

De kracht van de regio Strategische verkenning; scenario's; eindadvies

Deeldocument 3 van project Krachtig Culemborg
Gemeente Culemborg



E
F
S

36 52 00

KVK 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoud

Hoofdstuk 1	Culemborg: de stad en de relatie met de regio	
	1 Hoofdstuk 2	
	Kracht en ontwikkelpunten van Culemborg	32.1
	Aard van de gemeente en normenkader; de meetlat	42.2
	Samenvattend beeld van de bestuurskracht van Culemborg in 2017	42.3
	Acties in 2018	
	6 Hoofdstuk 3	
	Inhoudelijke prioriteiten	83.1
	Prioriteiten volgens de VNG	93.2
	Raadsprogramma 2018-2022	93.3
	Resultaten van het visietraject Louter	93.4
	Wat betekent dat voor Culemborg?	
	9 Hoofdstuk 4	
	Hoofdstromen: vermaatschappelijking en	
	regionalisering	104.1
	Hoofdstromen	114.2
	Vermaatschappelijking en regionalisering vraagt om meer samenwerkingskracht	
	11 Hoofdstuk 5	
	Scenario's	135.1
	Het werken met scenario's	145.2
	Het raadsprogramma en stadsvisie als basis	145.3
	Twee hoofdstromen, vijf scenario's	
	15 Hoofdstuk 6	
	Samenwerking elders	166.1
	Lessen uit succesvolle samenwerking	176.2
	Voorbeelden uit andere regio's	
	18 Hoofdstuk 7	
	Koersbepaling	

197.1 Toetsen van scenario's: afwegingscriteria

207.2 Advies

23

Hoofdstuk 1 Culemborg: de stad en de relatie met de regio

De gemeente ziet de wereld om zich heen veranderen. Demografische ontwikkelingen, economische en technologische veranderingen, nieuwe taken, samenwerkingsbewegingen in de regio. Vanuit zijn bewustzijn van het historische profiel van de stad heeft het gemeentebestuur van Culemborg besloten naar de toekomst te kijken. Om voor de huidige en nieuwe generaties Culemborg tot een aantrekkelijk plek te houden om te wonen, te werken, te leren en te recreëren dienen er strategische keuzes te worden gemaakt. Dat was de aanleiding voor het onderzoek naar de kracht en de opgaven van de stad.

Kernvraag van het onderzoek

De kernvraag van het onderzoek zoals die door de gemeenteraad destijds is geformuleerd luidt als volgt: *'Wat heeft de stad Culemborg op de (middel)lange termijn nodig om haar positie te behouden en verder te versterken?'*

Om antwoord te geven op de vraag wat Culemborg nodig heeft om haar positie te versterken heeft de raad daarnaast een viertal elementen meegegeven. Zo moeten de strategische keuzes bijdragen aan de bestuurlijke bestendigheid van Culemborg. Belangrijk is ook dat de rol van de raad bij onderwerpen in de regionale samenwerking wordt versterkt en de gemeente een sterke regiospeler gaat worden. De nabijheid van burgers moet bij iedere keuze zijn gegarandeerd en de ambtelijke organisatie moet zijn toegerust voor de opgaven waar zij voor staat.

Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat van 'Krachtig Culemborg' is dus: een krachtige gemeente, die in staat is om uitvoering te geven aan wettelijke taken, ambities waar te maken en in te spelen op veranderingen, al dan niet in samenwerking met lokale en regionale partners zoals (groepen) inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere gemeenten.

Gevolgte werkwijze

In 2017 is een sterkte- zwakteanalyse over de kracht van de stad gemaakt. Daarvoor hebben we de prestaties van de gemeente beoordeeld op vier rollen, namelijk: de gemeente als bestuur & beleidsmaker; de gemeente als medeoverheid in de regio; de gemeente als organisatie/werkgever; de gemeente als dienstverlener.

In 2018 zijn de volgende fasen van het project 'Krachtig Culemborg' ter hand genomen. Dat bestond uit het ontwikkelen van scenario's voor de toekomst en daarop aansluitend het voorbereiden van de strategische keuzes. De weerslag daarvan is opgenomen in deeldocument 2. Het Bureau Louter ontwikkelde separaat de bouwstenen voor een nieuwe visie op de stad.

Begin december 2018 zijn in een werkbijeenkomst van de raad de onderwerpen visie en regionale samenwerking oriënterend besproken. In die bijeenkomst is aan orde geweest dat de gemeente het op termijn niet alleen kan. Naast het gegeven dat in het bestuurskrachtonderzoek is vastgesteld dat op drie van de vier rollen de gemeente kwetsbaar is, zal ook capaciteit beschikbaar moeten komen om de doelen uit de nieuwe visie te realiseren. Het is nadrukkelijk niet alleen een kwestie van 'moeten' en/ of 'willen'. Er zijn ook grenzen over wat de gemeente als bestuur en organisatie aankan, oftewel de keuzes worden ook bepaald door het 'kunnen'. Deze overwegingen hebben wij betrokken bij het opstellen van ons eindadvies.

Leeswijzer

Omwille van de leesbaarheid hebben wij in dit document de essenties van de eerdere deelrapporten opgenomen, zodat ons eindadvies zelfstandig leesbaar is. In het hiernavolgende hoofdstuk beschrijven we samenvattend de conclusies over de kracht en de ontwikkelpunten van de gemeente. Vanaf hoofdstuk 3 volgen dan de inhoudelijke prioriteiten, waarna in hoofdstuk 4 de belangrijkste hoofdstromen voor gemeenten beschreven staan en in hoofdstuk 5 de scenario's. In hoofdstuk 6 hebben wij een tweetal voorbeelden van andere regio's en enkele algemeen geldende aanbevelingen opgenomen. In hoofdstuk 7 beschrijven wij de consequenties, kansen en bedreigingen van de ontwikkelde vijf scenario's weer en geven wij ons eindadvies.

Hoofdstuk 2 Kracht en ontwikkelpunten van Culemborg

2.1 Aard van de gemeente en normenkader; de meetlat

Voor het bepalen van de bestuurskracht is Culemborg te typeren als een welvarende, gemeente zonder centrumfunctie die uit weinig kernen bestaat. De profielschets (sterktes en zwaktes) van de gemeente Culemborg is gemaakt vanuit een intern en een extern perspectief. Hiervoor is het onderstaand normenkader gehanteerd.

		Niveau		
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
RoI	Bestuur en beleidsmaker	Bestuurlijke sturing Financiën op orde Bestuurscultuur Democratische kwaliteit Toekomstbestendig	Verbinden Leiderschap Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
	Medeoverheid in de regio	Bestuurlijk partnership Wederkerigheid Boegbeeld Bestuurlijke drukte Lobby en agendering	Regie voeren op regionale (beleids) vraagstukken Conflictregulering	Samenwerken (uitvoerend)
	Organisatie	Goed werkgeverschap Missie en visie Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Vitaliteit Effectief Efficiënt Vakmanschap	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren Leren
	Dienstverlener	Visie Kwaliteit Digitale duurzaamheid Identiteit gemeenschap	Vraaggericht Doelgroepen	Maatwerk Toegankelijkheid

2.2 Samenvattend beeld van de bestuurskracht van Culemborg in 2017

Ons onderzoek is gebaseerd op deskresearch, generatiegesprekken met inwoners, interviews met partners van de gemeente en medewerkers ('van buiten naar binnen'), alsmede de werkbijeenkomsten met managementteam, college en gemeenteraad.

Kwaliteiten en kernwaarden

We kunnen stellen dat Culemborg er in het verleden in is geslaagd om het profiel van de stad goed te benutten. De conclusies uit de Imagostrategie van 2013 zijn nog steeds van toepassing. 'Culemborg heeft een hoop kwaliteiten om trots op te zijn en die het wonen en leven in Culemborg aantrekkelijk maken: de centrale ligging in Nederland, de goede bereikbaarheid met trein en auto, de historische binnenstad, de landelijke woonomgeving, de menselijke maat, twee hooggewaardeerde middelbare scholen, een aantrekkelijk woningaanbod met een

goede prijs-kwaliteitverhouding, betrokken inwoners en de ruimte voor nieuwe initiatieven.

Ten grondslag aan deze kwaliteiten liggen de kernwaarden van Culemborg. Tijdens een workshop op 13 september 2012 hebben de partners van diverse organisaties in Culemborg de identiteit van Culemborg gevat in een drietal kernwaarden: vitaal, betrokken, eigennig.

Kwetsbaarheden en knelpunten

Het blijvend goed benutten van deze kernwaarden is echter geen vanzelfsprekendheid. De bestuurskracht van Culemborg beoordelen wij op basis van het onderzoek over het geheel genomen als kwetsbaar en onvoldoende toekomstbestendig:

- Hoewel de personele inspanningen groot zijn, constateren wij dat de *strategische beleidsvorming* niet sterk ontwikkeld is, vooral als het gaat om de visieontwikkeling op de inhoudelijke toekomst en de regionale samenwerking. We kunnen niet anders concluderen dan dat het strategische vraagstuk *'hoe verhoudt Culemborg zich tot zijn omgeving, nu en in de toekomst?'* niet op de bestuurlijke agenda heeft gestaan. Relevante vragen daarbij zijn onder meer:
 - Is Culemborg af na het project Parijsch?
 - Wat is het profiel van de gemeente: ontwikkelen of beheren?
 - Welke beleidsbenadering staat daarbij centraal: vermaatschappelijking (primaire oriëntatie op benutting van samenlevingskracht en zelforganiserend vermogen in de wijken) en/of regionalisering (primaire oriëntatie op versterken kwaliteit door regionale samenwerking)?
 - Hoe zorgen we voor een fitte gemeentelijke organisatie met ruimte voor instroom, doorstroom en uitstroom en competentieontwikkeling?
 - Welke oriëntatie draagt het meest bij aan de doelstellingen van de gemeente: Rivierenland of regio Utrecht? Of kan het ook allebei? Hoe verbinden we als gemeentebestuur de bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie?
- Daarnaast zien we dat er weinig aandacht is voor het verbeteren van de *kwaliteit van beleid*. Beleidsevaluaties vinden slechts incidenteel plaats en beleidsdoelen zijn onvoldoende helder, waardoor het lastig is om de effectiviteit van het beleid te bepalen.
- Na de *Zero Based Budgeting* (ZBB - bezuinigingsoperatie) heeft de organisatie het in het algemeen moeilijk. Men ervaart dat de druk op de ambtelijke organisatie groot is en dat de beschikbare tijd beperkt is.
- De *span of control* van het management bij stadsontwikkeling is te groot. Als gevolg hiervan zijn sommige basale managementinstrumenten, zoals bijvoorbeeld werkplannen en een goede voortgangsbewaking, niet altijd beschikbaar. Er is een duidelijk verschil tussen de uitvoeringstaken in het fysieke domein, waar wel veel gepland wordt, en de beleidsontwikkeling in het algemeen.
- Wij constateren dat er bij beleidsmedewerkers niet voldoende duidelijkheid is over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (TVB). Veel 'eenpitters' en grote takenpakketten maken dat er bovendien

weinig tijd is voor reflectie en integraal werken. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie beoordelen wij daarom als groot.

- De kwaliteit van de dienstverlening is in het algemeen op orde. De inwoners zijn zeer positief over de klantgerichtheid en de participatie-initiatieven; in het bijzonder geldt dat voor de bereidwillige houding van de buitendienstmedewerkers.
- Zowel intern als vanuit de inwoners is ons gemeld dat de achterstanden bij Wmo-aanvragen een aandachtspunt zijn. De organisatie heeft dit vraagstuk inmiddels opgepakt en maatregelen genomen. Ten slotte is er aandacht gevraagd voor de onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van de sociale wijkteams.

De kwetsbare en onvoldoende toekomstbestendige bestuurskracht van Culemborg vraagt om aanvullende maatregelen. Dit oordeel is met name gebaseerd op het ontbreken van strategische keuzes op het terrein van inhoud en samenwerking, alsmede op de kwetsbaarheid van de organisatie. Het oordeel 'kwetsbaar' is van toepassing op de rollen van Bestuur & Beleidsmaker, Medeoverheid in de regio en de Organisatie. Op de rol van Dienstverlener scoort Culemborg voldoende.

Samengevat stelt het bestuurskrachtonderzoek een drietal majeure knelpunten vast, namelijk:

Knelpunt 1	Het ontbreken van een (middel-)langetermijnvisie, zowel inhoudelijk als voor bestuurlijke samenwerking
Knelpunt 2	De kwetsbaarheid van de organisatie, zowel wat betreft de capaciteit als de kwaliteit als de aansturing
Knelpunt 3	Kwaliteit beleidsontwikkeling (integraliteit, evaluatie, operationalisering, werken met participatie)

2.3 Acties in 2018

Op basis van de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek kan een gemeente de uitvoering van de taken verbeteren. Het effect van een bestuurskrachtonderzoek is niet alleen dat er formele maatregelen ter verbetering kunnen worden genomen, maar zeker ook dat er een intrinsieke veranderkracht op gang komt, waarmee de lerende organisatie verder vooruit gaat komen.

Bestuurskrachtonderzoek kijkt terug en is daarmee een momentopname. Na het verschijnen van het rapport over het bestuurskrachtonderzoek zijn er in Culemborg, naast het eerdere besluit om een visie op de stad te ontwikkelen, een tweetal stappen gezet.

Regionale consultatie

In het bestuurskrachtonderzoek is vastgesteld dat Culemborg streeft naar goede relaties met de buurgemeenten, met zowel de Zuid-Hollandse als de Utrechtse en Gelderse gemeenten. Culemborg slaagt erin om een goed relationeel contact te onderhouden, maar de effectiviteit daarvan is beperkt. Veelzeggend is dat nogal

eens werd opgemerkt dat Culemborg geen *vijanden*, maar ook geen *vrienden* heeft.

In het bestuurskrachtonderzoek hebben wij vastgesteld dat een gemeentelijke toekomstvisie op regionale samenwerking ontbreekt. Het heeft er alle schijn van dat het zelfstandig blijven van Culemborg een doel op zich is geworden. Dat zal uiteindelijk zijn weerslag hebben op het benutten van de economische potentie van Culemborg. Dat klemt des te meer als we bedenken dat in Nederland en Europa de verschillen in welvaart tussen sterke en zwakke regio's toenemen. Achteruitgang leidt tot verlies van draagvlak voor voorzieningen en een relatieve toename van de bevolkingsgroep die laag is opgeleid, met als gevolg: extra druk op de sociale zekerheid.

Toch heeft Culemborg op economisch terrein wel wat te kiezen. Niet alleen de samenwerking binnen Rivierenland kan perspectiefvol zijn, maar er is ook een andere keuze mogelijk. Immers, inwoners zijn voor werk, onderwijs en cultuur sterk gericht op de regio Utrecht, maar er is bestuurlijk geen verbinding gelegd met de EBU (Economic Board Utrecht) en de U10 (de negen gemeenten in de regio Utrecht plus gemeente Woerden).

Deze constatering was voor de burgemeester en de gemeentesecretaris aanleiding om een consultatieronde te houden langs de ambtgenoten van de buurgemeenten. Deze oriënterende gesprekken hebben de basis gelegd voor het versterken van de samenwerking in de toekomst. Aan de orde zijn geweest:

- een terugblik op de eerdere keuzes van Culemborg om niet aan te haken bij herindelingen met anderen;
- de mate waarin kwetsbaarheid ook in andere gemeenten speelt;
- het belang van samenwerking voor het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties;
- zorgen omtrent het functioneren van verbonden partijen/democratisch gehalte van de besluitvorming;
- de betekenis van A2-as-gemeenten voor de economische bedrijvigheid;
- de knelpunten in de infrastructuur en bereikbaarheid/mobiliteit;
- het belang van woningbouw in Culemborg voor de regio Utrecht/de stad Utrecht;
- de kansen die zich voordoen en de noodzaak om in de komende tijd strategische keuzes voor de toekomst te maken;
- de onvermijdelijkheid om daarin 'niet-vrijblijvende' keuzes te maken.

Organisatieontwikkeling

De gesignaleerde kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie is voor de gemeentesecretaris aanleiding geweest om een organisatieontwikkeling te starten. De aanleiding voor dit traject is:

- De organisatie is vooruitstrevend (participatie, duurzaamheid en sociaal beleid), maar 'Organisatiekracht is op onderdelen onvoldoende'.
- De organisatie mist stabiliteit (door veranderingen de afgelopen 10 jaar: oprichten GR'en, decentralisaties, ZBB).
- Het management biedt niet wat de organisatie wenst (aandacht, duidelijkheid, prioriteitstelling, eenheid).

- Er heerst een informele cultuur, maar rolvastheid en heldere (besluitvormings)processen ontbreken.
- Er is sprake van een cultuur waarbij er te vaak sprake is van onveiligheid en (hardnekkig) oud zeer.

In het plan van aanpak zijn aanbevelingen gedaan om maatregelen te treffen op de volgende onderwerpen:

- Programmatisch en integraal werken
- Basis op orde
- Leren en ontwikkelen
- Aanpassen structuur en sturing
- Beter regie op Verbonden Partijen
- Beter bestuurlijk-ambtelijk samenspel
- Vitale organisatie

De implementatie van het plan van aanpak is inmiddels in uitvoering.

Hoofdstuk 3 Inhoudelijke prioriteiten

3.1 Prioriteiten volgens de VNG

De VNG heeft ter voorbereiding van de collegeonderhandelingen de belangrijkste vraagstukken voor de komende jaren beschreven. Onderstaand geven wij deze informatie kort weer. Nadere informatie treft u aan op de website van de VNG¹.

- Energietransitie
- Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU)
- Global Goals
- Inclusieve samenleving
- Informatiesamenleving
- Klimaatbestendigheid
- Lokale democratie
- Omgevingswet
- Ondernijning
- Sociaal domein
- Verbinding zorg en veiligheid

3.2 Raadsprogramma 2018-2022

Het raadsprogramma 2018-2022 'Ruimte voor de stad' laat zien hoe zeven fracties de komende vier jaar invulling willen geven aan deze ambities voor de stad. De belangrijkste opgaven waar Culemborg voor staat zijn in dit document beschreven rondom vijf kernthema's: Culemborg als groene stad, leefbare stad, sociale stad, zorgzame stad en ondernemende stad.

De aandacht voor de regio is beperkt. Bij de ondernemende stad wordt aandacht gevraagd voor de samenwerkingsverbanden, waarbij de kennis-as Amsterdam-Eindhoven (A2) in beeld wordt gebracht. Het college wordt verzocht op korte termijn een onderzoek in te stellen naar de positie van Culemborg ten opzichte van Amsterdam, Utrecht en Eindhoven als onderdeel van de kennis-as A2, alsmede om aansluiting met Regio Fruitdelta te vinden door het mogelijk maken van verticale landbouw.

3.3 Resultaten van het visietraject Louter

Een stadsvisie doet onder meer uitspraken over de contouren van de woningbouw (kwaliteit, groei dan wel krimp); economisch beleid (groeisectoren voor bedrijven; stimuleren van faciliteiten voor kennis en innovatie). Daarmee geeft de stadsvisie de mogelijkheid om keuzes te maken voor bijvoorbeeld: profiel van de binnenstad, vrijetijdsbeleid, toeristische aspiraties, verkeersbeleid et cetera. De stadsvisie wordt op basis van de bouwstenen die met de gemeenteraad zijn besproken, binnenkort afgerond.

¹ <https://vng.nl/informatie-voor-collegeonderhandelingen>

3.4 Wat betekent dat voor Culemborg?

Om de beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad te kunnen realiseren en om Culemborg in de lijn van de stadsvisie verder tot ontwikkeling te brengen, moeten een aantal knelpunten worden weggenomen. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet zijn er allereerst knelpunten op het gebied van de beleidsuitvoering en beleidsadviesing. Er zijn capaciteitsproblemen voor operationele en tactische werkzaamheden, maar ook in de strategieontwikkeling waar geen keuzes voor de toekomst van Culemborg worden gemaakt. Als gevolg hiervan zijn er ook knelpunten in de aansturing van regiobesturen en andere verbonden partijen. Al deze kwetsbaarheden zorgen ervoor dat:

- a) Er risico's ontstaan in de primaire werkprocessen van de gemeente.
- b) De raad onvoldoende ondersteund wordt in de sturing van de verbonden partijen, wat leidt tot risico's met betrekking tot het realiseren van gemeentelijke doelen en het beheersen van de kosten.
- c) Het gemeentebestuur weinig te vertellen heeft over de manier waarop de gemeente zich ontwikkelt. Het risico is hier dat strategische keuzes (zoals die op het gebied van huisvesting) dan voor Culemborg worden gemaakt en niet door Culemborg. Bovendien is de omgeving aan het opschalen, waardoor Culemborg marginaliseert, omdat het relatief gezien een steeds kleinere gemeente wordt waar weinig rekening mee wordt gehouden.

Hoofdstuk 4 Hoofdstromen: vermaatschappelijking en regionalisering

4.1 Hoofdstromen

Alle Nederlandse gemeenten hebben bij hun koersbepaling te maken met twee belangrijke hoofdstromen. Dit zijn algemene maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die het functioneren van gemeenten in sterke mate inkleuren:

- *Vermaatschappelijking*: Inwoners willen meer rechtstreekse invloed op hun leefomgeving en krijgen meer ruimte om zelf maatschappelijke voorzieningen te ontwikkelen. Deze veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij wordt vaak aangeduid als vermaatschappelijking. Met de decentralisaties in het sociaal domein heeft de overheid zelf een extra impuls gegeven aan deze vermaatschappelijking. Er wordt immers een groter beroep gedaan op de eigen kracht van inwoners en hun netwerken. Door deze vermaatschappelijking verschuift het zwaartepunt van de democratie en de beleidsuitvoering naar het niveau van de buurt, de wijk of het dorp. Daar zijn inwoners het meest op elkaar betrokken en wordt het beleid (samen met inwoners en organisaties) in belangrijke mate uitgevoerd.
- *Regionalisering*: Omdat gemeenten taken niet meer zelf aankunnen (zeker door de decentralisaties van de afgelopen decennia) en omdat vraagstukken steeds meer een bovenlokaal karakter hebben, werken gemeenten vaker en intensiever samen. In een periode van tien jaar is het deel van het gemeentelijke budget dat door regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgegeven meer dan verdubbeld. Culemborg werkt in 14 samenwerkingsverbanden samen met 24 verschillende gemeenten, wat ongeveer overeenkomt met het Nederlandse gemiddelde. Culemborg werkt voor veel – vooral uitvoerende – taken samen in regio Rivierenland, daarnaast wordt er op het gebied van brandweer en rampenbestrijding (Veiligheidsregio) en volksgezondheid (GGD) samengewerkt in het grotere gebied van Gelderland-Zuid. Behalve dat gemeenten meer samenwerken, hebben veel gemeenten ook gekozen voor gemeentelijke herindelingen. Niet alleen om hun bestuurskracht te versterken, maar ook om een krachtiger positie te hebben in regionale samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn de fusie van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal tot West-Betuwe en de fusie van Zederik, Leerdam en Vianen tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.

4.2 Vermaatschappelijking en regionalisering vraagt om meer samenwerkingskracht

Beide hoofdstromen laten zien dat van de gemeente meer samenwerkingskracht wordt verlangd. Om gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren en lokale problemen te kunnen aanpakken moet er meer worden samengewerkt met inwoners, organisaties en instellingen (vermaatschappelijking) of met andere gemeenten in de buurt (regionalisering). Vermaatschappelijking en regionalisering vraagt dus om samenwerkingskracht. Dit vraagt om a) een heldere strategische visie, b) goede inbedding in de samenleving en c) een passende organisatiestructuur.

Ad a) Strategische visie

Voor samenwerkingskracht is het allereerst nodig dat Culemborg een helder beeld heeft van de toekomst van de gemeente. Wat voor gemeente wil Culemborg zijn? Daarbij gaat het niet alleen om wat Culemborg kan betekenen voor omliggende regio's en Nederland, maar ook om wat de gemeenten en maatschappelijke partners kunnen betekenen voor Culemborg. Meer concreet betekent dit dat bij het gemeentebestuur, bedrijven en instellingen een gemeenschappelijk beeld ontstaat van de kenmerken van Culemborg (het 'DNA') die versterking behoeven. Voor Culemborg betekent dit dat moet worden nagedacht over de vraag hoe de stad zich wil verhouden tot gemeenten in de regio Rivierenland en gemeenten aan de overkant van de Lek.

Ad b) Samenleving

Voor het ontwikkelen van samenwerkingskracht moeten samenwerkingsrelaties goed zijn ingebed in de samenleving en de cultuur. In de eerste plaats omdat maatschappelijke opgaven zich hier manifesteren: in ruimtelijke patronen van wonen, werken, leren en recreëren. Ten tweede omdat de aanpak van die opgaven gemakkelijker is als bedrijven, instellingen en inwoners zich hiervoor willen inzetten. Voor Culemborg betekent dit dat moet worden nagegaan wat de maatschappelijke oriëntaties van de inwoners zijn en hoe die zich ontwikkelen. Richten inwoners, bedrijven en instellingen zich overwegend op Rivierenland of op regio Utrecht?

Ad c) Organisatiestructuur

Samenwerkingskracht moet tot slot worden ondersteund door een organisatiestructuur en -cultuur waarbinnen besluiten kunnen worden genomen, uitvoering kan worden gerealiseerd en verantwoording kan worden afgelegd. Het gaat hierbij niet alleen om de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Culemborg, regionale samenwerkingsverbanden en maatschappelijke partners (de governance), maar ook om de samenwerkingscultuur: het onderlinge respect en vertrouwen tussen bestuurders. Voor Culemborg speelt hier de vraag of er moet worden voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties in regio Rivierenland, of dat er moet worden geïnvesteerd in samenwerkingsrelaties met gemeenten in regio Utrecht. Een andere vraag is of Culemborg als zelfstandige gemeente voldoende samenwerkingskracht heeft of dat de gemeente in een fusie met andere gemeenten meer mogelijkheden heeft om sterke samenwerkingsrelaties aan te gaan met andere gemeenten, bedrijven, instellingen en organisaties.

Sterke verbindingen

Samenwerkingskracht hangt niet alleen af van de kwaliteit van bovengenoemde componenten, maar nog meer van de manier waarop ze met elkaar verbonden zijn. Samenwerkingskracht staat of valt met een sterke verbinding tussen strategie, samenleving en structuur.

- Een strategische visie die niet verbonden is met samenlevingsvraagstukken is een abstract betoog, dat weinig mensen in beweging brengt; zonder een sterke organisatiestructuur zal een strategie nooit worden gerealiseerd.
- Een samenleving heeft een strategische visie nodig om maatschappelijke ontwikkelingen in goede banen te kunnen leiden; een samenleving kan

niet zonder structuur om de gezamenlijke aanpak van samenlevingsvraagstukken te kunnen coördineren.

- Een organisatiestructuur die niet is ingebed in de samenleving mist draagvlak en zal weinig effectief zijn; een structuur zonder strategie mist een doel.

Hoofdstuk 5 Scenario's

5.1 Het werken met scenario's

Door te werken met scenario's kan een helder beeld worden verkregen van de verschillende mogelijke toekomstbeelden, zodat de gemeente Culemborg een onderbouwd besluit kan nemen over de samenwerkingsdoelen en samenwerkingsoriëntatie.

De kracht van scenario-onderzoek is dat degenen die de besluitvorming voorbereiden en de uiteindelijke beslissers (lees: college en raad) loskomen van de 'waan van de dag'. Door het beschrijven en bespreken van mogelijke toekomstbeelden worden verbeelding en creativiteit geactiveerd. En door terug te redeneren vanuit de toekomst naar het heden krijg je kansen, keuzes en dilemma's scherper. Dat leidt dan tot een realistische strategie voor de toekomst.

Scenario's zijn ondersteunend voor het besluitvormingsproces en niet bedoeld om er één te kiezen; het zijn immers veelal beschrijvingen met een zekere mate van overdrijving. De uiteindelijke keuze zal meestal bestaan uit samenhangende onderdelen van de verschillende scenario's.

5.2 Het raadsprogramma en stadsvisie als basis

Met het raadsprogramma en de nieuwe visie op de stad zijn de inhoudelijke prioriteiten straks bepaald. Uit de informatie uit de hoofdstukken 2 en 3 hebben wij onderwerpen afgeleid die relevant zijn voor het bepalen van de bestuurlijke keuzes waar Culemborg voor staat. Een aantal van die keuzes hebben betrekking op de manier waarop gebruik gemaakt kan worden van samenlevingskracht en hoe die kan worden versterkt. In het vorige hoofdstuk hebben we dit thema als '*vermaatschappelijking*' aangeduid. Vragen die hierbij horen zijn:

1. Is het nodig om het draagvlak voor de voorzieningen te vergroten door groei van het aantal inwoners?
2. Is verdere verstedelijking een kans of een bedreiging voor Culemborg?
3. Zijn de kernwaarden van de gemeente Culemborg niet al veranderd doordat de meerderheid van de bevolking op Utrecht is georiënteerd?
4. Is het versterken van de participatie van bewoners onmisbaar voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen?
5. Is de gemeente in staat om een stimulerende hoofdrol te vervullen in het versterken van de samenlevingskracht?

Andere keuzes hebben betrekking op de maatschappelijke oriëntaties van de samenleving en de gevolgen die dat moet hebben voor bestuurlijke oriëntaties. Keuzes die te maken hebben met vraagstukken rond '*regionalisering*'. Vragen hierbij zijn:

6. Is Culemborg de laatste jaren geleidelijk meer gericht op de Randstad en wat betekent dat voor de band met de Rivierenlandgemeenten?
7. Is een gelijktijdige bestuurlijke oriëntatie op Rivierenland en op de regio Utrecht, voor wat betreft de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, mogelijk en wenselijk?
8. Met welke partners valt er het meeste resultaat te boeken op het terrein van economie, mobiliteit en infrastructuur, woningbouw en duurzaamheid?
9. Heeft de BWB voor de langere termijn voldoende schaal om efficiënt en effectief te werken?
10. Is intensivering van regionale samenwerking nodig voor de versterking van de bedrijfsvoering en taakuitvoering?
11. Wat is het wenkend perspectief: meer regionale samenwerking of gemeentelijke herindeling?
12. Is meer regionale samenwerking binnen het sociaal domein nodig vanwege budgettaire krapte en deskundigheidseisen?

Hierna beschrijven we enkele scenario's, waarbij we gebruikmaken van deze onderwerpen. Met behulp van de afwegingscriteria kunnen dan aansluitend keuzes worden gemaakt.

5.3 Twee hoofdstromen, vijf scenario's

Voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad en voor de verdere ontwikkeling van Culemborg, is het nodig dat het gemeentebestuur zich op het gebied van uitvoering (operationeel), beleidsontwikkeling (tactisch) en visievorming (stragisch) versterkt. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, betekent dit dat er *meer en intensiever* moet worden samengewerkt met maatschappelijke partners en met gemeenten in de regio. Daarbij heeft de gemeente een aantal keuzes. Aan de ene kant kan vooral worden ingezet op *vermaatschappelijking*: het versterken van samenlevingskracht. Dat is hier geen doel op zich, maar ook een middel om het voorzieningenniveau op peil te houden en om andere onderdelen uit de stadsvisie of het raadsprogramma te kunnen verwezenlijken. Aan de andere kant kan de gemeente inzetten op *regionalisering*: het versterken van samenwerkingsrelaties met andere gemeenten. Bij de laatste keuzeoptie speelt nog een extra afweging: moet de gemeente zich richten op Rivierenland of op regio Utrecht?

Op basis van deze keuze-richtingen zijn vijf verschillende scenario's mogelijk:

1. *Status quo-gemeente*: In het eerste scenario verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Culemborg zet hier niet in op gezamenlijke taakuitvoering met of uitbesteding van taken aan maatschappelijke partners of regionale samenwerkingsverbanden. Met enige overdrijving – want Culemborg werkt wel samen met inwoners, bedrijven, instellingen en regiogemeenten – noemen we dit het 'status quo'-scenario. Dit scenario veronderstelt dat Culemborg zich niet verder wenst te ontwikkelen en er geen bestuurlijke en ambtelijke knelpunten zijn.
2. *Right to Challenge-gemeente*: Het tweede scenario zet vol in op de kracht van de samenleving: het vermogen van inwoners, clubs, verenigingen,

instellingen en bedrijven om met hun kennis, kunde, menskracht en (geld-) middelen bij te dragen aan het realiseren van de toekomstvisie voor Culemborg en de aanpak van de bovengenoemde bestuurlijke knelpunten. Dit veronderstelt dat de kracht van de samenleving sterk is of eenvoudig kan worden versterkt. Ook vraagt het om een gemeentebestuur dat in staat en bereid is om samen met maatschappelijke partners beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

3. *Regiostad in Rivierenland*: In het derde scenario wordt gekozen voor een versterking van regionale samenwerkingsverbanden met Rivierenland. De gedachte is dat hiermee de toekomstvisie van Culemborg kan worden gerealiseerd en dat bestuurlijke en ambtelijke knelpunten kunnen worden weggenomen. In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat Culemborg in staat is om een sterke rol te spelen in dit regionale samenwerkingsverband en dat dit samenwerkingsverband krachtig genoeg is of krachtiger kan worden. Dit vraagt om een gemeentebestuur dat bereid is om bepaalde taken op 'afstand' te plaatsen en er minder directe zeggenschap over te hebben. Verder vraagt het om een gemeentebestuur dat bereid is een fusie met andere gemeenten te overwegen als dit de bestuurskracht en samenwerkingskracht van Culemborg ten goede komt.
4. *Regiostad in regio Utrecht*: Dit scenario is een variant op het vorige, waarbij hier vooral wordt samengewerkt met regio Utrecht. De gedachte is dat hiermee de toekomstvisie van Culemborg kan worden gerealiseerd en dat bestuurlijke en ambtelijke knelpunten kunnen worden weggenomen. Het scenario veronderstelt dat Culemborg in staat is om een sterke rol te spelen in dit regionale samenwerkingsverband en dat dit samenwerkingsverband krachtig genoeg is of krachtiger kan worden. Ook hier vraagt het om een gemeentebestuur dat bereid is om bepaalde taken op 'afstand' te plaatsen en er minder directe zeggenschap over te hebben. Verder vraagt het om een gemeentebestuur dat bereid is een fusie met andere gemeenten te overwegen als dit de bestuurskracht en samenwerkingskracht van Culemborg ten goede komt.
5. *Netwerkgemeente*: Het laatste scenario is een combinatie van de opties en 2, 3 en 4. Hier wordt zowel vermaatschappelijkt als geregionaliseerd (met een oriëntatie op Utrecht of Rivierenland). Voor welke mengvorm er wordt gekozen hangt af van actuele opgaven en ontwikkelingen die zich hierin voltrekken.

Met de netwerkgemeente kunnen bestuurlijke knelpunten worden aangepakt en kan de ontwikkeling van de gemeente daadkrachtig ter hand worden genomen. Dit scenario vraagt om een sterk vermogen tot coördinatie en regie: een netwerkgemeente moet op veel borden tegelijk kunnen schaken. Verder veronderstelt het dat én de kracht van de samenleving sterk genoeg is én dat regionale samenwerkingsverbanden effectief kunnen opereren. Het vraagt om een gemeentebestuur dat bereid en in staat is om verantwoordelijkheden meer met samenlevingspartners en regiogemeenten te delen.

Hoofdstuk 6 Samenwerking elders

In de werkbijeenkomst met de raad is de vraag gesteld welke lessen zijn te trekken uit de ervaringen van andere gemeenten. In deze paragraaf gaan wij in op deze vraag. Dat doen we door een korte weergave te geven van de relevante lessen die zijn te trekken uit theoretische inzichten. Daaropvolgend gaan we in op een tweetal voorbeeldregio's.

6.1 Lessen uit succesvolle samenwerking²

- a) *Sense of urgency*: De eerste les is dat er een breed gedragen besef moet zijn van regionale problemen of ontwikkelingskansen, die alle betrokkenen ervan doordringt dat nietsdoen geen optie is. Het formuleren van zo'n sense of urgency is nu vaak nog een bestuurlijke aangelegenheid, waardoor de betrokkenheid van andere partners die noodzakelijk is voor het realiseren van een regionale aanpak niet vanzelfsprekend is. Het is daarom noodzakelijk dat regionale bedrijven en instellingen een bijdrage leveren aan het formuleren van regionale opgaven.
- b) *Regionaal leiderschap*: De tweede les heeft betrekking op regionaal leiderschap. Deze rol wordt doorgaans vervuld door de burgemeester van de grootste stad in de regio. Om politieke en bestuurlijke tegenstellingen te kunnen overbruggen én om de betrokkenheid van maatschappelijke en economische partners te kunnen garanderen, is het raadzaam dat ook iemand uit het bedrijfsleven (lieft met enig maatschappelijk gezag) een trekkende en leidende rol speelt bij het ontwikkelen en realiseren van regionale agenda's.
- c) *Informele netwerken*: De derde les gaat over het belang van netwerken, informele contacten en ontmoetingsplaatsen waar informele netwerken kunnen worden verbreed en verdiept. Ondernemers hebben vaak een regionaal netwerk (al is dat soms wel wat versnipperd) en ontmoetingsplaatsen voor het onderhouden van informele contacten, bestuurders hebben meestal alleen formele overleggen, terwijl politici het doorgaans zonder regionale netwerken en ontmoetingsplaatsen moeten doen. Plaatsen waar ondernemers, bestuurders en politici elkaar ontmoeten zijn al helemaal zeldzaam. Voor zover ze bestaan (zoals lions- en andere serviceclubs, raden van toezicht van culturele en charitatieve instellingen en business- clubs van voetbalverenigingen) zijn ze vooral lokaal georganiseerd. Om van regionale samenwerking een succes te maken, is het dus nodig dat informele regionale netwerken worden versterkt en met elkaar worden verbonden.
- d) *Maatschappelijke betrokkenheid*: De vierde les ligt in het verlengde hiervan: een sterke maatschappelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van de regio is een belangrijke voorwaarde voor succes. Regionale discussies beperken zich nu vooral tot een kleine kring bestuurlijk ingewijden, terwijl maatschappelijke betrokkenheid de externe druk opvoert die kan helpen om bestuurlijke impasses te doorbreken en resultaten te boeken.

² Oratie prof. Dr. Marcel Boogers (2013), 'Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert'.

- e) *Aantal en gelijkwaardigheid samenwerkingspartners*: De vijfde en laatste les betreft het aantal gemeenten en andere samenwerkingspartners. Hoe meer partners in de regio samenwerken en hoe meer ze van elkaar verschillen in macht en middelen, hoe lastiger het zal zijn om resultaten te boeken. In regio's waar gemeentelijke herindeling wordt overwogen, is het daarom verstandig om toe te werken naar minder en qua omvang meer gelijksoortige gemeenten. Hoewel intergemeentelijke samenwerking vaak als alternatief wordt gezien voor gemeentelijke herindeling, is herindeling zo gezien juist een voorwaarde om tot effectieve samenwerking te komen.

6.2 Voorbeelden uit andere regio's

Er zijn veel samenwerkingsverbanden met zowel positieve als negatieve ervaringen. Een objectieve keuze is niet maken. Wij beschrijven daarom hieronder een tweetal regio's waaruit lessen zijn te trekken. De eerste beschrijft een herkenbaar beeld van een langdurige samenwerking die uiteindelijk toch niet in alle opzichten bevredigend verloopt. De tweede is een voorbeeld van een centrumgemeente die het belang ziet van een constructieve samenwerking met de regiogemeenten.

De Kempensamenwerking³ in de provincie Noord-Brabant is in 2003 van start gegaan en was een aantal jaren een schoolvoorbeeld van SETA (Samen En Toch Apart). Primair zijn op zaken als bedrijfsvoering en sociale zaken afspraken gemaakt over samenwerking, waarbij de taken afwisselend bij een van de samenwerkende gemeenten werden ondergebracht. Later zijn daaraan toegevoegd het Shared Service Center, P&O-taken, jeugdhulp en Vergunning, Toezicht en Handhaving. De laatste jaren is deze samenwerking veelvuldig onderwerp van discussie en afgezwakt. In 2016 heeft Gedeputeerde Staten de stand van zaken in de Kempen met betrekking tot (Veer)Krachtig Bestuur als teleurstellend aangeduid. Vanwege de uitkomsten van de vijf afzonderlijke trajecten van de individuele gemeenten inzake hun wensbeeld aangaande de eigen bestuurlijke toekomst, is er een verdeeld beeld ontstaan over de bestuurlijke toekomst van de Kempen als geheel.

Een voorbeeld uit de provincie Gelderland is de samenwerking in het Rijk van Nijmegen. Na het beëindigen van de WGR+ Stadsregio Arnhem Nijmegen, is er voor de regio rond Nijmegen een modulaire Gemeenschappelijke Regeling gestart. Nijmegen⁴ functioneert daarin als een moderne hoogwaardige netwerkorganisatie die van buiten naar binnen werkt. Nijmegen heeft veel geïnvesteerd in de samenwerking met de regio. Samenwerken op de schaal van de regio Nijmegen wat betreft werk en inkomen, zorg en welzijn, de jeugdzorg, het onderwijsaanbod, wonen, werken en recreëren, groen en natuur. Steeds weer is het Nijmeegse belang ook een belang van de regio en andersom. Het zijn vooral de tactische en strategische taken die op deze schaal worden uitgevoerd.

³ Een advies voor de versterking van regionale samenwerkingskracht in Noord-Brabant (2013), adviescommissie Krachtig bestuur in Brabant

⁴ Regiorapport Nijmegen (2015), adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland

Uit de vele analyses van regionale samenwerking die wij in de afgelopen jaren hebben gemaakt, springen een drietal aanbevelingen eruit die voor veel regio's van toepassing zijn, te weten:

1. Erken verschillen tussen gemeenten en maak ze productief. Intensieve samenwerking staat in de praktijk nog vaak op gespannen voet met het behoud van de eigen identiteit van gemeenten. Als beter duidelijk wordt gemaakt welke bijzondere bijdrage iedere gemeente levert aan de realisering van gemeenschappelijke regionale opgaven, ontstaat er een ander beeld.
2. Benut de trekkracht van steden. Bezuinigingen in de gemeentelijke organisatie zijn veelal ten koste gegaan van de beleidscapaciteit op ruimtelijk en economisch terrein. Dat geldt minder voor de grote steden. Het ligt daarom voor de hand om steden een meer trekkende rol te geven bij regionale ontwikkelingen, ook omdat stedelijke functies en de versterking daarvan hierin een belangrijke rol spelen.
3. Ontwikkel krachtige strategische uitvoeringsprogramma's. Om de uitvoering van de strategische agenda's succesvol te laten zijn moeten krachtige uitvoeringsprogramma's worden ontwikkeld, ondersteund door een investeringsprogramma waaraan alle gemeenten en relevante maatschappelijke partners bijdragen.

Hoofdstuk 7 Koersbepaling

7.1 Toetsen van scenario's: afwegingscriteria

Tegen het licht van de in vorige hoofdstukken omschreven knelpunten en toekomstkansen maken we voor een verdere uitwerking en afweging van deze scenario's gebruik van de volgende afwegingscriteria.

Afwegingscriterium
Versterking van de gemeente als bestuur en beleidsmaker
Versterking van de gemeente als speler in de regio
Versterking van de gemeentelijke organisatie
Versterking identiteit en behoud kernwaarden van Culemborg
Toekomstbestendigheid voor lokale opgaven, zoals zorg, onderwijs en welzijn
Toekomstbestendigheid voor regionale opgaven, zoals economie, wonen, duurzaamheid, mobiliteit en infrastructuur
Financiële duurzaamheid
Nabijheid van dienstverlening en voorzieningen
Democratische legitimatie
Lokaal draagvlak
Regionaal draagvlak

Wij beschrijven hier de scenario's en geven daarin de consequenties, kansen en bedreigingen weer.

Scenario 1: *Status quo-gemeente*

Consequenties

Culemborg gaat zijn verbeteringen realiseren door het optimaliseren van de huidige wijze van werken. Als gevolg hiervan zal de gemeente een forse investering moeten doen voor het vergroten van de capaciteit en kwaliteit van de eigen organisatie. De kosten hiervan zijn alleen te dekken uit ingrijpende bezuinigingen op de uitvoerende budgetten van de gemeente.

Kansen

Voor de korte termijn is het politiek een makkelijke keuze. Er hoeft geen extra aandacht te worden besteed aan het nog meer benutten van de eigen kracht van inwoners en hun netwerken en ook niet aan een verdere uitbouw van de regionale samenwerking.

Bedreigingen

De bestuurskracht van de gemeente zal niet toenemen en zelfs meer onder druk komen te staan, indien de middelen voor extra capaciteit en kwaliteit moeilijk zijn te vinden. Het draagvlak vanuit de bevolking voor het gemeentebestuur zal

afnemen, omdat er bezuinigd zal moeten worden op de directe dienstverlening aan de burger. Te verwachten valt dat de buurgemeenten wel doorgaan met het intensiveren van samenwerking of fuseren, met als gevolg dat de rol die Culemborg in het regionale krachtenveld marginaliseert. Culemborg wordt feitelijk relatief kleiner.

Scenario 2: 'Right to Challenge'-gemeente

Consequenties

Het beroep op burgers om vanuit een grotere betrokkenheid meer verantwoordelijkheid te nemen voor zorg en woonomgeving, betekent dat de gemeente actiever zal moeten zijn in wijken en buurten. Het stimuleren van eigen kracht en zelfredzaamheid vraagt om een betrokken gemeente die ruimte biedt om eigen oplossingen van bewoners en bewonersorganisaties mogelijk te maken.

Kansen

De betrokkenheid van de inwoners bij de eigen leefomgeving zal de saamhorigheid binnen de Culemborgse gemeenschap doen toenemen.

Bedreigingen

De nadruk op de zelfredzaamheid van burgers wordt steeds vaker als een weinig reële politieke wensgedachte gezien, omdat in onze samenleving dat principe al ruim wordt toegepast. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving zit bijvoorbeeld de mantelzorg al op haar maximum. Er zal minder aandacht zijn voor de regionale vraagstukken op het terrein van onder meer economie, mobiliteit, infrastructuur, duurzaamheid en woningbouw.

Scenario 3: Regiostad in Rivierenland

Consequenties

In dit scenario zal, evenals in scenario 4, sprake zijn van intensivering van de regionale samenwerking. Dat betekent dat de bestuurlijke oriëntatie veel meer regionaal zal moeten zijn. Collegeleden en raadsleden zullen een actieve rol moeten vervullen. Er zal ambtelijke capaciteit moet worden vrijgespeeld om de regionale beleidstaken adequaat voor te bereiden.

Kansen

De intensivering betekent dat Culemborg een belangrijke positie gaat krijgen in het Rivierenlandse krachtenveld. Vanuit de ligging aan de rand van de regio, kan Culemborg een hoofdrol vervullen in het pleiten voor het versterken van mobiliteit en infrastructuur.

Bedreigingen

De economie van de plattelandsgemeenten in deze regio, is niet de economie van Culemborg, waardoor er onvoldoende oog is voor de belangen van Culemborg.

De naderbij komende woningbouw van de stad Utrecht maakt dat Culemborg nog meer dan voorheen een aparte status krijgt in Rivierenland. Het is de vraag of Culemborg zich kan onttrekken aan het leveren van een bijdrage aan de woningbehoefte van de regio Utrecht. Er is geen trekkracht van een grote gemeente aanwezig.

Scenario 4: *Regiostad in regio Utrecht*

Consequenties

Ook in dit scenario zal sprake zijn van intensivering van de regionale samenwerking. Maar meer in het bijzonder betekent het dat acteren in twee regio's een groot beslag legt op de bestuurders. De tijd voor bijvoorbeeld het onderhouden van de (informele) netwerken zal over veel meer spelers moeten worden verdeeld. Datzelfde geldt voor de ambtelijke capaciteit die moet worden vrijgespeeld om de regionale beleidstaken adequaat voor te bereiden.

Kansen

Deze vorm van intensivering van regionaal werken biedt zeer goede mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de voorwaarden waarop meer woningbouw is te realiseren in Culemborg en wellicht de directe omgeving. De financiële draagkracht van voorzieningen is te vergroten vanuit de opbrengsten van een regionale (groot Utrecht) grondexploitatie. Dan gaat het niet alleen om de basisinfrastructuur, maar juist ook om stedelijke voorzieningen, zoals revitalisering van het winkelgebied, culturele activiteiten en bijvoorbeeld de fietsbrug. De gehele regio Utrecht kan voordelen halen uit de trekkracht van de stad Utrecht.

Bedreigingen

Aan dit scenario zit als bedreiging dat door een verdere verstedelijking het karakter van de stad Culemborg gaat veranderen. Daar al dan niet actief aan meewerken is een keuze.

Scenario 5: *Netwerkgemeente*

Consequenties

In feite geldt net zoals in scenario 1 dat de gemeente een forse investering zal moeten doen voor het vergroten van de capaciteit en kwaliteit van de eigen organisatie. De kosten hiervan zullen niet alleen zijn te dekken uit de rekenen van een intensivering van de regionale samenwerking, maar ook zullen er ingrijpende bezuinigingen op de uitvoerende budgetten van de gemeente plaatsvinden.

Kansen

De betrokkenheid van de inwoners bij de eigen leefomgeving zal de saamhorigheid binnen de Culemborgse gemeenschap doen toenemen.

Bedreigingen

De bedreigingen uit de vorige scenario's komen alle terug in dit scenario. Dat geldt voor de vraag of het reëel is om te verwachten dat de samenlevingskracht nog verder valt te versterken. Maar vooral speelt hier bedreiging mee dat de beperkte capaciteit van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie wel over heel veel aandachtsterreinen moet worden verdeeld. Dat kan al gauw het gevoel geven dat nergens voldoende tijd voor is.

Als we de resultaten van bovenstaande analyse in de afwegingsmatrix zetten dan ontstaat het volgende beeld. Let wel, de criteria zijn een hulpmiddel en het is geen rekenkundige exercitie. Niet ieder criterium heeft immers hetzelfde gewicht, dat hangt af van politieke inschattingen en keuzes. Bovendien kunnen bepaalde onderdelen van scenario's vanwege gebrek aan acceptatie bij de samenwerkingspartners onhaalbaar zijn.

Afwegingscriterium	scenario				
	1	2	3	4	5
Versterking van de gemeente als bestuur en beleidsmaker	-	0	+	+	-
Versterking van de gemeente als speler in de regio	-	-	+	+	+
Versterking van de gemeentelijke organisatie	+	-	+	+	-
Versterking identiteit en behoud kernwaarden van Culemborg	+	+	+	0	+
Toekomstbestendigheid voor lokale opgaven, zoals zorg, onderwijs en welzijn	-	+	0	+	0
Toekomstbestendigheid voor regionale opgaven, zoals economie, wonen, duurzaamheid, mobiliteit en infrastructuur	-	-	0	+	0
Financiële duurzaamheid	-	0	0	+	-
Nabijheid van dienstverlening en voorzieningen	-	+	0	0	+
Democratische legitimatie	+	+	0	0	+
Lokaal draagvlak	+	+	0	0	0
Regionaal draagvlak	-	-	+	+	0

+ : versterking ten opzichte van de huidige situatie
 - : verzwakking ten opzichte van de huidige situatie
 0 : neutraal effect ten opzichte van de huidige situatie

7.2 Advies

Met dit rapport is beoogd gemeente Culemborg te ondersteunen bij de strategiebepaling ten aanzien van zijn bestuurlijke toekomst. Daarvoor zijn een aantal toekomstscenario's uitgewerkt en inhoudelijk verkend. Op basis hiervan adviseren we allereerst om de inhoud leidend te laten zijn. Het antwoord op de vraag 'wat voor gemeente wil Culemborg zijn' dient hierbij leidend te zijn. Binnenkort wordt deze vraag met de toekomstvisie beantwoord. Verder dienen de bestuurlijke en ambtelijke verbeterpunten die in het bestuurskrachtonderzoek

met voorrang te worden aangepakt. Zonder dat is het niet mogelijk welke toekomstvisie dan ook te realiseren.

Op basis van onze analyses en de gesprekken hierover met B&W en gemeenteraad, raden we scenario 1 en 5 af. Scenario 1 (status quo) biedt niet de benodigde bestuurskrachtversterking, terwijl scenario 5 (netwerkgemeente) van de gemeente op korte termijn meer bestuurskracht vraagt dan het kan bieden. Scenario 2 ('right to challenge-gemeente') achten we niet erg realistisch: er wordt nu al veel gebruik gemaakt van de samenlevingskracht in Culemborg en het is niet waarschijnlijk dat sterke uitbreiding hiervan mogelijk is.

De keuze tussen de resterende scenario's 3 (regiostad in Rivierenland) en 4 (regiostad in regio Utrecht) dient zoals gezegd vooral af te hangen van de toekomstvisie van Culemborg. Als Culemborg zijn kleinschaligheid en zijn landschappelijke waarden centraal stelt, ligt het Rivierenland-scenario (3) voor de hand. Als Culemborg kiest voor een (beperkte) verstedelijking en ervoor wil zorgen dat deze onder beste voorwaarden kan worden gerealiseerd, is het Utrecht-scenario (4) de meest logische optie.

Omdat in beide scenario's wordt ingezet op een intensivering van regionale samenwerking, verdient het aanbeveling om na te gaan of Culemborg samen met een of enkele buurgemeenten kan optrekken bij de verdere uitwerking van die keuze. Op die manier kan Culemborg een sterke positie krijgen in de regio, of de stad nu kiest voor Rivierenland of regio Utrecht.