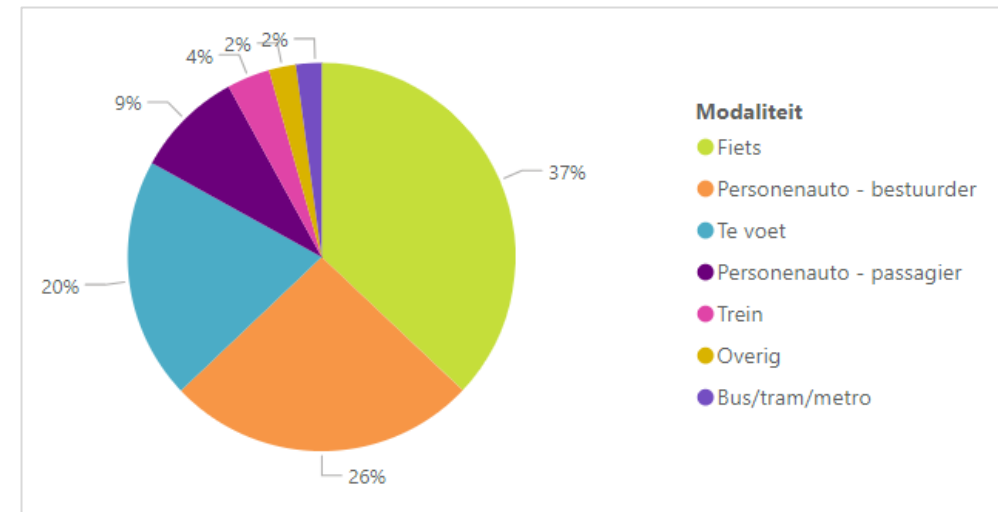
Woningvoorraad

Wageningen telt 18.560 woningen, waarvan 42,1% koopwoningen. Dit percentage ligt ongeveer 15% lager dan het landelijk gemiddelde en bijna 19% lager dan het gemiddelde in Gelderland. In de omliggende gemeenten is het aandeel koopwoningen ten opzichte van het totale aantal woningen zelfs hoger dan het Gelderse gemiddelde. Daarom heeft Wageningen, logischerwijs, naast het laagste percentage koopwoningen in verhouding tot haar buurgemeenten, een relatief groot aantal huurwoningen.

Gezondheid

Wageningen heeft een gezonde bevolkingssamenstelling. Zo scoort Wageningen op diverse gezondheidsindicatoren aanzienlijk hoger dan andere grote gemeenten en het landelijk gemiddelde. In 2023 is Wageningen uitgeroepen tot de sportiefste gemeente van Nederland (De Gelderlander, 2023).

Gebruik van vervoersmiddelen 2017-2022



Bron: Dashboard mobiliteit gemeente Wageningen

Profiel (2)

Uitgaande en ingaande pendel

Woon-werkstromen Gemeente Wageningen 2021	
Totaal aantal banen	20.600
Wonend in Wageningen	70%
Wonend elders	30%

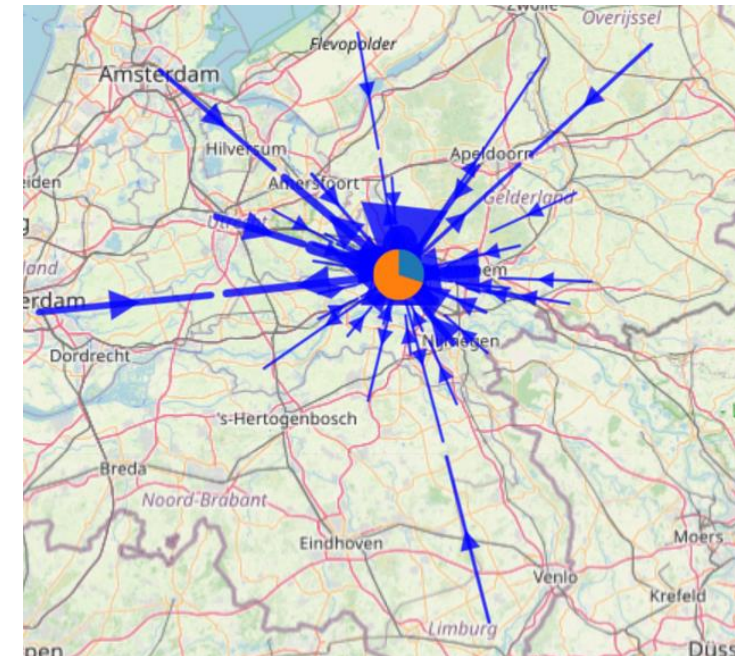
Waar werken Wageningers? (2022)	
Regio	Banen
Overijssel (PV)	200
Flevoland (PV)	100
Gelderland (PV)	13.400
Utrecht (PV)	2.800
Noord-Holland (PV)	600
Zuid-Holland (PV)	600
Noord-Brabant (PV)	6.000
Limburg (PV)	100
Totaal	23.800

Bron: CBS Statistiek Werkgelegenheid en Lonen

Wie werken er in Wageningen? (2022)	
Regio	Banen
Fryslân (PV)	100
Drenthe (PV)	100
Overijssel (PV)	200
Flevoland (PV)	100
Gelderland (PV)	16.900
Utrecht (PV)	2.400
Noord-Holland (PV)	400
Zuid-Holland (PV)	500
Noord-Brabant (PV)	700
Limburg (PV)	200
Niet in te delen (PV)	200
Totaal	21.800

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

Woon-werkstromen Gemeente Wageningen 2021



Bron: MuConsult, op basis van CBS

3. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens onze conclusies en aanbevelingen op basis van onderzoek aan de hand van het normenkader.

Wageningen bokst boven haar klasse

3.1. Algemene conclusies

Wij waarderen de bestuurskracht van Wageningen met een ruim voldoende. Wij zien voldoende argumenten om aan te nemen dat Wageningen ook de komende jaren haar bestuurskracht kan handhaven. Er is immers op verschillende fronten geïnvesteerd om tot de huidige situatie te komen, waarin Wageningen het bijzonder goed doet voor een gemeente van haar omvang. Wageningen is een relatief kleine gemeente als het gaat om inwonertal en de grootte van de ambtelijke organisatie, maar speelt mee op het niveau van de grotere (universiteits)steden. Echter, wij constateren dat de mogelijkheden om ook in de toekomst visie en ambities te (blijven) realiseren kwetsbaar zijn. De vraag is of en hoe Wageningen dit kan vasthouden. Het maken van keuzes en het verbinden van ambitie en realisatie is hiervoor noodzakelijk, onder meer gezien de huidige schaal van de gemeente.

Wageningen onderscheidt zich door een unieke mix van eigenzinnigheid en wijsheid. Deze eigenwijsheid wordt zowel herkend als gewaardeerd, net als de politieke en culturele diversiteit van de gemeente. Wageningen staat bekend als de 'luis in de pels' die een kritische maar constructieve rol speelt. Wageningen is een bolwerk binnen de regio, met een eigen politieke kleur. De opgaven waar Wageningen voor staat en de ambities die zij wenst te realiseren zijn niet typisch voor een gemeente met een omvang van ruim 40.000 inwoners. Zo is Wageningen de kleinste universiteitsstad van Nederland en heeft ze grote ambities als het gaat om duurzaamheid.

Wageningen heeft een positief imago, bijvoorbeeld als het gaat om zichtbaarheid, omvang en als werkgever. Dit, samen met het constructieve samenspel tussen politiek, bestuur en organisatie en voldoende financiële draagkracht, maakt dat Wageningen in staat is (geweest) om te investeren in de kwaliteit en de kwantiteit van de organisatie, zowel als het gaat om formatie als om manieren van werken én de zichtbaarheid in de regio. Dit heeft ertoe geleid dat zij in staat is haar ambities (grotendeels) te realiseren.

Wij zijn van mening dat een deel van de kracht van Wageningen blijkt uit het feit dat de gemeente de afgelopen jaren verbeterpunten heeft geïdentificeerd, op het gebied van personeel, organisatie, cultuur en werkwijzen, en hierop gerichte interventies heeft ingezet. Wageningen heeft visie, slagvaardigheid en wendbaarheid getoond. Voorbeelden zijn het toevoegen van een leidinggevende laag, het versterken van de strategische capaciteit, het ontwikkelen van portfoliomanagement en de zogenaamde schuurfeestjes als het om cultuur gaat. Zo is Wageningen erin geslaagd zich te ontwikkelen naar een organisatie die in staat is haar positie te versterken en binnen en buiten de gemeente een stevige partner te zijn. Oftewel, Wageningen is erin geslaagd zich staande te houden in die zwaardere gewichtsklasse. Tegelijkertijd constateren we dat, ondanks alle investeringen, op specifieke domeinen, de organisatie nog steeds kwetsbaar is. Het lukt maar beperkt om de regionale samenwerkingen effectief te benutten om concrete resultaten te behalen die bijdragen aan de ambities van Wageningen. De realisatiekracht van Wageningen is niet altijd in evenwicht met de ambities.

De wat zwakkere punten kunnen niet opgelost blijven worden met investeringen en doorontwikkeling. Niet alleen financieel gezien maar ook omdat de omvang van de gemeente van invloed is op de omvang van de organisatie. De doorontwikkeling van Wageningen is daarmee begrensd. Dit betekent dat het voor Wageningen van belang is om de komende periode te investeren in het verankeren van de groei en ontwikkeling van de afgelopen jaren. De focus verleggen van creëren naar realiseren. Van groeien naar bestendigen. Dit vraagt om wendbaarheid én koersvastheid, en om een blijvend goed samenspel tussen raad, college en organisatie. Een samenspel waarbinnen ieder zijn rol goed kan invullen.

Bestuurlijke en organisatorische kenmerken en ontwikkelingen



3.2. Bestuur: ambitieus en constructief

Het algemene beeld is dat het bestuur van Wageningen daadkrachtig opereert en in staat is om stelling te nemen. Het bestuur is ambitieus en heeft haar visie en ambities vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Haar ideologische standpunten zijn verankerd en ze weet partners hieraan te verbinden. De strategieën om deze ambities te verwezenlijken zijn beschreven. Desondanks is het niet altijd mogelijk om alle ambities volledig waar te maken. Dit is deels te wijten aan de hoge mate van ambitie, terwijl de realisatiekracht soms achterblijft.

N.B. Onder realisatiekracht verstaan we het vermogen om niet alleen taken uit te voeren, maar ook om concrete resultaten te realiseren. Het vermogen om doelen om te zetten in tastbare en gewenste veranderingen te bewerkstelligen.

Ook samenwerkingspartners merken dat de gemeente moeite heeft om de gezamenlijke hoge ambities consequent te verwezenlijken. Om deze uitdaging het hoofd te bieden, zijn er interventies geïntroduceerd, zoals een termijnagenda en portfoliomanagement, die de besluitvorming moeten vergemakkelijken. Momenteel is het echter nog niet vanzelfsprekend dat deze instrumenten systematisch worden toegepast en keuzes expliciet worden gemaakt.

Wageningen kent een constructieve bestuurscultuur met een sterke neiging tot het bereiken van consensus. Hoewel dit vaak bijdraagt aan harmonieuze besluitvorming, kan het soms ook vertragend werken en ten koste gaan van het maken van scherpe en noodzakelijke keuzes. Zowel de collegeleden als de raadsleden tonen een hoge mate van betrokkenheid bij hun werkzaamheden.



3.3. Organisatie: gepassioneerd en betrokken

We zien in Wageningen een organisatie met medewerkers waar iedereen trots op kan zijn. De betrokkenheid, bevlogenheid en passie zijn opvallend. Ook kent de gemeente een organisatie waar ruimte is voor ontwikkeling, innovatie en ambities en waar een sterke (door)start is gemaakt met integraal en opgavegericht werken.

De medewerkers zijn net zo gedreven en ambitieus als hun bestuurders. Echter, deze grote ambities leiden soms tot een verhoogde werkdruk, wat deels zichtbaar wordt in het ziekteverzuim. Wageningen is een gemeente vol denkers, idealen en ambities. De aanwezige grote ambities - in combinatie met een beperkte uitvoeringscapaciteit - betekenen dat het soms moeilijk is om afspraken na te komen of de benodigde capaciteit in te zetten.

In de afgelopen jaren heeft Wageningen geïnvesteerd in haar organisatie, onder andere door het programma 'fitte organisatie'. Deze investeringen hebben hun vruchten afgeworpen in termen van kwaliteit, kwantiteit én aandacht voor zowel persoonlijke als professionele ontwikkeling. Naast verbeteringen in formatie-omvang en het vermogen om in de arbeidsmarkt als onderscheidend 'merk' relatief gemakkelijk goede mensen te vinden, zijn er ook vorderingen gemaakt op het gebied van politieke sensitiviteit en feedbackcultuur. Desondanks blijft de organisatie op specifieke onderdelen kwetsbaar.

Strategische positionering richting samenleving en regio



3.4. Partner in de samenleving: uitnodigend en inclusief

Met haar aanpak rondom participatie streeft de gemeente Wageningen naar een evenwichtige en inclusieve participatie, waarbij zowel inwoners als ondernemers betrokken zijn bij het vormgeven van het gemeentelijk beleid. De gemeente zet zich actief in om haar inwoners te betrekken bij het gemeentelijk beleid en besluitvorming. Er worden diverse initiatieven genomen om te peilen wat er leeft onder de burgers. Door de beperkte schaalomvang van Wageningen is het soms moeilijk om de samenwerkingen en netwerken adequaat vorm te geven en uit te voeren.

Wat betreft de dienstverlening en het voorzieningenniveau, presteert de gemeente Wageningen goed. De basisdiensten en -voorzieningen zijn op orde, wat bijdraagt aan de tevredenheid van de inwoners. Er is sprake van een degelijk georganiseerd netwerk van gemeentelijke diensten dat inspeelt op de behoeften van de gemeenschap. De dienstverlening wordt op verschillende locaties in de gemeente aangeboden, zoals een Startpunt voor de verschillende wijken om burgers te kunnen helpen bij ondersteuningsvragen, of Burgerzaken dat aanwezig is op de WUR-campus om studenten te kunnen ondersteunen bij het inschrijven.

Bovendien wordt er continu gestreefd naar het verbeteren van deze dienstverlening, met toevoegingen van moderne technologieën en efficiëntere processen om de burgers nog beter van dienst te zijn.



3.5. Partner in de regio: zichtbaar en actief

Wageningen profileert zich als een zichtbare, actieve en betrokken gemeente en neemt een stevige positie in binnen de regio('s). De gemeente wordt gewaardeerd om haar autonome visie en constructieve houding aan diverse overlegtafels. Wageningen weet hiermee haar belangen vaak effectief te behartigen en speelt een belangrijke rol binnen de regio. Tegelijkertijd zijn er enkele aandachtspunten. Wageningen maakt onvoldoende strategische afwegingen over wat zij beide regio's kan bieden en wat ze daaruit wil halen. Dit resulteert erin dat de strategische keuzes soms minder doordacht zijn, wat de effectiviteit van regionale samenwerkingen beperkt. En hoewel Wageningen over het algemeen een stevige speler is in de regio en haar belangen goed weet te vertegenwoordigen, blijven de concrete resultaten van haar regionale inspanningen beperkt. Dit komt mede doordat de gemeente niet altijd strategisch kiest welke thema's in welke samenwerkingsverbanden worden opgepakt. Hierdoor mist de gemeente kansen om haar impact te maximaliseren en de synergiën binnen verschillende regionale initiatieven optimaal te benutten. De gemeente is al voornemens om jaarlijks een collegesessie te organiseren over samenwerkingsstrategie, waarvan de eerste reeds heeft plaatsgevonden. Om haar regionale invloed verder te versterken, is het cruciaal dat Wageningen duidelijker definieert wat zij in elke regio wil bereiken en welke strategische prioriteiten zij stelt en helpt realiseren.

Aanbevelingen om bestuurskracht te versterken

Voortbouwend op de conclusies formuleren wij een aantal aanbevelingen voor de gemeente Wageningen.

1. Visie verbinden en vertalen

Er bestaan diverse documenten waarin Wageningen vooruitblijkt. Aan visie en ambitie geen gebrek. De uitdaging ligt nu in het verbinden van deze visies en het vertalen ervan naar praktische uitvoering binnen de beschikbare tijd en middelen. Het is cruciaal om prioriteiten te stellen en te kiezen voor specifieke, haalbare doelen in plaats van te proberen alles tegelijk te doen. Wageningen moet zich richten op het maken van strategische keuzes die ervoor zorgen dat de juiste zaken op de juiste manier worden aangepakt, dus niet 'en-en' maar 'of-of'. Dit vraagt om het vermijden van stapeling van ambities en meer focus op uitvoering en resultaat.

2. Strategie voor slim samenwerken

Wageningen is actief in twee regio's. Hoewel hier allerlei goede argumenten aan ten grondslag liggen, vraagt het toch om schaken op twee borden. Het kost tijd én energie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hoewel een keuze voor één regio mogelijk een stap te ver is, is het wel belangrijk om meer strategisch en consistent te kiezen welke thema's in welke regio worden belegd. Wageningen moet explicieter zijn over de meerwaarde van verschillende samenwerkingen en de mate waarin deze bijdragen aan haar ambities. Door te investeren in een heldere strategische visie en bewuste keuzes te maken, kan Wageningen haar positie versterken en tastbare resultaten behalen in de regionale context,

3. Versterking bestuurlijke driehoek

Het is van belang om te erkennen dat alle partijen in de bestuurlijke driehoek een cruciale rol spelen als het gaat om de bestuurskracht, inclusief de realisatiekracht, van de gemeente Wageningen. Dit is des te belangrijker, gezien de toenemende complexiteit

van vraagstukken. College en raad dienen niet alleen visies en strategieën vast te stellen, maar actief bij te dragen aan het stellen, bewaken en verwezenlijken van prioriteiten. Dit gaat verder dan het 'stapelen' van ambities. Er dient meer focus komen te liggen op het monitoren van resultaten. De kaderstellende rol van de raad eindigt niet bij het vaststellen van een visie. Gelet op het belang van het maken van keuzes zodat ambities ook worden gerealiseerd, is het noodzakelijk dat de raad kaders stelt die daadwerkelijk leiden tot actie en uitvoering, gericht op het behalen van gestelde doelen. De raad dient zich te richten op het verwezenlijken van ambities. Dit impliceert dat college en raad niet alleen binnen de gemeente maar ook in de regio een positie innemen, aanspreken en scherp houden bij het bewaken van prioriteiten, coalities smeden en politiek bedrijven om de ambities te verwezenlijken. Maak daarbij gebruik van de raadsambassadeurs die en zorg voor verdere doorontwikkeling daarvan.

Oftewel, het is cruciaal dat college en raad niet enkel strategisch denken, maar ook doelgericht handelen om zo daadwerkelijke verandering en vooruitgang te bewerkstelligen voor de gemeente en haar inwoners. Raad en college dienen in onderling overleg de praktische uitwerking hiervan te bepalen.

4. Meten is weten

Van een andere orde is de aanbeveling om - voortbouwend op wat de gemeente nu al doet – de vinger aan de pols te blijven houden. Als het gaat om personeel: verloop en ziekteverzuim zijn een goede indicator voor het gewenste effect van de gepleegde interventies. Monitoring van resultaten en de effecten van beleid, projecten en programma's helpt om keuzes te maken. De doorontwikkeling van portfoliomanagement is daar ook ondersteunend aan.

4. Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen aan de hand van de rollen van de gemeente en de normen, zoals beschreven in het normenkader. Dit doen we op basis van de gesprekken en documenten. Deze bevindingen vormen de basis voor de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 3.



Gemeente als bestuur

4.1.1. Langetermijnvisie

Wageningen heeft een duidelijk en eenduidig beeld van interne en externe ontwikkelingen, en heeft haar ambities vastgelegd in een langetermijnvisie.

Op basis van de intern gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten, zien we dat Wageningen de afgelopen jaren steeds meer helder gedefinieerde ambities heeft geformuleerd en uitgewerkt in verschillende visiedocumenten, zoals de Woonzorgvisie 2024-2034, de Routekaart Wageningen Klimaatneutraal 2030-2040 en de visie op de bebouwde kom. Het college hecht veel waarde aan strategische planning en besluitvorming, gericht op een duurzame en inclusieve toekomst.

Wageningen heeft sinds 2022 een coalitieakkoord waarin onder meer aandacht is voor inclusie, bestaanszekerheid, wonen en economie. Het accent ligt hierbij op externe ontwikkelingen, hoewel ook interne ontwikkelingen een plek hebben zoals democratische vernieuwing en financiën. Het coalitieakkoord is zorgvuldig opgebouwd en schetst constant een probleemstelling, gevolgd door ambitie, doelstellingen en gewenste resultaten. Hoewel het coalitieakkoord een zelfbindend akkoord is wat voor vier jaar geldt, wordt er verder vooruitgekeken dan 2026. Hoofdstuk 2 – waarin de klimaatadaptatie, energietransitie en biodiversiteit aan de orde komen – is daar een goed voorbeeld van.

De Routekaart Wageningen Klimaatneutraal 2030-2040 is een voorbeeld van verschillende visiedocumenten waarin ambities en speerpunten voor de komende jaren zijn uitgewerkt. Deze routekaart bevat een helder uitgewerkt stappenplan met tussenmijlpalen om in 2050 tot een klimaatneutraal Wageningen te komen.

Een voorbeeld van zo'n tussenmijlpaal is dat "Wageningen in 2035 een degelijke laadinfrastructuur heeft aangelegd, bestaande uit 700 publieke laadpunten die de transitie naar elektrisch vervoer faciliteert. In 2040 is al het vervoer in Wageningen emissievrij."

4.1.2. Doelgericht

De visie is vertaald in doelen en het bestuur ziet actief toe op de realisatie van doelen (sturing en monitoring).

Per paragraaf uit het coalitieakkoord wordt aangegeven: wat de ambitie is, welke activiteiten daarbij horen, wat de organisatie levert (output), wat het gewenste maatschappelijk effect is (outcome), wie portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk trekker zijn, of de opdracht is vastgesteld, hoe zwaar de ambtelijke inzet is en of er raads- of collegebesluiten vereist zijn. Dit document houdt in feite de monitoring op politiek-bestuurlijke doelen bij.

Monitoring vindt ook plaats met behulp van een midterm review. Deze vindt nu voor het eerst plaats. Daarbij wordt richting 2026 bekeken wat er tot nu toe is gedaan en wat er nog nodig is om de gestelde ambities te behalen, zodat waar nodig kan worden bijgeschakeld. Ook wordt sinds kort de opvolging van moties gemonitord. Tot dit moment is niet altijd zichtbaar welke resultaten wel en niet zijn behaald. Er wordt niet consistent met voortgangsrapportages gewerkt, of gerapporteerd aan college en/of raad.



Gemeente als bestuur (3)

4.1.5. Zelfbeeld versus beeld van buiten

De interne en externe gesprekken versterken elkaar in het beeld van hoe de gemeente als bestuur functioneert. Extern ziet men vooral het acteren, het optreden van bestuurders en managers. Dit beeld is de afgelopen jaren positiever geworden. Dit wordt ondersteund door het zelfbeeld.

Ook het beeld dat Wageningen een ambitieuze gemeente is, die soms moeite heeft om haar eigen ambities bij te benen, leeft zowel binnen als buiten de organisatie.

Gemeente als bestuur

Sterke punten

- Heldere visie en ambities, vertaald naar doelen en middelen.
- Gestart met portfoliomanagement.
- Gestart met midterm review.
- Constructieve bestuurscultuur.

Verbeterpunten

- Ambities koppelen aan de uitvoeringskracht van de organisatie.
- De spanning opzoeken in de bestuurlijke driehoek.
- Keuzes maken: prioriteren.



Gemeente als organisatie

4.2.1. Uitvoeringskracht

De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende uitvoeringskracht om de gemeentelijke taken uit te voeren. N.B. Hieronder verstaan we de mogelijkheden van een organisatie om beleid, projecten en opdrachten met succes en binnen de gestelde tijd en middelen uit te voeren.

De uitvoeringskracht van de gemeente wordt positief beïnvloed door de motivatie, bevlogenheid en professionaliteit van de medewerkers. Ook voor het bestuur is duidelijk dat dit succesfactoren voor de gemeente zijn. Dit heeft geresulteerd in investeringen in personeel en organisatie, zoals het aannemen van extra personeel en leidinggevend, en interventies ten behoeve van het welzijn en de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers (zie hierna en zie §4.2.2.). De effecten hiervan lijken positief maar het vergt tijd voordat de volledige en concrete effecten van deze maatregelen door de hele organisatie voelbaar zijn.

De grote mate van bevlogenheid maakt echter ook dat ook medewerkers ambitieus zijn en niet altijd voldoende tegenwicht bieden aan bestuurlijke en politieke ambities. Hiervoor zijn politieke sensitiviteit, scenariodenken en het geven van feedback belangrijke competenties. Deze zijn niet altijd in voldoende mate aanwezig. Inmiddels zijn hiertoe interventies ingezet in de vorm van bijvoorbeeld 'schuurfesten' en trainingen. Een ambitieuze gemeente vraagt daarnaast om voldoende capaciteit - kwalitatief en kwantitatief - om deze ambities te kunnen uitvoeren. Deze capaciteit is niet (altijd) in voldoende mate aanwezig, ondanks de gepleegde investeringen. Medewerkers geven daarnaast aan dat de verhouding tussen uitvoering en beleid, op een aantal beleidsterreinen wellicht uit balans is geraakt, door een te grote focus op beleid.

Organisatieontwikkeling

De gemeente Wageningen heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van mens en organisatie, en daarmee in de versterking van de kwaliteit, kwantiteit en aandacht voor persoonlijke en professionele ontwikkeling. Er zijn opgaveleiders aangesteld rondom maatschappelijke opgaven ter versterking van het strategisch vermogen. Er zijn door alle clusters actiegericht clusterplannen geschreven. Ook worden de resultaten van de ZUS- (zelf doen, uitbesteden of samen doen) onderzoeken verder opgepakt, onder meer in de vorm van de outsourcing van ICT. Ook is ingezet op uitbreiding van de ambtelijke organisatie: sinds het coalitieakkoord zijn er 40 fte's bijgekomen (waarvan 10 fte's overhead). Deze inzet moet bijdragen aan een meer efficiënte en effectieve organisatie, die beter in staat is om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. De inzet op de twee strategische programma's 'Fitte organisatie' en 'Digitale organisatie', heeft sterk bijgedragen aan focus en perspectief. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente in 2022 en 2024 is genomineerd als Beste Overheidsorganisatie.



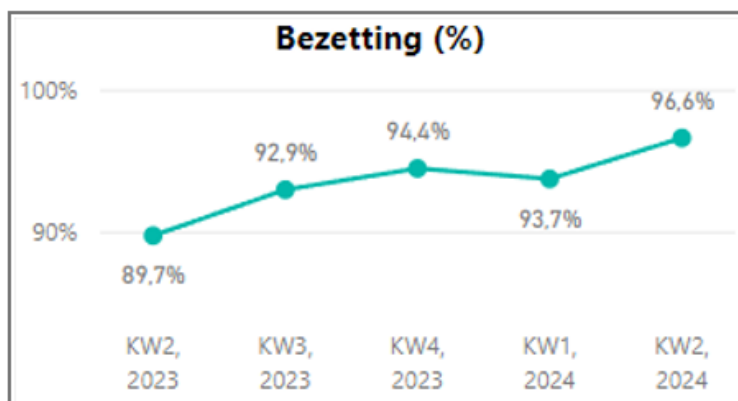
Gemeente als organisatie

Bezetting

De personeelsbezetting in de gemeente Wageningen was op 30 juni 2024 96,6%, met een tekort van 8,79 fte's op een formatie van 374,83 fte's. De inhuur vanwege langdurige ziekte is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, van € 492.093 in 2020 naar € 1.691.381 in 2023. In 2024 bedraagt de inhuur t/m Q3 €738.127, dat is €335.126 minder dan in 2023.

Ziekteverzuim wordt naar alle waarschijnlijkheid veroorzaakt door verschillende factoren, zoals het aandachttekort voor medewerkers waarvan in het verleden sprake was, en ambitieuze medewerkers die de lat hoog leggen. Medewerkers van 54 jaar en ouder verzuimen minder vaak maar wel langer.

Een duidelijke analyse van deze oorzaken ontbreekt en het is nog te kort dag om te beoordelen of de gedane investeringen een positieve impact hebben op deze vraagstukken, al is er in 2024 een daling van het verzuim te zien. Wel is duidelijk dat op onderdelen de organisatie kwetsbaar blijft als gevolg van beperkte formatie, ziekte en/of eenmansposten. Voorbeelden hiervan zijn vastgoed, cultuur en sport.





Gemeente als organisatie (2)

4.2.2. Menselijk kapitaal

De gemeente beschikt over een visie op haar menselijk kapitaal en de ontwikkeling daarvan.

De gemeente heeft voor de periode 2023-2025 een Programmaplan Fitte Organisatie ontwikkeld. Daarin worden de inspanningen van de gemeente Wageningen beschreven om een 'fitte organisatie' te worden, waarbij aandacht is voor de fysieke en mentale gezondheid van medewerkers, werkgekluk en een goede werk-privébalans. Binnen het programma worden projecten en thema's aan elkaar verbonden. Er is onder meer extra capaciteit aangetrokken en er wordt meer strategisch nagedacht over de toekomstige behoeften en de ontwikkeling van medewerkers. Er wordt ook gewerkt aan een breed diversiteits-, inclusie- en gelijkwaardigheidsbeleid en een actief antidiscriminatiebeleid (daar ontbreekt het nog aan). Op het gebied van sturing en structuur is in 2023 aantal interventies gepleegd om tegemoet te komen aan de wens tot meer aandacht voor persoonlijke en professionele ontwikkeling: van één leidinggevende op 47 medewerkers (en bij sommige teams zelfs één op de 60 of 80) naar 1 op 24.

Leiderschap	We gaan meer leiden en minder managen	• Management Development traject • Organisatiedialoog	Uit programmaplan Fitte Organisatie
Cultuur	We vormen een hybride, diverse en inclusieve organisatie	• Wageningse waarden • Organisatievisie met kaders en doelstellingen • DIG-beleid • locaties facilitair en ICT aanpassen • Jaarlijkse ontmoetingskalender	

4.2.3. Werkgeverschap en imago

De gemeente staat bekend als aantrekkelijke werkgever met een sterk en positief imago op de arbeidsmarkt. Dit heeft mede te maken met wat Wageningen doet op het gebied van duurzaamheid en innovatie, en de kans om bij te dragen aan initiatieven die de leefbaarheid van de stad verbeteren.

Vanuit het Programmaplan Fitte Organisatie wordt ook expliciet gestuurd op goed werkgeverschap. Met het programma wil Wageningen strategisch wervingsbeleid ontwikkelen met als doel het inrichten van recruitment in de organisatie met aandacht voor procesoptimalisatie, gastvrijheid en identiteit (werkgeversmerk). Daarnaast heeft strategisch arbeidsmarktbeleid tot doel consistent te zijn in het uitdragen van wat Wageningen is, bijzonder maakt en waar Wageningen voor staat.

Verloop en vacatures

Op 1 januari 2024 waren er 22 openstaande vacatures bij de gemeente Wageningen. Uit de gesprekken blijkt dat het voor de gemeente Wageningen relatief makkelijk is om nieuw personeel aan te trekken: vacatures kunnen nog goed worden ingevuld, uitzonderingen daargelaten. Wageningen is een populaire werkgever; er zijn gemiddeld 14 sollicitanten per vacature.



Gemeente als organisatie (3)

4.2.2. Middelen

Wageningen beschikt over voldoende middelen om haar opgaven te realiseren.

Gezien de positieve resultaten van de afgelopen jaren en de aanwezige financiële ruimte in de toekomst, beschikt de gemeente over voldoende financiële middelen om haar opgaven te realiseren. In 2019 bevond Wageningen zich in financieel zwaar weer. De gemeente heeft sindsdien verschillende trajecten doorlopen om ruimte te vinden in de budgetten. Met de doorlichting van de begroting voor 2020 werd een aanzienlijke verbetering gerealiseerd. De gemeente heeft de afgelopen vier jaar positieve financiële resultaten gerapporteerd. De gemeente heeft zo significante stappen gezet om haar financiële slagkracht te verbeteren en - hoewel er onzekerheden zijn die alle gemeenten treffen - werkt Wageningen actief aan het monitoren van haar financiële positie. De gemeente gebruikt hiertoe verschillende instrumenten, zoals bestuursrapportages, de meicirculaire, de investeringsagenda en de voorjaarsbrief.

Financiële positie 2023-2028

Wageningen heeft de begroting voor het jaar 2023 afgesloten met een positief saldo van €13,9 mln. Het financiële beeld van de begroting 2024 en de meerjarenraming 2025-2027 voldoet aan het provinciaal toezichtskader. Uit de programmabegroting 2024 blijkt ook dat het weerstandsvermogen aan de gestelde grenswaarden voldoet en toereikend is om de totale risico's af te dekken, ook in meerjarenperspectief. Dat betekent dat Wageningen in staat is financiële middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit betekent dat het beleid direct veranderd moet worden. De gemeente heeft dus voldoende weerstandsvermogen.

In de informatienota van het college van 24 juni 2024, waarin het college de samenhang tussen de P&C-documenten van 2024 ter bespreking en besluitvorming aan de raad voorlegt, geeft het college aan dat de verwachting is dat er een sluitende begroting 2025 kan worden aangeboden. Het begrotingsjaar 2025 wordt gezien als een zogenaamd tussenjaar, waarvoor geen Kadernota wordt opgesteld.

Het college ziet het wel als een uitdaging om de begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 sluitend te krijgen, doordat er momenteel nog veel onzekerheid is over de te ontvangen bedragen van het Rijk. Er wordt in de informatienota een negatief financieel meerjarenperspectief geschetst voor de jaren 2024-2028, met een geraamd saldo van respectievelijk € -0,15 mln, € -1,6 mln, € -6,4 mln, € -6,2 mln en € -5,8 mln. Deze bedragen zijn na mutaties van de meicirculaire 2024 en de voorjaarsbrief 2024. Het negatief saldo in 2026 en in 2027 wordt veroorzaakt door ombuigingen op het gemeentefonds door het Rijk.

In de periode 2025 t/m 2027 zijn de hoogste lasten begroot voor het programma Wageningen sociaal (€ 297 mln). De hoogste lasten zijn daarbinnen begroot voor armoedebestrijding en financiële zelfstandigheid (€ 59 mln), het programma Wageningen fysiek (€ 129 mln) en het programma bestuur en organisatie (€ 104 mln).

Digitale organisatie

Ook Informatie en Automatisering (I&A) zijn essentiële middelen bij de uitvoering van taken: om efficiënter te werken, data en informatie veilig en toegankelijk te beheren en effectieve communicatie en samenwerking binnen en buiten de organisatie te ondersteunen. De gemeente heeft ook het streven om deze middelen door te ontwikkelen, passend bij de ontwikkelingen buiten en aansluitend bij de ontwikkeling van de organisatie. Zij heeft daartoe een programma digitale organisatie opgezet dat o.a. het borgen van de kwaliteit en de continuïteit van de I&A tot doel heeft.



Gemeente als organisatie (4)

4.2.5. Zelfbeeld versus beeld van buiten

Het positieve imago van Wageningen strekt zich ook uit tot de organisatie, in die zin dat Wageningen een goed imago op de arbeidsmarkt heeft. Dat blijkt onder meer uit het feit dat er bij vacatures nog iets te kiezen valt. Het beeld van een gezonde organisatie wordt verder versterkt door de gezonde financiële positie. Intern ervaren medewerkers en management de positieve effecten van de investeringen in de organisatie op het gebied van formatie, strategische kracht en meer management.

Gemeente als organisatie

Sterke punten

- Geïnvesteed in kwaliteit en kwantiteit.
- Aandacht voor persoonlijke en professionele ontwikkeling.
- Goed imago op de arbeidsmarkt.
- Monitoring/dashboarding van organisatieontwikkeling.

Verbeterpunten

- Ziekteverzuim.
- Uitvoeringskracht in relatie tot de ambities.
- Kwetsbaarheid op specifieke taakgebieden.





Gemeente als partner in de samenleving

4.3.1. Toegankelijkheid

Inwoners voelen zich uitgenodigd om met de gemeente in gesprek te gaan en om op andere manieren te participeren.

De gemeente staat open voor initiatieven vanuit de samenleving en moedigt inwoners en maatschappelijke partners aan om met de gemeente in gesprek te gaan. De gemeente organiseert regelmatig discussieavonden en politieke markten waar inwoners hun ideeën en zorgen kunnen uiten. In de gemeente Wageningen wordt veel gedaan om de inwoners te betrekken bij het gemeentelijk beleid en de besluitvorming. Sterker nog, de mate van participatie wordt soms eerder als te veel dan te weinig ervaren. De gemeente is actief bezig met het ophalen van wat er leeft onder haar inwoners, toont begrip voor hun zorgen en handelt daar naar. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld participatieavonden georganiseerd over de 'visie buitengebied' en over de nieuwbouwwijk op de oude universiteitscampus, De Dreijen. Partners geven wel aan soms een vast aanspreekpunt binnen de gemeente te missen.

4.3.2. Participatie

De gemeente betreft inwoners actief bij relevante beleidsontwikkeling en uitvoerende activiteiten, en koppelt terug wat zij met input heeft gedaan.

De gemeente zet in op het combineren van online en offline participatie om een zo breed mogelijke betrokkenheid te realiseren. Via de Stem van Wageningen worden inwoners geïnformeerd én actief betrokken bij de beleidsvorming en besluitvorming. Het digitale platform Stem van Wageningen telde in 2023 ruim 1.300 geregistreerde deelnemers (2022: 1.200).

Alle online participatie bij beleidsprojecten en -trajecten verloopt via stemvan.wageningen.nl

Op deze manier probeert de gemeente diverse doelgroepen te bereiken, te betrekken en te informeren bij het beleidsproces.

Naast de hiervoor genoemde instrumenten, zet de gemeente in op groepen inwoners die taken van de gemeente willen en kunnen overnemen, zoals bij het 'Uitdaagrecht'. Dit recht geeft inwoners de mogelijkheid om gemeentelijke taken over te nemen als zij denken dat ze deze beter kunnen uitvoeren. De gemeente Wageningen ziet zichzelf in dit proces als 'afweger van het algemene belang'. Hierbij zet de gemeente in op het creëren van duidelijkheid over het proces, het verschaffen van helderheid over de mate waarin inwoners kunnen meepraten of meebeslissen, en het bieden van transparantie over hoe de belangen worden meegewogen.

Verder is in het coalitieakkoord benoemd dat de huidige coalitie gaat experimenteren met nieuwe vormen van democratische besluitvorming, zoals een burgerberaad en een gebiedsgerichte aanpak met wijkagenda's en wijkbudgetten. Inmiddels is op voordracht van de Raadswerkgroep Democratische Kwaliteit een raadsvoorstel aangenomen om aan de slag te gaan met een Inwonerberaad op het gebied van 'mobiliteitstransitie'. Dit wordt nu verder uitgewerkt in een plan van aanpak. Ook is afgesproken dat eind 2025 een stadsbrede participatievisie wordt opgeleverd.



Partner in de samenleving (2)

Ook zoekt Wageningen actief de samenwerking op met ondernemers uit de gemeente. Zo werkt de gemeente samen met het Wageningse Ondernemers Contact (WOC), een belangenbehartigingsorganisatie waar bijna 200 Wageningse bedrijven lid van zijn. Het WOC vertegenwoordigt het Wageningse bedrijfsleven in overleg met organisaties als de gemeente, de provincie en de WUR. Zo werken de gemeente en het WOC samen in Wageningen Werkt Duurzaam, een energiebesparingsproject om bedrijven te ondersteunen bij het verduurzamen van hun pand. Daarnaast zijn bedrijven uit het centrum vertegenwoordigd in Stichting Ondernemersfonds Wageningen SOW. In het coalitieakkoord heeft Wageningen de ambitie uitgesproken om met de SOW het profiel van Wageningen te versterken.

Quick scan Lokale Democratie

Begin 2024 is er door Democratie in Actie een Quick Scan Lokale Democratie uitgevoerd voor de gemeente Wageningen. In deze quick scan is onder andere aan inwoners gevraagd hoe zij aankijken tegen het functioneren van het democratische samenspel in hun gemeente. Uit de resultaten komt naar voren dat 31,8% (score van de 5 stellingen) van de bevroagde inwoners een positief antwoord gaf op stellingen met betrekking tot participatie. Deze score is gelijk aan de gemeenten die eerder hebben deelgenomen aan deze Quick Scan. In de Quick Scan zijn drie prioriteiten meegegeven aan de gemeente Wageningen om burgerparticipatie te verbeteren:

- Inwoners laten meebeslissen over wat er in hun buurt of wijk gebeurt.
- Inwoners laten meedenken over uitdagingen als wonen, armoede, zorg, veiligheid en klimaat.
- Contact leggen met inwoners die zich niet uit zichzelf laten horen.



Gemeente als partner in de samenleving (3)

4.3.3. Dienstverlening

Wageningen is in staat om het voorzieningenniveau en de dienstverlening op peil te houden of daarin te investeren.

De gemeente Wageningen staat midden in de samenleving. De omvang van haar dienstverlening is in de afgelopen jaren toegenomen. Ze heeft Wageningen meer taken gekregen en de interactie tussen inwoners, de gemeente en haar (keten-) partners is steeds diverser en omvangrijker geworden. In 2021 heeft het college van de gemeente Wageningen een dienstverleningsconcept vastgesteld. Hierin worden onder andere vijf leidende principes en negen thema's uitgelicht die de basis vormen voor het verbeteren van hun dienstverlening. Op de volgende pagina staat het dienstverleningsconcept opgenomen.

Uit de Quick scan Lokale Democratie van 2024 komt naar voren dat inwoners in beperkte mate tevreden zijn over de wijze waarop en de mate waarin de gemeente communiceert richting haar inwoners. Ongeveer 30% van de respondenten geeft aan dat de gemeente 'luistert naar inwoners' en dat de gemeente 'besluiten uitlegt.' Slechts 17% van de inwoners geeft aan dat de gemeente 'inwoners vraagt hoe tevreden ze zijn over besluiten.'

Dienstverlening is ook onderdeel van het gemeentelijke Programma Bestuur en Organisatie. Daarin staat als ambities dat de gemeente minimaal een 7 scoort op de klanttevredenheidsonderzoeken naar dienstverlening. In 2023 vond een klanttevredenheidsonderzoek plaats ten behoeve van de Meldingen Openbare Ruimte. Uit de jaarstukken van 2023 komt naar voren dat de gemeente een 7,9 scoort.

Uit deze jaarstukken blijkt ook dat de gemeente in 2023 stappen heeft gezet om de transparantie (wat onderdeel is van het dienstverleningsconcept) te vergroten. Zo is gewerkt aan randvoorwaarden van zaakgericht werken, heeft de implementatie van de Wet open overheid plaatsgevonden en is er toegewerkt naar een aanzet tot servicenormen. Punt van aandacht is wel het bijbenen van de voortschrijdende digitalisering op het gebied van dienstverlening en de bijpassende infrastructuur hiervoor.

Inclusie- en antidiscriminatiebeleid

Raadsbreed wil men aan de slag met integraal beleid voor de stad als het gaat om inclusie. Het beleid voor diversiteit en inclusie is nu nog versnipperd: er is onder andere sprake van een lokale inclusieagenda voor het VN-verdrag, Regenboogbeleid, en er is een werkgroep - bestaande uit inwoners - aan de slag met discriminatie op basis van afkomst. In het coalitieakkoord staat benoemd dat er een integraal DIG- en antidiscriminatiebeleid én een uitvoeringsplan moeten komen voor de gemeentelijke organisatie, waarbij expliciet aandacht is voor de werkgeversrol, werkomgeving en dienstverlening van de gemeente.

In 2023 is daarvoor een onafhankelijk DIG-onderzoek uitgevoerd, is het adviesdocument dat daaruit is voortgekomen besproken in het MT en de raad, en is er een beleidsmedewerker DIG aangesteld. In 2024 wordt dit traject verder uitgebouwd en voortgezet.

Wageningse Dienstverlening - Hierop kunt u rekenen



Dienstverlening gaat over elke manier van contact tussen inwoners/ondernemers en de gemeente.

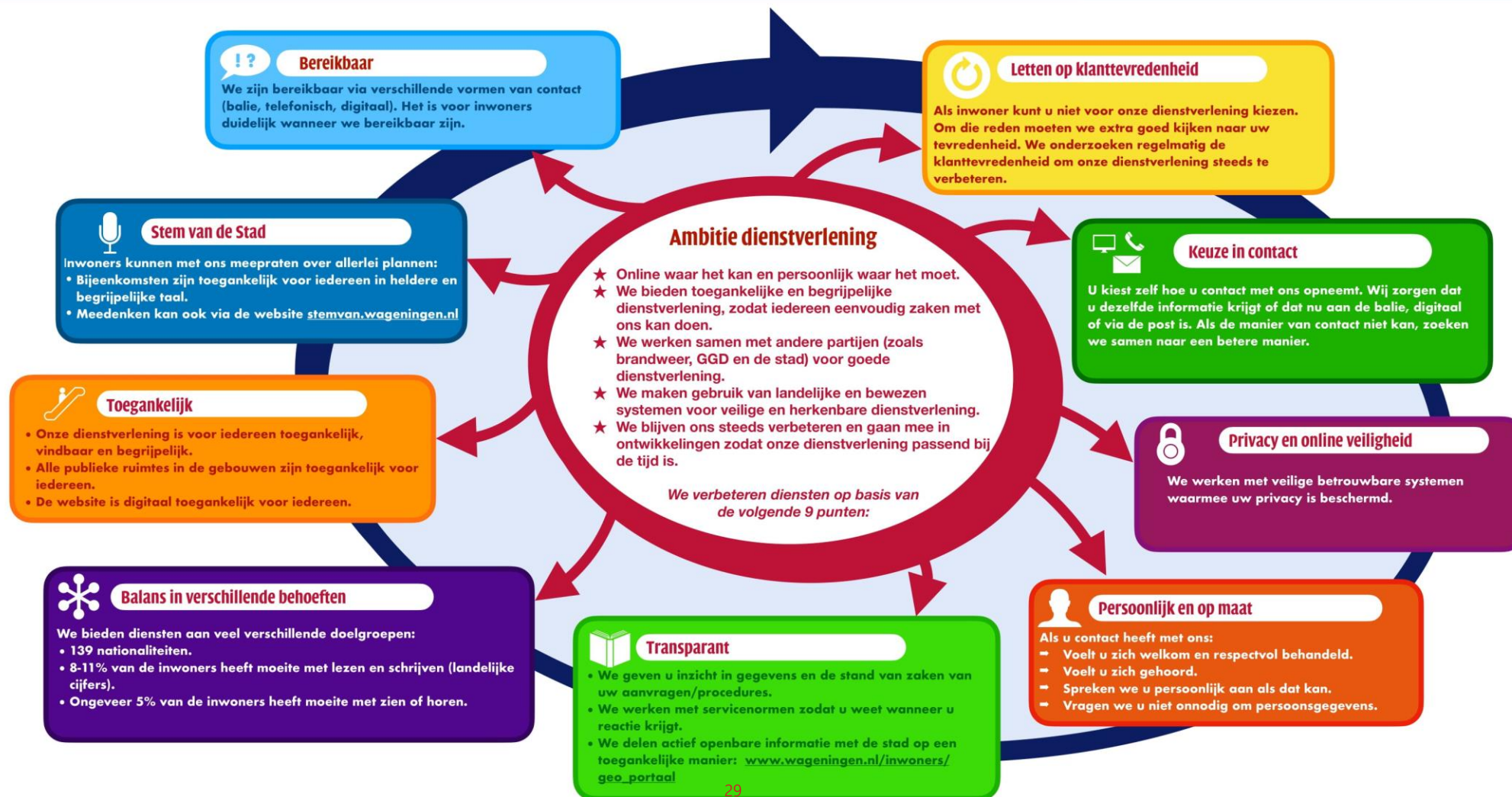
Dienstverlening is mensenwerk. Goede dienstverlening is niet alleen een juist antwoord, maar ook aandacht voor de manier waarop (vriendelijkheid, taalgebruik enzovoorts). Hoe inwoners onze dienstverlening ervaren verschilt van persoon tot persoon. In onze dienstverlening proberen we aan te sluiten bij behoeften en verwachtingen van alle inwoners en ondernemers. Bij het nadenken over de Wageningse dienstverlening hebben we gebruik gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken bij inwoners en ondernemers (* Zie hiernaast). Ook hebben we de uitkomsten van Samen Wageningen gebruikt en gekeken naar de ontwikkelingen binnen de digitale dienstverlening binnen de hele overheid.

De Wageningse Dienstverlening legt uit waar onze aandacht ligt bij het verbeteren van de dienstverlening. Hierop kunt u ons aanspreken.

* Dit vinden onze inwoners en bedrijven belangrijk

- Dat we goed bereikbaar zijn.
- Dat we begrijpelijke taal gebruiken in het contact.
- Dat we zoveel mogelijk producten en diensten digitaal aanbieden, maar ook persoonlijk contact blijven aanbieden.
- Dat informatie goed vindbaar is op de website.
- Dat we in één keer volledig en juist antwoord geven.

Bron: uitslag van tevredenheidsonderzoek bij inwoners half 2020 en telefonische vragenlijst bij ondernemers.





Partner in de samenleving (3)

Voorzieningen

Het voorzieningenniveau in Wageningen is in beeld gebracht in de Conceptvisie Bebouwde kom. Een kaartje van de gemeente maakt, aan de hand van iconen, inzichtelijk welke voorzieningen in welke wijk aanwezig zijn. Ook zijn (geprioriteerde) zoekgebieden aangewezen voor het toevoegen van voorzieningen en daarmee wordt voor- gesorteerd op de realisatie van voorzieningen in alle wijken, zodat de beweging naar langer zelfstandig wonen maximaal kan worden gefaciliteerd. In de Conceptvisie Bebouwde kom wordt vervolgens per deelgebied beschreven wat er moet worden bereikt. Daarmee lijkt er (op termijn) een goede dekking over de gemeente te zijn van voorzieningen die het langer zelfstandig wonen faciliteren. Op onderdelen is investering in voorzieningen wenselijk, als voorbeeld kan het zwembad worden genoemd.

Daarnaast werkt Wageningen nauw samen met lokale organisaties en partners om de voorzieningen in de stad aan te laten sluiten op de behoeften van de inwoners. Dit blijkt uit bijvoorbeeld de samenwerking met woning- corporaties en andere maatschappelijke partners om te zorgen voor passende huisvesting en andere voorzieningen.

Zorg en wonen

In de woonzorgvisie van de gemeente zijn enkele knelpunten geïdentificeerd. Uit de visie komt onder andere naar voren dat er onvoldoende zorggeschikte woningen zijn in verband met de beslissing van het Rijk om de verpleeg- huiscapaciteit te bevriezen. En zijn er onvoldoende geclusterde woonvormen om het gat tussen zelfstandig wonen en wonen in een instelling te dichten. Ook neemt de beschikbaarheid van zorgpersoneel af. Ook zijn er in bepaalde wijken onvoldoende voorzieningen om het langer zelfstandig wonen voldoende te faciliteren. Met de inspanningen die voortvloeien uit de gestelde ambities in de woonzorgvisie, komt Wageningen met oplossingen voor de geïdenti- ficerde knelpunten. Voorbeelden daarvan zijn het verkennen van 'aanpasbaar bouwen', huiseigenaren stimuleren hun woningen levensloopgeschikt(er) te maken en woon(zorg)variaties tussen zelfstandig en intramuraal wonen realiseren.





Partner in de samenleving (4)

4.3.4 Zelfbeeld vs beeld van buiten

Zowel intern als extern is men van mening dat Wageningen actief met participatie aan de slag is, toegankelijk is en open staat voor inbreng vanuit de samenleving. De respondenten zijn het ook eens dat Wageningen dit eerder teveel dan te weinig doet. Met name extern is men van mening dat Wageningen intenties en toezeggingen gedaan 'in participatie' niet altijd waar kan maken. Als het gaat om de dienstverlening en het voorzieningenniveau constateren wij weinig tot geen verschil tussen het zelfbeeld en het beeld van buiten.

Gemeente als partner in de samenleving

Sterke punten

- Toegankelijk.
- Weet wat er leeft.
- Veel participatie.

Verbeterpunten

- Toezeggingen kunnen niet altijd worden waargemaakt.
- Bijbenen voortschrijdende digitalisering en innovatie op het gebied van dienstverlening.



Gemeente als partner in de regio

4.4.1. Stevige speler

Wageningen is een stevige speler in de regio(s) en weet haar belangen daar te behartigen.

De gemeente werkt constructief samen met regionale partners, speelt een actieve rol in samenwerkingsverbanden als de Regio Foodvalley en de MGR, en heeft een sterke samenwerking met de WUR die bijdraagt aan haar regionale invloed.

De Regio Foodvalley focust zich op de agrifoodsector, een belangrijk thema voor Wageningen, en helpt de stad om haar economische en academische belangen te behartigen. Wageningen is immers de stad die de WUR huisvest. Door samen te werken met andere gemeenten en organisaties, kan Wageningen invloed uitoefenen op regionale plannen, wat weer ten goede komt aan lokale projecten en innovatie. Deze aanpak versterkt niet alleen Wageningen in haar positie; het ondersteunt ook de groei van de hele regio.

Daarnaast werkt Wageningen nauw samen met omliggende gemeenten en regionale instanties via het regionale mobiliteitsfonds en de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden. Deze samenwerkingen geven Wageningen een stem in belangrijke zaken, zoals infrastructuur, gezondheid en veiligheid. Het is een slimme manier om zowel de eigen belangen te behartigen als bij te dragen aan het oplossen van grotere regionale problemen. Door deze actieve rol zorgt Wageningen ervoor dat ze een sleutelspeler is in de regio en bouwt ze mee aan een sterkere gemeenschappelijke toekomst.

Extern bestaat het beeld dat het bestuur van Wageningen goed voorbereid is in regionale verbanden en over kennis van zaken beschikt. Ambtelijk is er soms minder capaciteit beschikbaar. Ondanks uitdagingen op het gebied van ambtelijke capaciteit toont Wageningen een duidelijke bereidheid en vermogen om haar positie in de regio te versterken en haar belangen daar te behartigen. De keerzijde van deze medaille is dat de Wageningse zichtbaarheid niet altijd in verhouding staat tot haar schaalomvang en dat partners dit in een enkel geval zien als 'arrogantie'. Ook vraagt de regionale betrokkenheid vrij veel capaciteit. Uit gesprekken met samenwerkingspartners komt naar voren dat het, ook door beperkte ambtelijke capaciteit, voor Wageningen soms lastig is om volledig gecommitteerd te zijn aan de verschillende samenwerkingsverbanden waarin zij een rol speelt. En voor partners is het zeker niet altijd duidelijk wat Wageningen waar komt halen en brengen.



Gemeente als partner in de regio (2)

4.4.2 Realiseert ambities

Samen met haar partners is Wageningen in staat (regionale) ambities en doelen te realiseren.

Wageningen wordt gezien als een betrouwbare partner in de regio. Wageningen weet haar regionale ambities en doelen te realiseren door actief deel te nemen aan samenwerkingsverbanden, proactief te handelen in regionale vraagstukken en door consistent beleid te voeren, gericht op langetermijnsamenwerking en stabiliteit. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek niet welke concrete resultaten behaald worden, die bijdragen aan de realisatie van de ambities van Wageningen.

Er wordt gestreefd naar een goede samenwerking met regiopartners. Zo is de WUR, met 13.000 studenten en 7.000 medewerkers, een belangrijke samenwerkingspartner van de gemeente Wageningen. Zeker als het gaat om het realiseren van haar ambities op het gebied van duurzaamheid, leefbaarheid en innovatie. Deze samenwerking draagt ook bij aan de versterking van de regionale positie van Wageningen. Op bestuurlijk niveau trekken de gemeente en de WUR samen op, bijvoorbeeld in de stadsagenda en bij uitbreiding van de campus.

De bestuurlijke samenwerking wordt geïllustreerd door de actieve betrokkenheid van Wageningen in regionale samenwerkingen, zoals de Regio Foodvalley. Wageningen positioneert zich als een belangrijke speler in deze regio, met bijzondere aandacht voor kennisinnovatie en duurzaamheid, zoals blijkt uit het Wageningse bod. In dat bod zet Wageningen haar toekomstige rol en bijdragen aan regionale ontwikkelingen uiteen.

Misschien had men met Wageningen Universiteit niet anders gekund, maar toch is het geen vanzelfsprekendheid dat Wageningen als relatief kleine gemeente een grote broek aantrekt.

4.4.3. Werkt actief samen

Wageningen zoekt actief samenwerking op voor het realiseren van haar ambities, opgaven en doelstellingen.

Wageningen toont de bereidheid en het vermogen om actief samenwerking op te zoeken voor het realiseren van haar ambities, opgaven en doelstellingen. Door constructieve samenwerkingen met regionale en nationale partners, het actief deelnemen aan samenwerkingsverbanden als de Regio Foodvalley en de MGR, en de sterke samenwerking met de WUR en deelname in het netwerk van universiteitssteden, bevestigt Wageningen haar positie als een gemeente die effectief samenwerkingsvaardigheden inzet om haar doelen te bereiken.

Wageningen zoekt ook actief de samenwerking op voor projecten als Wageningen 45 en de versterking van de Grebbendijk. Bij het laatstgenoemde project werkt de gemeente samen met het waterschap en andere regionale partners. Ook dit project toont aan dat Wageningen bereid is om constructief mee te werken aan initiatieven die bredere regionale impact hebben.



Gemeente als partner in de regio (3)

4.4.4 Zelfbeeld vs beeld van buiten

Ook op dit vlak merken we dat de beelden intern en extern elkaar veelal bevestigen. Het beeld dat Wageningen heeft geïnvesteerd in haar regionale betrokkenheid en zichtbaarheid wordt herkend. Wageningen wordt gezien als een waardevolle partner. Maar wel een partner die op meerdere borden schaakt en soms wel een hele grote broek aantrekt. Samenwerkingspartners ervaren daardoor dat het Wageningen niet altijd lukt om volledig gecommitteerd te zijn aan de verschillende samenwerkingsverbanden.

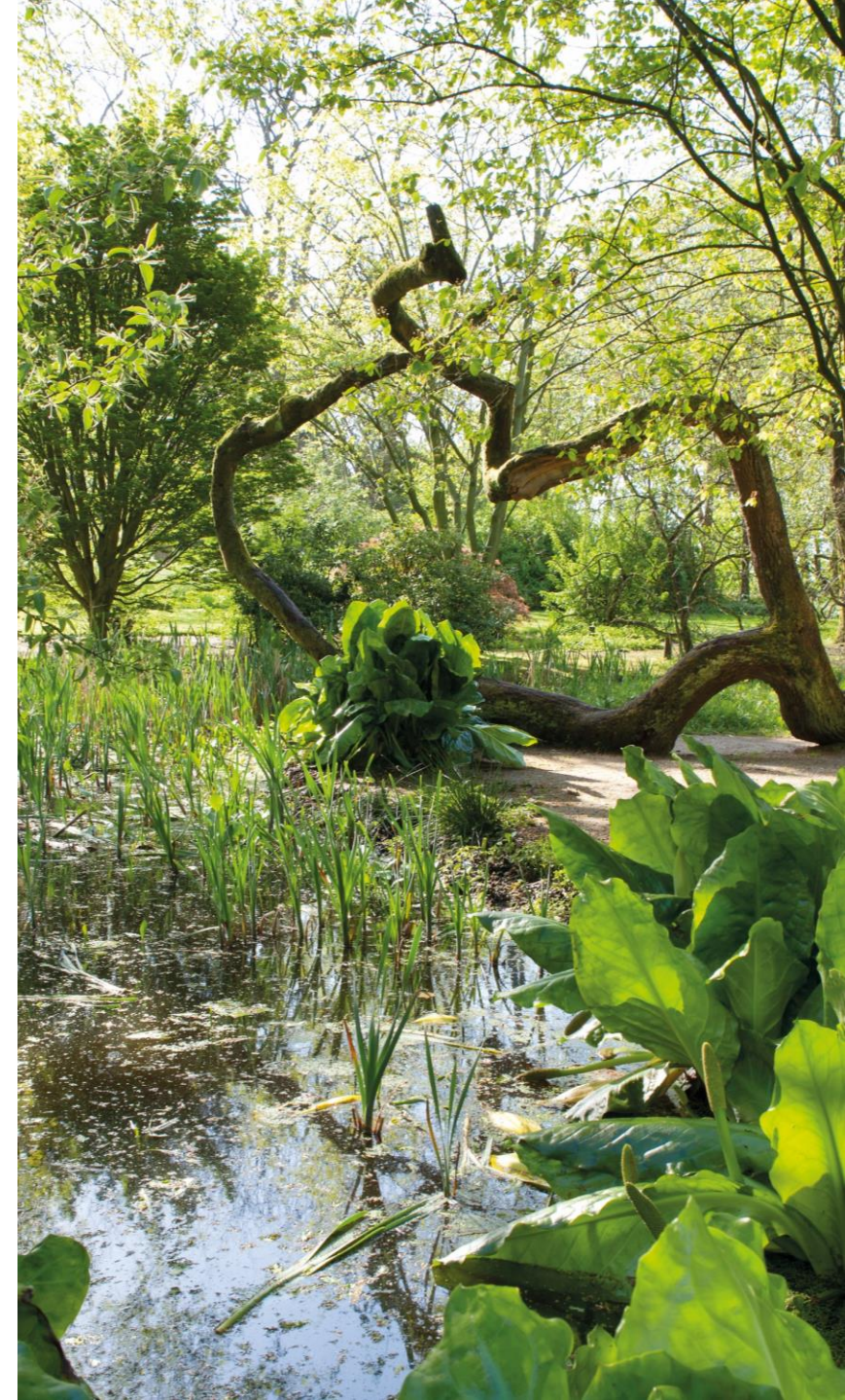
Gemeente als partner in de regio

Sterke punten

- Zichtbaar.
- Actief.
- Betrouwbaar.

Verbeterpunten

- Inzet vertalen naar concrete resultaten.
- Bewuster kiezen wat in welke regio te beleggen.



5. Tot slot

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen die niet direct de bestuurskracht van Wageningen betreffen, maar meer in de context van regionale ontwikkelingen gezien kunnen worden.

Een teken van kracht

Het op eigen initiatief uitvoeren van een bestuurskrachtonderzoek is een teken van kracht op zich. Er is lef voor nodig om jezelf de spiegel voor te houden, zeker als ook derden wordt gevraagd om te reflecteren op jouw functioneren. Deze 360-gradenfeedbackmethode en dit bestuurskrachtonderzoek zijn daarmee onderdeel van het strategisch kwaliteitsbeleid van de gemeente.

Dit onderzoek vond met name plaats omdat de gemeente Wageningen inzicht wilde verkrijgen in haar eigen bestuurskracht. Maar ook om zo over informatie te beschikken die kan helpen bij het bepalen van hoe de gemeente zich verhoudt tot ontwikkelingen in de regio. Uit dit onderzoek komt geen noodzaak tot schaalvergroting op korte termijn naar voren. Dit laat onverlet de vraag: welke rol wil Wageningen spelen als het gaat om regionale ontwikkelingen. En hoe wenst Wageningen om te gaan met de vraag die voorligt of Wageningen openstaat voor het verder verkennen van een samengaan met buurgemeente Renkum.

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de vragen uit uw onderzoeksvraag die niet direct betrekking hebben op de bestuurskracht van Wageningen maar wel samenhangen met deze regionale ontwikkelingen. Deze vragen hebben betrekking op de vragen die in een eventuele vervolgfase worden beantwoord, ontwikkelingen op het gebied van samenwerking en samenvoegingen, en lessons learned.

Openstaande vragen

Hoewel dit onderzoek inzicht geeft in de sterke en minder sterke aspecten van de bestuurskracht van Wageningen, geeft het geen antwoord op de vraag: wat is de visie van de gemeente Wageningen op de regionale ontwikkelingen? Is er voor u als bestuur van Wageningen aanleiding om op korte(re) termijn te opteren voor schaalvergroting?

Zo niet, dan bevelen wij aan om te blijven investeren in uw organisatie, de ontwikkelingen in de regio te volgen en over drie tot vier jaar opnieuw een bestuurskrachtonderzoek uit te voeren.

Indien dit wel het geval is, tot wat voor nieuwe gemeente wenst u als Wageningen te behoren; denk hierbij aan visie en ambitie? Welke potentiële partners passen bij de visie en ambitie van uw toekomstige gemeente? Aan welke voorwaarden dienen potentiële partners dan te voldoen? Het komen tot een afwegingskader, gebaseerd op de kernwaarden, ambities en positie van de gemeente Wageningen, kan hierbij helpen. Bijkomende vragen die voor u relevant zijn: bent u bereid om voor een periode van ongeveer 3 jaar uw ambities bij te stellen om zo een herindeling zorgvuldig te kunnen voorbereiden? Wat denkt u dat dit uw samenleving brengt? En op welke wijze en op welk moment wilt u uw samenleving betrekken bij deze vragen?

Trends en ontwikkelingen

Gemeentelijke samenwerking

De gemeente die alles kan

In bestuurlijk Nederland zien we dat de opgaven nog steeds complexer worden en zich niet laten beperken door gemeentegrenzen. Opgaven vragen niet alleen om een bovenlokale aanpak, maar ook om de inzet van kwaliteit en capaciteit. Gemeenten worden geacht om aan de ene kant de 'basis op orde' te hebben, 'in control' te zijn en rechtmatig te handelen. Tegelijkertijd moeten zij creatief en participatief zijn. In staat zijn om los te laten en flexibel en wendbaar te zijn. Dit alles goed voor elkaar kunnen krijgen, vraagt vaak om samenwerken of zelfs schaal vergroten.

Tot enkele jaren geleden was de zogenaamde 'ambtelijke fusie' een populair instrument om kwetsbaarheid te verminderen maar bestuurlijke zelfstandigheid te behouden. De afgelopen jaren zien we echter dat deze fusieorganisaties worden ontvlochten en lokale besturen toch de voorkeur geven aan het hebben van een 'eigen' organisatie. Voorzichtig kunnen we hieruit de conclusie trekken dat de ambtelijke fusie, uitzonderingen daargelaten, niet de verwachte oplossing is voor het omgaan met complexer worden vraagstukken. Het fenomeen van 'twee kapiteins op een schip' of 'twee heren dienen' is hierbij een factor. Bovendien, als deelnemende gemeenten niet optimaal harmoniseren, vallen van tevoren verwachte schaalvoordelen, veelal uit. Ook zien we dat deze ambtelijke fusies soms tot stand zijn gekomen om een ander scenario (bijvoorbeeld herindeling) te voorkomen. Zonder intrinsieke motivatie en een gezamenlijke opgave of ambitie is samenwerken moeilijk succesvol te maken.

Tegelijkertijd zien we dat meer informele samenwerkingsvormen wel aan populariteit winnen: meer opgavegericht samenwerken met partners met eenzelfde visie en ambitie.

Soorten samenvoegingen

Binnen het lokaal openbaar bestuur kennen we verschillende vormen van samenwerking en samenvoeging. Zonder op alle mogelijke vormen in te gaan, gaat het globaal om de volgende vormen:

- Samenwerking zonder dat daar een formeel juridisch construct aan ten grondslag ligt (bijvoorbeeld de Economic Board).
- Samenwerking op basis van een formeel juridisch construct, zoals de WGR (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio, GGD of Omgevingsdienst).
- Samenvoeging van een deel van de organisatie, zoals we zien bij bijvoorbeeld de samenwerking op het gebied van I&A en andere bedrijfsvoeringstaken (bijv. De Connectie).
- Samenvoeging van de totale ambtelijke organisaties, oftewel een zogenaamde 'ambtelijke fusie' (bijv. 1stroom)
- Herindeling, oftewel een ambtelijke én bestuurlijke fusie. Hierbij onderscheiden we een reguliere en 'lichte' herindeling, alsook een opsplitsing. Bij een 'lichte herindeling' wordt een van de herindelende gemeenten niet opgeheven en fungeert zij als ontvangende partij. Bij een opsplitsing wordt een gemeente gesplitst en samengevoegd met meerdere andere gemeenten. Per samenvoeging kan er sprake zijn van een reguliere of lichte herindeling, of - in voorkomende gevallen - van een grenscorrectie.

Lessons learned

Zonder daar ten behoeve van dit bestuurskrachtonderzoek nu expliciet onderzoek naar te hebben gedaan, kunnen wij op basis van kennis en ervaring enkele lessons learned in de contact van samenwerking en samenvoeging weergeven.

- Voor samenwerking of samenvoeging is het van belang dezelfde stip op de horizon te hebben, dezelfde ambitie. Het hebben van gezamenlijke opgaven helpt hierbij.
- Ook merken wij dat bij dit type processen in gemeenteland relaties een rol spelen. De relaties tussen de belangrijkste stakeholders hebben impact op het proces en op het uiteindelijke resultaat.
- Bij samenwerken of samengaan is het nodig om te beseffen dat het geven én nemen is. Partners moeten bereid zijn ook stukje autonomie in te leveren. Dit begint al bij aanvang van het proces. Eenduidige communicatie en werkwijzen bijvoorbeeld zijn van belang om bij samenleving en medewerkers vertrouwen te creëren.
- In die gevallen dat er voor een vorm van samenvoeging wordt gekozen, is het belangrijk om de aansturing van die samenwerkingsorganisatie bij iemand te beleggen die het belang van die organisatie dient. Tijdens het proces is het ook goed om iemand te hebben die het belang van de nieuwe organisatie dient. Het zittende management heeft immers een primaire verantwoordelijkheid voor het going concern en het belang van de latende organisaties.
- Een ambtelijke fusie is veelal alleen succesvol als er een gezamenlijk toekomstbeeld is, oftewel: als tussenstap op weg naar een bestuurlijke fusie.
- Een herindeling is een omvangrijk en ingrijpend proces; dit kan tot 3 jaar duren. Gedurende deze periode is het nodig om ambities bij te stellen om de voorbereidingen zorgvuldig te kunnen treffen.
- De eerste periode na een herindeling is een periode waarin de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke organisatie zich nog moet 'zetten' en er is tijd nodig voordat deze optimaal functioneert.
- Zeker gelet op de huidige de arbeidsmarkt, merken wij dat, bij ingrijpende processen als een herindeling, het verloop binnen de betreffende organisaties toeneemt.

Bijlagen

1. Normenkader
2. Documenten
3. Respondenten

Bijlage 1 | Normenkader



De gemeente als *bestuur*

Wageningen heeft een duidelijk en eenduidig beeld van interne en externe ontwikkelingen, en heeft haar ambities vastgelegd in een langetermijnvisie.

De visie is vertaald in doelen en het bestuur ziet actief toe op de realisatie van doelen (sturing en monitoring).

De gemeente is op basis van haar visie en doelen in staat om scherpe keuzes te maken (prioriteren).

Bestuurscultuur: raad, college en organisatie werken onderling en met elkaar zodanig samen dat het bijdraagt aan de realisatie van de doelen en achterliggende ambities.



De gemeente als *organisatie*

De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende uitvoeringskracht om de gemeentelijke taken uit te voeren.

De gemeente beschikt over een visie op haar menselijk kapitaal en de ontwikkeling daarvan.

De gemeente Wageningen is een aantrekkelijke werkgever met een sterk imago op de arbeidsmarkt.

Wageningen beschikt over voldoende middelen om haar opgaven te realiseren.



De gemeente als *partner in de samenleving*

Inwoners voelen zich uitgenodigd om met de gemeente in gesprek te gaan en op andere manieren te participeren.

De gemeente betreft inwoners actief bij relevante beleidsontwikkeling en uitvoerende activiteiten, en koppelt terug wat zij met input heeft gedaan.

Wageningen is in staat om het voorzieningenniveau en de dienstverlening op peil te houden of daarin te investeren.



De gemeente als *partner in de regio*

Wageningen is een stevige speler in de regio (regio's) en weet haar belangen daar te behartigen.

Samen met haar partners is Wageningen in staat (regionale) ambities en doelen te realiseren.

Wageningen zoekt actief samenwerking op voor het realiseren van haar ambities, opgaven en doelstellingen.

Bijlage 2 | Documenten

- Coalitieakkoord 2022-2026.
- Portfolio bestuurlijk programma 2024.
- Quick Scan Lokale Democratie 2024.
- Rapport Grondzaken en vastgoed 2024.
- Routekaart Wageningen Klimaatneutraal 2030-2040.
- Sociaal Jaarverslag 2023.
- Sterk bestuur scan Wageningen 2015.
- Trendrapport Gemeente Wageningen.
- Verslaglegging strategiesessies.
- Verschillende beleidsdocumenten.
- Verschillende opgaveplannen.
- Verschillende P&C-documenten.
- Verschillende programmaplannen.
- Visie Economie Wageningen (concept).
- Wageningse Bod 2024.
- Woonzorgvisie 2024-2034.



Bijlage 3 | Respondenten

Intern

- College van B&W gemeente Wageningen.
- Presidium gemeente Wageningen.
- Gemeentesecretaris/algemeen directeur gemeente Wageningen.
- Opgaveleiders maatschappelijke opgaven gemeente Wageningen.
- Programmaleiders gemeente Wageningen.
- Griffier gemeente Wageningen.
- Organisatieadviseur gemeente Wageningen.
- OR gemeente Wageningen.
- MT.

Extern

- Renkum, burgemeester, gemeentesecretaris en bestuursadviseur.
- Rhenen, gemeentesecretaris.
- Ede, burgemeester en gemeentesecretaris.
- Arnhem, burgemeester en gemeentesecretaris.
- Overbetuwe, burgemeester en loco/interim-gemeentesecretaris.
- Veenendaal, burgemeester en gemeentesecretaris.
- Provincie, gedeputeerde.
- Wageningen 45, voorzitter.
- De Woningstichting, directeur-bestuurder.
- Idealis, directeur-bestuurder.
- Wageningen University en Research, lid Raad van Bestuur
- Solidez, directeur-bestuurder.
- Waterschap Vallei en Veluwe, dijkgraaf en beleidsadviseur.
- Welsaam, penvoerder.

- COA, bestuurslid en locatiemanager.
- Marin, President van Maritiem Research Instituut Nederland.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, directeur-generaal.
- MGR Centraal Gelderland, directeur.
- OddV, directeur.
- Platform duurzaam Wageningen, voorzitter.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.

Sharon Blair-Zuiderhoff
sbr@tg.nl

Jop de Graaff
jgr@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.