

“Samen bloeien”

Een onderzoek naar de relatie tussen de gemeente
Wageningen en de Wageningen UR

Rekenkamer Wageningen

mei 2013



Rekenkamer Wageningen

t.a.v. dhr. P. Bosch
secretaris

Postbus 1
6700 AA Wageningen

T. 06 – 105 513 36
E. pboschgod@knpmail.nl

Onderzoekers Necker van Naem:

Drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp
Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

Kenmerk:

RO 13358

Datum:

31 mei 2013

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Conclusies en aanbevelingen	2
2 Onderzoeksverantwoording	10
3 Reactie college van B&W	12
4 Nawoord rekenkamer	14
Nota van bevindingen	1
1 Visie en strategie	2
1.1 / Relatie gemeente – Wageningen UR	2
1.2 / Toekomstvisie en strategisch optrekken	4
1.3 / Toetsingskader	9
2 Het samenspel	11
2.1 / Structuur samenwerking WUR en gemeente	11
2.2 / Het krachtenveld	14
2.3 / Illustraties van wederzijdse beïnvloeding	15
2.4 / Toetsingskader	20
3 Opgavenkaart en –kompas	23
3.1 / Opgavensessies	23
3.2 / Opgavenkompas	28
Bijlagen	1
Bijlage 1. Toetsingskader	1
Bijlage 2. Bronnen	3

Bestuurlijke Nota

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Ter inleiding

De gemeente Wageningen en de universiteit zijn (historisch) sterk met elkaar verbonden op allerlei vlakken. Reden voor de rekenkamer Wageningen om deze verbondenheid onder de loep te nemen. Wat is de onderlinge relatie, wat betekenen gemeente en Wageningen UR voor elkaar en wat kunnen zij nog meer voor elkaar betekenen? Is er sprake van een optimale relatie en hoe kan deze relatie worden verbeterd?

Zonder de zeer bereidwillige medewerking van met name de gemeente Wageningen en ook Wageningen UR zou het onderzoek niet mogelijk zijn geweest. De rekenkamer is de betrokkenen daar zeer erkentelijk voor.

Voor de uitvoering van het onderzoek is het onderzoeksbureau Necker van Naem ingehuurd.

Regulier rekenkameronderzoek richt zich veelal op het verleden en komt op basis daarvan tot aanbevelingen richting toekomst. In dit onderzoek is de rekenkamer iets verder gegaan en is niet alleen gekeken naar het (recente) verleden, maar vooral ook naar en vanuit het heden; hoe de meest direct betrokkenen de huidige relatie zien en beoordelen EN misschien nog belangrijker, wat er vanuit de verschillende gezichtspunten, voor nodig is de relatie nog verder te verbeteren. Dit onderzoek is vooral kwalitatief van aard geweest en minder gericht op 'droge' feiten'.

De rekenkamer Wageningen doet vooral ook, zeker ook bij dit onderwerp, onderzoek om een bijdrage te kunnen leveren aan verbeteringen. Hoewel de rekenkamer vooral gericht is op het functioneren van de gemeente en politiek in Wageningen, is het onderzoek ook zeker bruikbaar voor de andere bij de relatie betrokken partijen, met name de WUR.

De onderzoekers zijn er naar het idee van de rekenkamer goed in geslaagd de relatie te schetsen en zowel de positieve alsook de voorkomende knelpunten en verbeterpunten, gezien vanuit alle betrokkenen, zo helder mogelijk in beeld te brengen. Zoals gebruikelijk zullen de lezers misschien meer aandacht hebben voor de kritiekpunten en misschien minder oog hebben voor datgene dat goed gaat. De meest betrokkenen zullen vooral gevoelig (moeten) zijn voor de kritiek die hen zelf betreft. Kritiekpunten krijgen in rapporten de aandacht omdat deze de basis vormen voor de aanbevolen verbeteringen. Indien deze rapportage zo wordt opgevat door de gemeentelijke organisatie en ook de politiek (College en gemeenteraad) dan heeft de rekenkamer haar doel bereikt!

Er gaan veel dingen goed in de relatie tussen de gemeente en de WUR, de wil is aanwezig maar belangen en mogelijkheden willen nog wel eens verschillen. De inzet van betrokken is goed te noemen. De vraag is echter of het genoeg is en of het beter kan. De vragen worden door dit onderzoek beantwoord.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidde: *'Op welke punten moet de relatie en samenwerking tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR worden versterkt en verbeterd?'*. Deze centrale vraag is uiteengelegd in 16 deelvragen (zie onderzoeksverantwoording). In de Nota van Bevindingen zijn de deelvragen beantwoord. In dit hoofdstuk trekt de rekenkamer Wageningen hierover haar conclusies en doet zij aanbevelingen. De titel van dit onderzoek luidt: "Samen bloeien"; een onderzoek naar de relatie tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR.

Wil de gemeente Wageningen ook in de toekomst een voorspoedige en effectieve relatie met de Wageningen UR hebben, dan zal daarin geïnvesteerd moeten worden.

1.2 Conclusies

1.2.1 Vanuit het gestelde normenkader

De rekenkamer heeft voorafgaand aan het onderzoek een toetsingskader (zie bijlage) opgesteld, dat door de onderzoekers is gebruikt om de relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR in kaart te brengen. Hieruit kan het volgende worden geconcludeerd:

1. Geen gemeenschappelijke visie

Er is geen gemeentelijke visie ten aanzien van de samenwerking met de Wageningen UR. Dat hoeft overigens niet erg te zijn bij partijen met soms congruente, soms niet congruente belangen. Er is ook geen strategische agenda vastgesteld. De wijze waarop samenwerking wordt ingericht is afhankelijk van het beleidsterrein en het niveau (organisatie, raad, college). In het concept voor de strategische visie 2030 van de gemeente wordt wel gesproken van wederzijdse functionele versterking, maar dat betreft met name het ruimtelijk beeld.

2. Deels gedeeld beleid

De gemeente Wageningen consulteert de Wageningen UR (en andere stakeholders) bij het opstellen van strategische beleidsdocumenten (zoals de strategische toekomstvisie 2030, de notitie Studentenhuisvesting 2012-2017 en de nieuwe structuurvisie). Andersom gebeurt dat niet altijd. Op deelterreinen, met name op het fysieke domein, kent men wel degelijk elkaars ambities. Tijdens het periodieke overleg tussen burgemeester en voorzitter van de Raad van Bestuur worden met name landelijke ontwikkelingen en trends besproken, maar niet zozeer de respectievelijke toekomstvisies en de wijze waarop de samenwerking daarop ingericht kan worden.

3. Nog meer erkennen van elkaars belangen

Er vindt periodiek overleg plaats in het kader van het fysieke domein en, in mindere mate, regionale ontwikkelingen. Hierdoor weet men elkaar snel te vinden voor afstemming en is er ruimte om belangen te delen. Erkenning voor elkaars belangen is deels af te leiden uit de bijdrage die de Wageningen UR levert aan maatschappelijke voorzieningen in de stad, zoals de herbestemming van oude universiteitsgebouwen. Toch zijn er knelpunten in de erkenning van elkaars belangen. Dit valt te illustreren aan de hand van een uitspraak uit de opgavensessies. Hieruit blijkt dat de Wageningen UR het standpunt hanteert dat wanneer het met de Wageningen UR goed gaat, het ook goed gaat met de gemeente Wageningen. Tijdens die sessies kwam de stelling ook andersom aan de orde: wanneer het goed met de gemeente Wageningen dan gaat het ook goed met de Wageningen UR. Belangen worden dus vanuit een ander uitgangspunt met elkaar gedeeld.

4. Overleg op bestuurlijk niveau aan de hand van strategische agenda's

Afstemming via de bestaande overlegstructuur vindt vooral plaats op tactisch en operationeel (beleids)niveau. Op bestuurlijk niveau zijn er regelmatig contacten tussen leden van het college en de leden van het College van Bestuur, tussen de burgemeester en de Raad van Bestuur op gezette tijden en is er tweemaal per jaar een gepland overleg tussen het College van B&W en het College van Bestuur. Er is geen sprake van een bestuurlijk overleg voor het afstemmen van strategische agenda's.

5. Contacten tussen de Gemeente en Wageningen UR zijn deels effectief

Het periodieke overleg op het fysieke domein stelt de gemeente en de Wageningen UR in staat om structureel informatie uit te wisselen en af te stemmen. In deze overleggen worden de mogelijke problemen en knelpunten ook onderling besproken. In de praktijk verschilt het per onderwerp en hoe ver de afstemming gaat en in welke mate er naar oplossingen wordt gezocht of kansen worden benut. Ook ontwikkelingen op bijvoorbeeld economisch en bestuurlijk niveau zijn van invloed op het onderlinge contact en voor de tijdigheid in het oppakken van knelpunten en kansen.

Op deelterreinen, zoals studentenhuisvesting, de promotie van Wageningen of de herbestemming van oude universiteitsgebouwen, vindt vaak wel een oriëntatie op de risico's en kansen plaats. In deze onderzoeksfase trekken de gemeente en de Wageningen UR deels samen op. De insteek van de Wageningen UR is daarbij meer vanuit ambities/kansen/ondernemen en van de gemeente meer op draagvlak/risicobeheersing/betrokkenheid.

De aandacht voor de relatie met de Wageningen UR verschilt per niveau binnen de gemeente (college, organisatie, raad). Op ambtelijk niveau is er periodiek contact over deelterreinen op het fysieke domein, op bestuurlijk niveau is er incidenteel contact wanneer een specifiek onderwerp aandacht behoeft en op het niveau van de raad is er nauwelijks contact. .

6. De gemeente en Wageningen UR treden soms samen op

De gemeente en de Wageningen UR communiceren met elkaar in 'ketenverband' zoals rondom Food Valley of de kennisas waarin ook andere partners betrokken zijn. Er zijn echter geen afspraken over hoe de twee gezamenlijk naar buiten treden in hun communicatie over en promotie van het 'merk Wageningen'. In haar promotiebeleid (zie H.1) besteedt de gemeente wel aandacht aan de relatie met de Wageningen UR als onderdeel van de City of Life Sciences.

De gemeente en de Wageningen UR treden afzonderlijk van elkaar in gesprek met stakeholders uit het krachtenveld. De gemeente heeft bijvoorbeeld een periodiek overleg met de woningstichting en de studentenhuisvester over woningbouw en studentenhuisvesting. De Wageningen UR onderhoudt contact met het WOC over bedrijvigheid op de campus. In deze gesprekken is ruimte voor het bespreken van elkaars belangen.

De gemeente zet actief in op de ontwikkeling van de kennisas om kennisintensieve bedrijven tussen Ede en Wageningen te vestigen. De kennisas versterkt het profiel van Wageningen als City of Life Sciences. In de interviews en opgavensessies is echter aangegeven dat de gemeente een actievere rol kan en moet spelen in het signaleren van kansen om het profiel te versterken en het faciliteren van het vervolgproces (vestiging, vergunningen, etc.).

De ruimtelijke opgave in de stad en van de campus kan versterkt worden door een gezamenlijke visie. Hieronder valt de huisvesting van studenten, expats, PHD's, maar ook herontwikkeling van nieuwe lege plekken in de stad en bereikbaarheid en mobiliteit.

7. Ambitie van de gemeente Wageningen in de praktijk niet altijd zichtbaar

Belangrijke ontwikkelingen in relatie tot Wageningen en de WUR, zijn o.a. de concentratie van de WUR op de campus tussen Ede en Wageningen en de oprichting van de bestuurlijke regio Food Valley, een samenwerkingsverband van 8 gemeenten. Bedrijven worden gefaciliteerd, een sterke regionale lobby en het stimuleren van de relatie tussen onderwijs en bedrijven aldus de strategische agenda. De structuurvisie van de gemeente Wageningen heeft het over “een van de kleinste steden van de wereld met een topuniversiteit, een stad met vele nationaliteiten. De sfeer, identiteit en dynamiek van de kenniseconomie zijn overal voelbaar”. Een niet geringe ambitie van de gemeente Wageningen die zichzelf beschouwt als het kloppend hart van de regio Food Valley.

Bij het opstellen van plannen en visies wordt de Wageningen UR in veel gevallen door de gemeente Wageningen betrokken, andersom niet altijd. Toch bestaat er op tal van terreinen en niveaus een intensieve relatie tussen de gemeente en de WUR. Op het niveau van de organisatie is de samenwerking het meest intensief. De verbondenheid komt bij de WUR o.a. tot uitdrukking in de naamgeving en de zichtbaarheid van gebouwen en studenten in de lokale samenleving en bij de gemeente Wageningen o.a. in haar promotiebeleid; Wageningen als “merk”. Die zou letterlijk meer zichtbaar moeten zijn.

8. De relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR is verbeterd maar kan nog beter

De praktijk is soms anders dan het van papier kan overkomen; soms is er sprake van gedeelde belangen maar soms ook begrijpelijkerwijs (helemaal) niet. Dat kan leiden tot spanning in de samenwerking. Wat ook meespeelt in de relatie is de schaalgrootte; een relatief kleine gemeente ten opzichte van een grote nationaal en ook internationaal bekende en ook opererende universiteit. De gemeente is in veel gevallen ook genoodzaakt een bredere afweging te maken en dat via het democratisch proces te (moeten) doen. Het lijkt er op dat de samenwerking de laatste jaren intensiever is geworden (men heeft elkaar ook meer nodig) en beter verloopt (men vindt elkaar beter), maar er regelmatig spanning optreedt. Veel ontwikkelingen hebben directe of indirecte invloed op onderdelen van de gemeente. Wageningen UR houdt tegenwoordig wel beter dan in het verleden in de gaten wat er o.a. binnen de gemeenteraad wordt besproken en beslist. De relatie tussen gemeente en WUR is de afgelopen jaren ook sterk verbeterd. Daarin is ook in informele verbanden goed geïnvesteerd door College van B&W en Raad van Bestuur.

Opvallend is dat de gemeente Wageningen stelt dat wanneer het goed gaat met de gemeente het ook goed gaat met Wageningen UR. Wageningen UR is van mening dat hun groei en bloei tevens groei en bloei van de gemeente betekent. Het krachtenveld bestaat overigens uit meer spelers dan de gemeente en Wageningen UR. De gemeente ziet zich daarbij bv. bij bedrijfsvestigingen vooral als faciliterend en minder als initiërend. In een aantal gevallen wordt door betrokken partijen meer en meer slagkracht van de gemeente verwacht. Soms wordt de gemeente als (te) afwachtend en volgend geschetst.

1.2.2 Vanuit de opgavensessies

Na het dossier-onderzoek en de interviews met betrokkenen zijn met relevante partijen opgavensessies en een opgavenconferentie georganiseerd waarin de opgaven voor gemeente en Wageningen UR voor de komende jaren in kaart zijn gebracht. Deze opgaven zijn in een opgavenkaart verwerkt (H.3)

De rekenkamer concludeert op basis van de opgavensessies en de opgavenkaart dat de relatie tussen de gemeente Wageningen en Wageningen UR begint bij de **erkenning** van een fundamentele verbondenheid die onvermijdelijk gepaard gaat met plussen en minnen.

Die erkenning brengt met zich mee dat er altijd spanningsvelden bestaan. Het streven moet niet zijn om die spanningsvelden altijd te willen overbruggen (een compromis) of te problematiseren.

1. De rekenkamer concludeert dat, vanuit die erkenning van verbondenheid, er drie opgaven zijn, namelijk:

- a. verbinden en doen,
- b. positionering en profilering (in het kader van ontwikkelingen) én
- c. bereikbaarheid en mobiliteit, waarop de gemeente en Wageningen UR de komende jaren denk- en realisatiekracht moeten intensiveren.

Het zijn deze drie opgaven die door een brede afspiegeling van betrokkenen bij de relatie tussen gemeente en Wageningen UR zijn gemarkeerd als cruciale opgaven voor het versterken en verbeteren van de relatie. Deze opgaven zijn samengebracht in de opgavenkaart.

2. De rekenkamer concludeert dat, wanneer die inspanningen in denk- en realisatiekracht niet worden geleverd en/of resultaten daarop onvoldoende worden geboekt, een verwijdering kan ontstaan tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR die schadelijk is voor het welzijn van de gemeente.

Een afstandelijke relatie zal er toe kunnen leiden dat Wageningen UR, niet-vrijblijvende allianties zal sluiten met en zich actiever zal richten op andere (bestuurlijke) partners dan de gemeente Wageningen om haar doelen te realiseren. Daarnaast zou een negatieve beeldvorming kunnen ontstaan.

3. De rekenkamer concludeert tevens dat in de relatie tussen gemeente en Wageningen UR de focus en belangen fundamenteel verschillen.

Teruggebracht tot de essentie is en blijft Wageningen UR gericht op onderzoek & onderwijs en heeft de gemeente Wageningen een zorgplicht op vele beleidsterreinen voor de gemeenschap. Dit verschil in focus komt tot uitdrukking in verschillende zaken.

Zo is de *gemeente Wageningen* meer gericht op: breed draagvlak, risicobeheersing, markeren van ontwikkelingen en vertegenwoordiging van alle partijen, terwijl de *Wageningen UR* meer gericht is op: het inspelen op kansen, ambities, groei en internationalisering.

Hieruit volgt dat het in de relatie niet volstaat om van elkaar te weten wat doelen en belangen zijn. Inzichtelijk moet zijn wat de 'winst- en verliesrekening' is in de relatie.

Dat betekent dat heel scherp en expliciet moet zijn naar elkaar waar de Wageningen UR voordeel én last heeft van de gemeente Wageningen én vice versa. Het gesprek hierover en de uitwisseling hiervan vindt onvoldoende plaats. De rekenkamer ziet hierin het gevaar dat de relatie teveel voortkabbelt. Zoals in alle voortkabbelende relaties ontstaan dan gevaren.

De gemeente Wageningen zou actiever moeten opschakelen en opschalen. Voor Wageningen UR is van belang om meer begrip en inlevingsvermogen uit te dragen voor de gemeenschap.

4. De rekenkamer concludeert dat de Wageningen UR een breder en internationaler georiënteerd blikveld heeft dan de gemeente Wageningen, die vooral redeneert vanuit de lokale omgeving.

Dat verschil in oriëntatie betekent voor de gemeente Wageningen een belangrijke opdracht. De gemeente Wageningen moet actiever zijn bij het leggen van relevante verbanden en netwerken op een hoger schaalniveau dan lokaal/regionaal. De gemeentelijke ambitie van Wageningen als kleinste *wereldstad* vereist een grotere schaal van oriënteren, profileren, netwerken en acquireren. Wageningen is daarin vooralsnog onvoldoende zichtbaar. Indien de gemeente Wageningen die rol niet pakt of kan pakken dan zal die rol door andere bestuurlijke partners gepakt worden

1.3 Aanbevelingen

1. *De rekenkamer beveelt aan om de belangrijkste opgaven (zoals nu aangeduid in de opgavenkaart) periodiek te herijken.*

Een optimale relatie tussen gemeente en Wageningen UR begint met **erkenning**; het accepteren van de verschillen onderling, ook de gemeenschappelijke belangen zien en de erkenning van een verbondenheid met plussen en minnen.

Naast de eerste opgave - **Erkenning** - zijn de andere hoofdoggaven:

- **Verbinden en doen**

Creëren van meerwaarde in samenwerking door samen op te trekken en op te pakken. Elkaar opzoeken, kennis delen, tot nieuwe gezamenlijke inzichten en agenda's komen en plannen maken en uitvoeren.

- **Ontwikkeling: 'positionering en profilering'**

Het zicht op en interpretatie van ontwikkelingen leidt tot passende positionering en profilering. Positionering op schaal, niveau, op lange en korte termijn. Profilering door gemaakte keuzes uit te dragen, zichtbaar te maken in bijvoorbeeld imago, merk, type voorzieningen, het aanzicht van openbare ruimte etc.

- **Bereikbaarheid en mobiliteit**

Voldoende en goede infrastructurele verbindingen naar en ontsluiting van campus en Wageningen zijn van groot belang. Het college is al volop bezig met bijdragen aan de verbetering van de verbindingen binnen Wageningen en naar buiten.

De rekenkamer ziet een coördinerende rol voor het college, omdat het college een spilfunctie heeft tussen de betrokken doelgroepen (gemeenteraad, Wageningen UR, college en omgeving). De rekenkamer hecht niet aan de vorm waarop die herijking plaatsvindt, maar vindt wel van belang dat (los van lopende projecten en activiteiten op deelterreinen) een scherp zicht bestaat op de lange termijnontwikkeling van de relatie en wat daarin breed gedragen prioriteiten zijn.

2. *De rekenkamer ziet meerwaarde in het structureren van de periodieke overlegstructuur tussen Wageningen UR en gemeente Wageningen.*

Dit zou bijvoorbeeld gestalte kunnen krijgen door 1 x per vier jaar gezamenlijk (college van B&W en CvB Wageningen UR) de opgaven vast te stellen en deze jaarlijks te herijken. Scheid daarnaast het overleg op bestuursniveau (bestuurders en de top van de beide organisaties) om te spreken over de belangrijkste opgaven, de concrete inzet van denk- en realisatiekracht én de 'winst- en verliesrekening' van de relatie, en het bestaande zes wekelijkse overleg van gemeente en Wageningen UR. Pas dit laatst genoemde overleg aan tot een zuiver ambtelijk overleg, zonder bestuurders.

3. De rekenkamer beveelt aan dat Wageningen UR en de gemeente Wageningen vaker gezamenlijk optreden bij beleidsterreinen die van gezamenlijk belang zijn.

Richting politiek en gemeenschap wordt uitgedragen op welke punten acties zijn genomen én waar verschillen van inzicht bestaan. Zo wordt de relatie met plussen en minnen op een duidelijk, navolgbare en transparante wijze gecommuniceerd. Het wordt dan ook voor eenieder zichtbaar dat sprake is van 'geven en nemen'.

In het opgavenkompas (zie paragraaf 3.2 van de Nota van Bevindingen) staan drie verbetervoorstellen, die zijn voortgekomen uit de slotconferentie met betrokkenen bij de relatie Wageningen en Wageningen UR.

4. De rekenkamer beveelt de raad en het college aan om deze verbetervoorstellen over te nemen en hierop concrete acties te ondernemen.

Praktisch beveelt de rekenkamer aan de raad aan om vooreerst met ondersteuning van de griffie tot een concrete activiteitenagenda te komen. De rekenkamer beveelt aan dat het college ook tot een dergelijke agenda komt om vervolgens hieraan uitvoering te geven.

Verbinden en doen

- Ken elkaars mening en participeer zichtbaar en actief in het openbare debat
- Beter zichtbaar maken van de relatie; richting gemeenschap en gemeenteraad
- Meer gebruik maken en delen van elkaars kennis
- Betrek elkaar bij elkaars omgeving, door meer bij elkaar op bezoek te gaan

Ontwikkeling; positionering en profilering

- In houding de wederkerigheid in de relatie uitdragen.
- Investeer in gebiedsontwikkeling voor de hoogwaardige kennisintensieve sector om internationaal tot de top te blijven behoren; lobby en acteer gezamenlijk op het daarbij behorende speelveld

Waar de eerste twee voorstellen vooral betrekking hebben op gedrag en houding, is het derde voorstel concreet en praktisch. De rekenkamer heeft geconstateerd dat bij betrokkenen de matige verbindingen tussen stad, campus en Ede (in alle vervoersmodaliteiten) onnodige irritatie oproepen. (Nog) Meer investeren op dit terrein levert rendement op! Wij begrijpen dat de gemeente daarop al volop mee bezig is en hard aan trekt.

Bereikbaarheid en mobiliteit

- Bevorder goede verbindingen naar de campus EN de stad
- Optimaliseer gezamenlijk fietsbereikbaarheid tussen stad en campus
- Herkenbare bewegwijzering voor alle vormen van vervoer

2 Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De rekenkamer Wageningen heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de relatie en wisselwerking tussen de gemeente Wageningen en Wageningen University & Research centre (verder: Wageningen UR). Het bureau Necker van Naem uit Utrecht was hierbij de onderzoekspartner van de rekenkamer en voerde als zodanig de onderzoekswerkzaamheden uit.

De gemeente en de universiteit zijn sterk met elkaar verbonden op verschillende vlakken (bijvoorbeeld ruimtelijk, sociaal, en economisch). Dit gegeven is aanleiding voor de rekenkamer om de verbondenheid onder de loep te nemen. Wat is de onderlinge relatie? Wat betekenen gemeente en Wageningen UR voor elkaar en wat kunnen zij nog meer voor elkaar betekenen? Is er sprake van een optimale relatie en, zo nee, hoe kan de relatie worden verbeterd?

Met dit onderzoek kiest de rekenkamer voor een onderwerp dat 'leeft' en duidelijk zichtbaar is in Wageningen. Het is daarnaast een concreet en actueel onderwerp en, zo blijkt op basis van het onderzoek van de rekenkamer, er is ruimte voor verbetering. Vooral het laatste maakt het nuttig om de wisselwerking en relatie te laten toetsen door de rekenkamer. De rekenkamer doet immers onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van het gevoerde bestuur en kiest daarin een positieve doch kritische insteek.

Vraagstelling

De rekenkamer heeft de volgende vraag geformuleerd die centraal staat in het onderzoek:

Op welke punten moet de relatie en de samenwerking tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR worden versterkt en verbeterd?

Deze vraagstelling heeft een *toetsend* aspect (vaststellen waar verbetering nodig is met behulp van normen), maar geeft ook ruimte om met de betrokken partijen een toekomst*perspectief* te markeren (door interactie tussen gemeente, Wageningen UR en omgeving te organiseren en te faciliteren). De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de onderstaande zestien deelvragen.

Deelvragen gericht op toetsen

- 1 Hoe heeft de relatie tussen de gemeente Wageningen en de WUR zich in de (recente) historie ontwikkeld?
- 2 Op welke wijze is de relatie en de ontwikkeling daarvan terug te vinden op papier (in het beleid, samenwerkingsovereenkomsten, intentieverklaringen, etc.) van beide partijen?
- 3 Op welke wijze is de relatie en de ontwikkeling daarvan terug te vinden in de organisatie van deze relatie?
- 4 Op welke (beleids-)terreinen is sprake van een wederzijds afhankelijke relatie tussen de gemeente Wageningen en de WUR?
- 5 In hoeverre beïnvloeden de gemeente en de WUR elkaar op deze (beleids-)terreinen (zowel in positieve als negatieve zin)?
- 6 Op welke terreinen vragen beide partijen (nu of in de nabije toekomst) wat van elkaar?

- 7 In welke mate zijn zowel de WUR als de gemeente Wageningen bekend met elkaars verwachtingen en wensen? Op welke wijze vindt hierover afstemming plaats?
- 8 In hoeverre verschilt de relatie met betrekking tot de verschillende niveaus van organisatie (binnen de gemeente en de WUR)?
- 9 Hoe omschrijven betrokkenen de huidige relatie tussen de gemeente en de WUR?
- 10 Hoe oordelen betrokkenen over de verhouding tussen de gemeente en de WUR in relatie tot ontwikkelingen binnen de gemeente en de WUR (afhankelijkheid, beïnvloeding, mee- en tegenwerking, afstemming, etc.)?

Deelvragen gericht op perspectief bieden

- 11 Welke opgaven zien de betrokken partijen (gemeente, WUR, omgeving) voor de nabije toekomst?
- 12 Welke elementen uit de relatie zijn volgens betrokkenen succesvol en welke behoeven verbetering?
- 13 Had een andere houding van beide partijen tot andere (meer en meer positieve) resultaten kunnen leiden?
- 14 Hoe ziet een optimale relatie tussen de gemeente en de WUR er uit?
- 15 Hoe en op welke terreinen zou men meer en beter gebruik van elkaar kunnen maken?
- 16 Welke verbeteringen zijn nodig voor een optimale relatie?

Onderzoeksuitvoering

De rekenkamer heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd, waarbij de gemeente (raad, college en organisatie), Wageningen UR en partijen uit het krachtenveld zijn betrokken. Door middel van documentenanalyse maar vooral via interviews, opgavensessies en een gezamenlijke slotconferentie is het gesprek aangegaan *met* en *tussen* betrokkenen bij de relatie tussen gemeente Wageningen en Wageningen UR. Hierdoor is een breed beeld verkregen op heersende percepties en opvattingen over de relatie.

Voor beantwoording van deelvragen 1 tot en met 10 zijn documenten bestudeerd en drie interviews afgenomen met de gemeente (een interview met bestuurders en een interview met ambtenaren) en de Wageningen UR (een duo-interview met de directeur Facilitair Bedrijf en de woordvoerder/issue manager). Het college heeft voor dit onderzoek twee wethouders afgevaardigd die in hun portefeuille veelvuldig met de Wageningen UR te maken hebben. De gespreksverslagen van de interviews zijn ter verificatie teruggelegd en door alle geïnterviewden geaccordeerd. Voor het eerste deel van het onderzoek heeft de rekenkamer een toetsingskader gehanteerd. In bijlage 1 is dit toetsingskader weergegeven en in bijlage 2 staan de gebruikte schriftelijke bronnen en interviews opgesomd.

De deelvragen 11 tot en met 16 zijn beantwoord met behulp van vier zogenoemde opgavensessies (met raadsleden, met twee collegeleden plus ambtenaren, met Wageningen UR en met partijen uit de omgeving zoals ondernemers). Aan de opgavensessies hebben in totaal circa dertig tot vijfendertig personen, verspreid over de vier doelgroepen, deelgenomen. Daarna is een slotconferentie georganiseerd waarvoor alle deelnemers aan de opgavensessies zijn uitgenodigd. In totaal hebben uiteindelijk circa twintig personen, verspreid over de vier doelgroepen, deelgenomen aan de slotconferentie.

3 Reactie college van B&W

Geachte Rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw onderzoek 'Samen bloeien' naar de relatie tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR.

Wij hebben ons bij het opstellen van deze reactie beperkt tot de conclusies en aanbevelingen die u in dit onderzoek trekt.

Wij onderschrijven het beeld wat u schetst van een relatie die op veel gebieden goed is te noemen en zich verbeterd heeft over de afgelopen jaren. Ook willen wij benadrukken dat wij als college blij zijn met de aandacht die de Wageningen UR heeft voor de gemeenteraad, die goed tot uiting komt in haar zeer regelmatige aanwezigheid bij de raadsvergaderingen. Wij hopen dat de Wageningen UR dat zal blijven doen in de toekomst.

In de conclusies constateert u een zekere tegenstelling in de stelling van de Universiteit dat het goed met Wageningen als het goed gaat met de universiteit, terwijl het college die stelling omdraait. Het College ziet dit niet als tegenstelling, noch als zorgpunt. Het is in de ogen van het college een blijk van de wederzijdse afhankelijkheid van gemeente en Wageningen UR. Om ons punt nog te verduidelijken: zodra Wageningen verwordt tot een gemiddeld provinciaal 'dorps-stadje', dan gaat de Wageningen UR dit meteen merken in de mindere aantrekkingskracht die dit heeft bij studenten en medewerkers.

Een ander punt van zorg wat het onderzoek aanstipt, is het risico dat Wageningen in bestuurlijke exposure overvleugeld wordt door Ede. Het college begrijpt dit punt, en begrijpt ook de emotionele lading van dit punt. Wij wijzen hierbij nadrukkelijk op het grote succes (tot nu toe) wat we op de kennis-as Wageningen-Ede geboekt hebben met het binnenhalen van het World Food Center. Wageningen heeft hier actief aan bijgedragen, zowel in de voorfinanciering als in ambtelijke inzet. Naar buiten toe kan er in een dergelijk proces maar één gezicht zijn, en dat kan in dit geval alleen maar Ede zijn, aangezien enkel Ede over aantrekkelijke locaties beschikt. Het college is en blijft van mening dat de ontwikkeling van het WFC ook voor Wageningen van groot belang is. Het WFC heeft de potentie om de tweede pijler onder FoodValley te worden na de Wageningen UR. Daar profiteren we allemaal van.

Het college erkent de sterke verbondenheid die bestaat tussen de gemeente en Wageningen UR.

Wij onderkennen de aanbevelingen 'verbinden en doen' en 'positionering en profilering' vanuit de conclusies die de Rekenkamer heeft getrokken heel goed. Wij denken hierop al goed bezig te zijn en zien de aanbeveling als een steun in de rug, sterker nog als een aanmoediging om de reeds gekozen weg te versterken.

De aanbeveling 'bereikbaarheid en mobiliteit' wil het College zeker ter harte nemen. Dit is een van de belangrijke onderwerpen waar verbetering nodig is en waarover voorstellen nog dit jaar naar de Raad zullen gaan.

Het College verwijst hier ook graag naar de structuurvisie die nu wordt opgesteld. Deze biedt een uitstekende kans om verder invulling te geven aan onderwerpen als huisvesting voor studenten, expats en PhD's. Verbinden wordt hierin integraal opgepakt en krijgt hierin (en parallel hieraan het GMP) een fysieke invulling.

De derde aanbeveling pleit ervoor om in beleidstrajecten explicieter te benoemen waar onze belangen samenvallen en waar niet, en waar meningen en standpunten gelijk zijn en waar niet. We denken dat dit goed zou kunnen werken om in de beeldvorming, de gezamenlijkheid en de eigenheid van beide organisaties goed weer te geven. Het college wil deze aanbeveling ter harte nemen.

Het college ziet met interesse de discussie over dit rapport met de gemeenteraad en met de Wageningen UR tegemoet, met als uiteindelijke doel dat Wageningen als gemeenschap, met in haar midden de Wageningen UR, er beter van wordt.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Wageningen,

de secretaris,

de burgemeester,



M.J.F. Verstappen

G.J.M. van Rumund

De brieven van de gemeente Wageningen worden in principe niet meer of digitaal ondertekend.

4 Nawoord rekenkamer

Nadat het onderzoek naar de relatie tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR door de onderzoekers is afgerond heeft de Rekenkamer op 15 april 2013 het rapport aangeboden in het kader van ambtelijk EN bestuurlijk wederhoor. Tijdens de fase van bestuurlijk wederhoor is het onderzoek tijdens een gesprek met het College besproken. Nadien zijn de conclusies en aanbevelingen definitief gemaakt en heeft het College de definitieve bestuurlijke reactie opgesteld.

Onderzoeken van de Rekenkamer zijn altijd gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor kritiekpunten. Deze kritiekpunten zijn de basis voor de aanbevolen verbeteringen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamer haar doel bereikt.

De Rekenkamer is van mening dat er een duidelijker beeld is ontstaan over de relatie en de samenwerking tussen de gemeente Wageningen en Wageningen UR, welke punten daarbij van belang zijn en waar versterking en verbetering mogelijk is. Wil de gemeente Wageningen ook in de toekomst een voorspoedige en effectieve relatie met de Wageningen UR hebben dan zal daar door alle betrokken partijen in geïnvesteerd moeten blijven worden.

De bestuurlijke reactie laat zien dat het College het grote belang van een goede en vruchtbare relatie met Wageningen UR inziet en daar de schouders nog nadrukkelijker onder wil zetten om "samen te kunnen bloeien". Het College erkent de verbondenheid, onderkent de aanbevelingen en wil deze ook ter harte nemen. We zien die concrete afspraken om uitvoering te geven aan een nog op te stellen concrete agenda met belangstelling tegemoet. Het is aan de raad om daarover met het College in gesprek te gaan.

Nota van bevindingen

1 Visie en strategie

1.1 / Relatie gemeente – Wageningen UR

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvraag:

1 Hoe heeft de relatie tussen de gemeente Wageningen en de WUR zich in de (recente) historie ontwikkeld?

De ontwikkeling van de relatie laat zich verklaren vanuit drie ontwikkelingen, namelijk:

- 1 De historische verbonden van Wageningen en hoger onderwijs/onderzoek
- 2 Trek naar de stadsrand en bouw van de campus
- 3 Food Valley.

Deze ontwikkelingen licht de rekenkamer hieronder toe.

1 Historische verbondenheid van Wageningen en hoger onderwijs/onderzoek

Na een lange historie in het Rijks land-, tuin- en bosbouwonderwijs wordt in 1986 de Landbouwniversiteit opgericht, dat in 1998 tot Wageningen University and Research Centre (Wageningen UR) wordt omgedoopt. Hoewel Wageningen UR dertig onderzoeksinstituten door heel Nederland gevestigd heeft, bestaat er vooral een historische binding met de gemeente Wageningen. In een interview met een magazine geeft een wethouder aan dat één op de vijf arbeidsplaatsen in de gemeente Wageningen en zeventig procent van de huishoudens direct is gerelateerd aan de Wageningen UR.¹ Tot de bouw van de campus vanaf 2009 hebben de onderwijsgebouwen van de universiteit het gezicht van de binnenstad van Wageningen bepaald en ook nu geldt nog: “wie Wageningen zegt, zegt Wageningen UR”.

2 Trek naar de stadsrand en bouw van de campus

De fysieke ontwikkeling van Wageningen UR kenmerkt zich door een trek van de binnenstad van Wageningen naar de stadsrand. De eerste trek vond plaats door de ontwikkeling van Duivendaal (de toenmalige stadsrand) en de tweede trek door de ontwikkeling van De Dreijen en Hinkeloord. De bouw van het klokgebouw in De Dreijen eind negentiende eeuw gaf de eerste impuls aan een campusontwikkeling die tot 1990 duurde. In deze tijd waren de locaties echter nog over de hele stad verspreid. Met de ontwikkeling van De Born tot campusgebied is de derde en definitieve trek naar de stadsrand ingezet. Het doel van de bouw van de campus was het creëren van een hoogwaardige locatie voor het onderwijs en onderzoek van Wageningen UR en kennisintensieve bedrijven.² De gemeente noemt deze trek een ingrijpende stap, omdat de universiteit uit het stadsbeeld verdwijnt. De relatie tussen de gemeente en Wageningen UR zal dan opnieuw ruimtelijk en functioneel moeten worden ingericht. De gemeente benadrukt daarbij dat beide partijen elkaar hard nodig hebben en in de toekomst functioneel moeten versterken. Gemeentelijk uitgangspunt is dat Wageningen UR in de stad ‘beleefbaar’ blijft. De vestiging van kennisintensieve bedrijven in een kennisas van Wageningen tot en met Ede speelt daarbij een grote rol.³

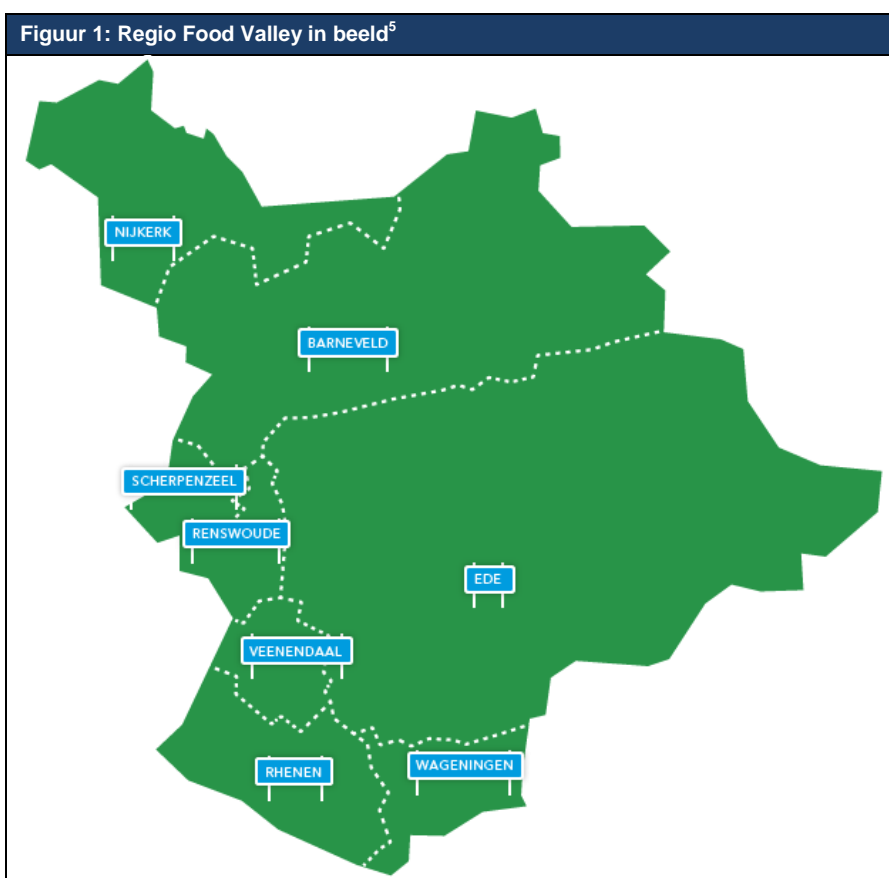
¹ ‘Innovatief ontwikkelen’, Vallei Business (nummer 2), 2011. Interview met wethouder Lex Hoefsloot.

² Raadsbesluit ‘Kadernota ontwikkeling Wageningen Campus (De Born)’, 11 maart 2009.

³ Bron: Achtergronddocument Structuurvisie Wageningen (2012), p. 29-31.

3 Food Valley

Een andere belangrijke ontwikkeling in de relatie tussen de gemeente en Wageningen UR is de oprichting van de bestuurlijke regio Food Valley. Food Valley is een gemeenschappelijke regeling tussen acht gemeenten, waaronder Wageningen, en richt zich op de agrifoodsector, water en tuinbouw. Wageningen UR is één van de belangrijkste partners voor de regio Food Valley als het gaat om het ontwikkelen van de kennisbasis van een succesvolle kennisregio.⁴ De regio Food Valley bestaat uit de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen die samenwerken volgens een zogenoemde collegeregeling. Het voorzitterschap van de regio Food Valley wordt ingevuld door de gemeente Ede.



Tussen de gemeenten is een collegeregeling afgesproken, waardoor het niet nodig is voor de gemeenteraden om bevoegdheden aan de regio over te dragen (het is daarmee een vorm van verlengd lokaal bestuur en niet van verlegd lokaal bestuur). De gemeenteraden stellen de kaders waarbinnen de regio besluiten kan nemen. De acht gemeenten hebben gezamenlijk een strategische agenda opgesteld om tot de gewenste kennisregio te komen. Hierin staan onder andere de volgende opgaven genoemd:

⁴ Strategische Agenda Food Valley 2011-2015, p.29.

⁵ <http://www.regiofoodvalley.nl/regio/gemeenten/> (laatst geraadpleegd 27 februari 2013).

faciliteren van bedrijven, sterke lobby voor de toegangspoorten van de regio, stimuleren van relatie tussen bedrijven en onderwijs en promotiecampagne voor zakelijk toerisme.⁶

Naast de bestuurlijke regio is er een Stichting Food Valley die bestaat uit kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de (bestuurlijke) regio. In het bestuur zitten vertegenwoordigers van deze drie domeinen, waaronder de burgemeester van de gemeente Wageningen en de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Wageningen UR. De stichting wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De stichting richt zich, in het verlengde van de regio, op innovatie en ondernemerschap in de agrifoodsector, bijvoorbeeld door de vorming van (inter)nationale samenwerkingsverbanden van bedrijven en kennisleveranciers.⁷ De stichting richt zich daarbij op de acquisitie van bedrijven en kennisinstututen en de regio richt zich interbestuurlijk op het vestigingsklimaat en de leefomgeving. De bestuurlijke regio en de stichting Food Valley zijn in het verdere rapport aangeduid als het gebied Food Valley.

Het gebied Food Valley is een illustratie voor hoe de relatie tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR in een regionale context wordt geplaatst. De relatie wordt beïnvloed door de ambities van de verschillende spelers binnen het fysieke gebied Food Valley en de bestuurlijke regio Food Valley.

1.2 / Toekomstvisie en strategisch optrekken

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvragen:

- 2 Op welke terreinen vragen beide partijen (nu of in de nabije toekomst) wat van elkaar?
- 3 In welke mate zijn zowel de WUR als de gemeente Wageningen bekend met elkaars verwachtingen en wensen? Op welke wijze vindt hierover afstemming plaats?
- 4 Op welke (beleids-)terreinen is sprake van een wederzijds afhankelijke relatie tussen de gemeente Wageningen en de WUR?

Deze deelvragen gaan in essentie over de mate waarin gemeente en Wageningen UR gezamenlijk of in samenhang optrekken. Hierbij identificeert de rekenkamer de volgende aspecten:

- 1 betrokkenheid bij toekomstvisie
- 2 samenwerking bij toekomstvisies
- 3 betrokkenheid op beleidsterreinen
- 4 verbondenheid in beeldvorming en promotiebeleid
- 5 verschillende rollen, verschillende belangen.

Deze aspecten licht de rekenkamer hieronder toe.

1 Betrokkenheid bij toekomstvisie

De verbondenheid tussen de gemeente en Wageningen UR wordt in de voorbereiding op de Structuurvisie 2030 in 2012 benadrukt in het profiel van de gemeente voor 2030⁸: *“Eén van de kleinste steden van de wereld met een topuniversiteit, een stad met vele nationaliteiten. De sfeer, identiteit en dynamiek van de kenniseconomie en de universiteit zijn overal voelbaar.”*⁹ Dit profiel draagt een grote ambitie van de

⁶ Strategische agenda Regio Food Valley 2011-2015, p.9.

⁷ <http://www.foodvalley.nl/Paginas/Over%20Food%20Valley.aspx> (laatst geraadpleegd 27 februari 2013).

⁸ De Structuurvisie wordt volgens planning in het najaar van 2013 aangeboden aan de raad ter besluitvorming.

⁹ Achtergronddocument Structuurvisie Wageningen (vastgesteld door de gemeenteraad op 24 september 2012).

gemeente in zich. De gemeente omschrijft bovendien de relatie met de Wageningen UR, als onderdeel van de kennisas, richting 2030 als 'het kloppend hart van de regio Food Valley'. In de kaders voor de structuurvisie is een aparte agenda opgenomen voor de stad, de universiteit en de kenniseconomie. Hierin staan drie agendapunten opgenomen:

- / Sterke ruimtelijke en functionele (langzaam)verkeersroutes aanbrengen tussen stad en campus: een logische inbedding van de campus in haar omgeving. De cultuurhistorische routes bieden hiervoor een prima basis.
- / Zoeken naar een nieuw evenwicht tussen stad en universiteitscampus waarbij stad en WUR elkaar functioneel versterken: de universiteit moet qua ruimtelijk beeld en afgeleide functies zichtbaar en beleefbaar blijven in de stad. Het doortrekken van de kennisas kan hier aan bijdragen.
- / Herbestemming van vrijkomende WUR locaties.¹⁰

Ook de ruimtelijke opgave van de gemeente, die voortvloeit uit de strategische toekomstvisie (besluitvorming najaar 2013), wordt in de kaders geformuleerd. Strategische ontwikkellocaties, zoals de campus, De Dreijen en Duivendaal en structuren en routes zoals de kennisas en cultuurhistorische routes (waaronder Wageningen UR) zijn hierin opgenomen. De visie op woningbouw heeft tevens een belangrijke link met de Wageningen UR. Studentenhuisvesting heeft immers een grote invloed op het woningaanbod van de gemeente Wageningen. In de kaders voorziet de gemeente een forse stijging in het aantal studenten dat naar de Wageningen UR komt. Hiervoor zal nieuwbouw op verschillende locaties gaan plaatsvinden. Omdat de landelijke trend is dat de studentenaantallen vanaf 2025 weer zullen dalen, wil de gemeente deze woningbouw uiteindelijk kunnen omzetten in reguliere woningen.

De opgaven uit de concept structuurvisie komen voort uit eerder vastgestelde beleidsplannen of worden juist verder uitgewerkt in nieuwe beleidsplannen. De opgaven met betrekking tot woningbouw komen bijvoorbeeld voort uit de Woningmarktverkenning 2010 (gemeente Wageningen), het Kwalitatieve Woningbouwprogramma 3 (KW3, provincie) en de gemeentelijke meerjarenplanning. De opgaven met betrekking tot infrastructuur worden uitgewerkt in het gemeentelijk mobiliteitsplan.

2 Samenwerking bij opstellen toekomstvisies

Bij het opstellen van de kaders voor de structuurvisie heeft de gemeente per onderwerp de meest belangrijke partners geconsulteerd. De Wageningen UR heeft bijvoorbeeld aan tafel gezeten voor de onderwerpen woningbouw, mobiliteit en ruimtelijke opgaven (overkoepelend) en de kennisas. Daarnaast is de Wageningen UR betrokken geweest bij de totstandkoming van veel van de achterliggende beleidsdocumenten voor de structuurvisie. In interviews is aangegeven dat de gemeente bij het opstellen van beleids- en toekomstplannen vaak de Wageningen UR uitnodigt. Andersom is dat minder vanzelfsprekend. De gemeente wordt wel als stakeholder aan tafel gevraagd bij de voorbereiding op strategische keuzes van de Wageningen UR, maar niet bij het uitrollen van deze plannen (zoals het Masterplan voor de ontwikkeling van de campus en het strategisch nieuwbouwplan dat door het Facilitair bedrijf van de Wageningen UR is opgesteld). Ook het strategisch plan 2011-2014 dat voor het onderwijs en onderzoek is opgesteld is niet in samenwerking met de gemeente tot stand gekomen.

¹⁰ Achtergronddocument Structuurvisie, p.31.

3 Betrokkenheid op beleidsterreinen

Hoewel de gemeente en de Wageningen UR elkaar op strategisch niveau niet altijd (hoeven te) betrekken, bestaat er op een aantal terreinen een intensieve relatie. In de interviews worden de volgende terreinen genoemd:

- / acquisitie van bedrijven (beleidsthema Economie);
- / interne en externe bereikbaarheid (beleidsthema Verkeer en Vervoer);
- / ruimtelijke ontwikkeling/herinrichting (zoals het bouwen op de campus en de zuidelijke bouwstrook);
- / vergunningen en handhaving. Op het gebied van milieu (complexvergunning in verband met milieurisico's van bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen in laboratoria, genetische modificatie en proefboerderij) en op het gebied van bouwzaken. Voor de complexvergunning trok de gemeente samen op met Ede (omdat Ede de deskundigheid in huis heeft). Inmiddels is dat een aangelegenheid van de Regionale Uitvoerings Dienst (Omgevingsdienst De Vallei - OddV);
- / gezamenlijke dienstverlening: faciliteren proces van inschrijving buitenlandse studenten en expatcentre (werkzaamheden die te maken hebben met Burgerzaken zoals inschrijving van buitenlands studenten en kenniswerkers);
- / beheer openbare ruimte. Beheer en onderhoud verzorgt de gemeente binnenstedelijk; de universiteit is verantwoordelijk voor het beheer op haar eigen terreinen c.q. complexen buiten de stad (geprivatiseerd). Bij aansluitingen/omleidingen vindt wel overleg plaats tussen gemeente en universiteit;
- / maatschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld investering in maatschappelijke herbestemming oude universiteitsgebouwen).

4 Verbondenheid in beeldvorming en promotiebeleid

De relatie tussen de gemeente Wageningen en de Wageningen UR is er één, zoals eerder gezegd, van historische verbondenheid. De universiteit en onderzoeksinstituten zijn verbonden met de naam van de gemeente Wageningen en andersom is de gemeente verbonden met het expertisegebied van de Wageningen UR.

Promotiebeleid gemeente Wageningen

Deze verbondenheid wordt door de gemeente uitgedragen in haar promotiebeleid. Naast 'Wageningen, Stad der Bevrijding', hanteert zij de slogan 'Wageningen. City of Life Sciences'. In 2007 heeft het college het beleidsplan 'Promotiestrategie "Wageningen City of Life Sciences" 2007-2010' vastgesteld en ter kennisname aan de raad verstuurd. Dit plan is na vaststelling voorgelegd aan partners, waaronder de Wageningen UR, om concrete invulling te geven aan de promotieactiviteiten. Middels het promotiebeleid wil de gemeente ondersteuning bieden aan het economisch beleid en de acquisitie van kennisintensieve bedrijven en instellingen voor Food Valley en de kennisas.¹¹ Doelgroepen van het beleid zijn dan ook bedrijven, bestuurders en stakeholders. Onder andere op de website van de gemeente is het promotiemateriaal te vinden, zoals het Wageningen Business café, een promotiefilm en een toelichting op de slogan. Met de slogan zegt de gemeente een duidelijke keuze te maken voor "economische ontwikkeling en internationale allure".¹² Ook in de media draagt de gemeente het partnerschap met de Wageningen UR uit: partners in duurzame en economische ontwikkeling, stimuleren van innovatie, ontwikkeling en promotie

¹¹ B&W-advies 'Promotiebeleid Wageningen City of Life Sciences' (5 december 2007).

¹² http://wageningen.nl/Ondernemen/City_of_Life_Sciences/Centrum_van_de_life_sciences (laatst geraadpleegd 28 februari 2013).

van het kenniscluster.¹³ Niet alleen het partnerschap wordt benadrukt, maar ook het merk 'Wageningen'. Dat merk bestaat volgens de gemeente uit alle spelers en de activiteiten op het gebied van agri-food. De gemeente heeft daarin vooral een stimulerende en faciliterende rol.

Het beleid voor Promotie Wageningen, City of Life Sciences is door het college vastgesteld op 18 december 2007. Het is ter kennisname naar de raad verstuurd, maar het is niet door de raad vastgesteld. Het plan is conform uitgevoerd, alleen de nieuwe promotiemiddelen zijn niet van de grond gekomen (vb. digiborden, relatiemagazine).

De trekkersrol is volgens de gemeente waargemaakt door met alle partijen actief contact te zoeken, regelmatig overleg over de promotie en afstemming op elkaars activiteiten, gemeente heeft een huisstijl ontwikkeld, foldermateriaal en ander promotiemateriaal ontwikkeld. Ook een aantal advertenties geplaatst, borden bij de komportalen laten plaatsen (Wageningen, City of Life Sciences).

De Wageningen UR heeft zich in naam verbonden aan de gemeente Wageningen. Op basis van een analyse van openbare stukken is het niet duidelijk of de Wageningen UR ook een promotiestrategie heeft ontwikkeld in relatie tot de gemeente. Wel is de Wageningen UR zichtbaar in de gemeente door de oude universiteitsgebouwen.

5 Verschillende rollen, verschillende belangen

Dilemma's

De verbondenheid van gemeente Wageningen en Wageningen UR is bepaald niet zonder dilemma's. Keuzes, die voor de toekomst worden gemaakt door de gemeente of de Wageningen UR, zijn niet altijd mede in het belang van de ander. De ontwikkeling van het campusgebied vormt bijvoorbeeld een risico voor de gemeentelijke doelstelling om een vitale en aantrekkelijke binnenstad te behouden, waar het universiteitsleven een groot deel van uitmaakt. Ook de lokale ondernemers vreesden voor het verlies van klandizie wanneer er op de campus voorzieningen voor studenten zouden worden gebouwd. Andersom is een gemeentelijke keuze om beperkt te investeren in studentenhuisvesting een risico voor de Wageningen UR.¹⁴

Onvermijdelijkheid van divergerende belangen

Omdat de gemeente en de Wageningen UR verschillende rollen hebben en op een ander schaalniveau werken¹⁵, is het logisch dat er naast gedeelde ook verschillende belangen bestaan. Ook wordt aangegeven dat de gemeente en de Wageningen UR in belangen dichter bij of verder af van elkaar kunnen staan door de tijdsgeest. Volgens geïnterviewden maakt bijvoorbeeld de economische crisis dat partijen zich opnieuw moeten bezinnen op hun eerdere keuzes en elkaar in nieuwe keuzes moeten proberen te vinden. Een factor als de economische crisis brengt een andere dynamiek met zich mee in de samenwerking. Er spelen verschillende belangen als het gaat om de bestemming van gebouwen en gebied, bedienen van doelgroepen en de mogelijkheden in opbrengst (maatschappelijk en financieel). Dat geeft een spanningsveld in de samenwerking. De structuurvisie 2003 van de gemeente is bijvoorbeeld opgesteld in

¹³ 'Innovatief ontwikkelen', Vallei Business (nummer 2), 2011.

¹⁴ B&W-besluit van 29 mei 2012 (studentenhuisvesting 2012-2017)

¹⁵ Het schaalniveau op organisatorisch niveau: de Wageningen UR heeft grotere personele capaciteit en meerdere locaties in het land.

een tijd die onvergelijkbaar is met de huidige. Op basis van de toenmalige gegevens is voorzien in een groei van woningen en kantoren die slechts voor de helft valt te realiseren. Dat betekent voor de gemeente een urgentie om zich te beraden op twee gelijktijdige gegevens: opbrengsten blijven achter en er moet bezuinigd worden. Dat betekent dat verkenningen moeten plaatsvinden over prioritering (waarbij het langetermijnperspectief voor de stad Wageningen en de hoogst mogelijke financiële opbrengst worden samengebracht). De verkenning van deze nieuwe verhoudingen vindt plaats in het kader van de structuurvisie 2030 en het Kwalitatief Woonprogramma 2020-2019 (KWP3). Dat zijn volgens geïnterviewden geen gemakkelijke processen omdat alle betrokkenen hierin hun input moeten leveren, omdat prognoses ongewis zijn en omdat het 'oude' instrumentarium voor gebiedsontwikkeling niet meer past bij de huidige marktomstandigheden.

Uitwerking van verschillende rollen en schaalgroottes

De verschillende rollen en schaalgroottes van de gemeente en de Wageningen UR zijn ook van invloed op de manier waarop gemeente, Wageningen UR en het krachtenveld daaromheen de verhouding invullen en interpreteren. In de sessies die zijn gehouden met deze spelers aansluitend aan het normatieve onderzoek (zie ook hoofdstuk 3) is regelmatig gerefereerd aan een zogenoemd 'Calimero-effect' bij de gemeente en een (vermeende) dominantie van de Wageningen UR. Het Calimero-effect zou voortkomen uit de geringere slagkracht van de gemeente doordat zij minder organisatorische en financiële capaciteit heeft dan de Wageningen UR. Daarnaast moet de gemeente de belangen van meerdere doelgroepen op, met name, de lokale schaal bedienen en dient daarbij oog en oor te hebben voor alle belangen die leven in de stad (lokale democratie). De Wageningen UR is daarentegen een grote organisatie met veel slagkracht, dat daarnaast de positie heeft de grootste werkgever in de gemeente te zijn en internationaal is georiënteerd. De core business van de Wageningen UR is bovendien minder divers: onderwijs en onderzoek, terwijl de gemeente te maken heeft met alle denkbare beleidsterreinen.

Het gegeven dat de gemeente Wageningen en de Wageningen UR sterk van elkaar verschillen leidt tot onvermijdelijke spanningsvelden. Uit interviews volgt bijvoorbeeld dat de Wageningen UR op sommige dossiers graag meer snelheid wil maken terwijl de gemeente juist temporeert omwille van een brede afweging.

1.3 / Toetsingskader

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 1 tot en met 4 beantwoord. Die beantwoording leidt tot de volgende normbeoordeling:

Norm	Beoordeling
/ De gemeente Wageningen hanteert een visie op de samenwerking met de Wageningen UR die als basis dient voor de samenwerking op alle beleidsterreinen en op alle niveaus (raad, college, organisatie)	<p>Niet voldaan</p> <p>Er is geen gemeentelijke visie vastgesteld ten aanzien van de samenwerking met de Wageningen UR noch een strategische agenda. De wijze waarop samenwerking wordt ingericht is afhankelijk van het beleidsterrein en het niveau (organisatie, raad, college). In het concept voor de strategische visie 2030 van de gemeente wordt wel gesproken van wederzijdse functionele versterking, maar dat betreft met name het ruimtelijk beeld.</p>
/ De gemeente en de Wageningen UR kennen elkaars toekomstvisie	<p>Deels voldaan</p> <p>De gemeente Wageningen consulteert de Wageningen UR (en andere stakeholders) bij het opstellen van strategische beleidsdocumenten (zoals de strategische toekomstvisie 2030, de notitie Studentenhuisvesting 2012-2017 en de nieuwe structuurvisie). Andersom gebeurt dat niet. Op deelterreinen, met name op het fysieke domein, kent men wel degelijke elkaars ambities. Tijdens het periodieke overleg tussen burgemeester en voorzitter van de Raad van Bestuur worden met name landelijke ontwikkelingen en trends besproken, maar niet zozeer de respectievelijke toekomstvisies en de wijze waarop de samenwerking daarop ingericht kan worden.</p>
/ De gemeente en de Wageningen UR erkennen aantoonbaar elkaars belangen	<p>Deels voldaan</p> <p>Er vindt periodiek overleg plaats in het kader van het fysieke domein en, in mindere mate, regionale ontwikkelingen. Hierdoor weet men elkaar snel te vinden voor afstemming en is er ruimte om belangen te delen. Erkenning voor elkaars belangen is deels af te leiden uit de bijdrage die de Wageningen UR levert aan maatschappelijke voorzieningen in de stad, zoals de herbestemming van oude universiteitsgebouwen. Toch zijn er fundamentele knelpunten in de erkenning van elkaars belangen. Uit de opgavensessies blijkt</p>

	<p>dat de gemeente het standpunt hanteert dat wanneer het met de gemeente Wageningen goed gaat, het ook goed gaat met de Wageningen UR. De Wageningen UR hanteert deze stelling juist andersom. Belangen worden dus vanuit een ander uitgangspunt met elkaar gedeeld.</p>
<p>/ Strategische agenda's van de gemeente en de Wageningen UR worden met elkaar afgestemd</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>Afstemming via de bestaande overlegstructuur vindt vooral plaats op tactisch en operationeel (beleids)niveau. Op bestuurlijk niveau zijn er weliswaar, als nodig, contacten (en tussen de burgemeester en de Raad van Bestuur op gezette tijden) maar er is geen sprake van een geïnstitutionaliseerd bestuurlijk overleg voor het afstemmen van strategische agenda's. Tweemaal per jaar vindt er op bestuurlijk niveau overleg plaats tussen het college en de leden van het College van Bestuur.</p>

2 Het samenspel

2.1 / Structuur samenwerking WUR en gemeente

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvragen:

- 5 In hoeverre verschilt de relatie met betrekking tot de verschillende niveaus van organisatie (binnen de gemeente en de WUR)?
- 6 Op welke wijze is de relatie en de ontwikkeling daarvan terug te vinden op papier (in het beleid, samenwerkingsovereenkomsten, intentieverklaringen, etc.) van beide partijen?
- 7 Op welke wijze is de relatie en de ontwikkeling daarvan terug te vinden in de organisatie van deze relatie?
- 8 Hoe omschrijven betrokkenen de huidige relatie tussen de gemeente en de WUR?

Deze deelvragen gaan in essentie over de mate waarin gemeente en Wageningen UR gezamenlijk of in samenhang optrekken. Hierbij identificeert de rekenkamer de volgende aspecten:

- 1 relatie op verschillende niveaus;
- 2 beoordeling relatie door gemeente en Wageningen UR.

Hieronder licht de rekenkamer beide aspecten toe.

1 Relatie op verschillende niveaus

De samenwerking van de gemeente met de Wageningen UR verschilt in intensiteit per gemeentelijk gremium (organisatie, college, raad). De relatie is niet verwoord of vastgesteld in samenwerkingsovereenkomsten, beleid of intentieverklaringen die puur op de verhouding tussen de gemeente en de Wageningen UR in gaan.¹⁶

Organisatie

Op het niveau van de organisatie is de samenwerking het meest intensief. Over de terreinen die in hoofdstuk 1 zijn genoemd, vindt één keer in de zes weken een ambtelijk overleg plaats tussen het hoofd van de concernafdeling Ruimte, de teammanager grondgebiedzaken en de portefeuillehouder Ruimte, Wonen, Bereikbaarheid enerzijds en de directeur Facilitair Bedrijf en ondersteunende medewerkers van de Wageningen UR anderzijds. Het overleg is bedoeld om de integrale wijze van werken van de gemeente van binnen naar buiten toe te versterken. Op dit moment neemt de gemeente ook bestuurlijk deel aan het overleg (via de genoemde portefeuillehouder), in tegenstelling tot de Wageningen UR. Dat betekent dat er voor de ambtenaren geen mogelijkheid is om verder op te schalen naar het college. De directeur Facilitair Bedrijf heeft wel de mogelijkheid op te schalen naar de leden van het College van Bestuur van de Wageningen UR. Ook zit de wethouder niet altijd met ruggespraak van het college in het overleg. De aanwezigheid van de portefeuillehouder zal daarom langzaam worden afgebouwd.

Het overleg bestaat sinds anderhalf jaar en is bedoeld om de voortgang in de samenwerking te bewaken en obstakels vroegtijdig te signaleren. Voorheen was er enkel overleg over de Wageningen UR door

¹⁶ Andere gemeenten, zoals Rotterdam en Eindhoven, hebben dat wel gedaan middels bijvoorbeeld convenanten en samenwerkingsprogramma's.

teamleiders binnen de gemeente. Het zwaartepunt van het huidige structurele overleg ligt op beleidsstukken en beleidsinterventies (zoals rond de structuurvisie en het provinciale KWP3 én op concrete locatie- en gebiedsontwikkelingen. Daarnaast worden incidentele, meer operationele zaken besproken, zoals de afwatering bij Hotel de Wereld. Het overleg richt zich daarmee op het fysieke domein. Het doel van dit overleg is niet om werkafspraken te maken voor projectleiders, noch is het doel om te diep in te gaan op de inhoud. Het doel is wel om procedureafspraken te maken zodat verwachtingen niet uiteen kunnen lopen en processen zoveel mogelijk voorspelbaar zijn. De ervaring van de geïnterviewden is dat het overleg bijdraagt aan het tijdig wegnemen van obstakels waardoor de bestuurlijke besluitvorming soepeler verloopt. Ook wordt er tussentijds makkelijker contact opgenomen met elkaar dan voorheen.

College en burgemeester

De rol die het college voor zichzelf ziet in de relatie met de Wageningen UR is die van onderhandelingspartner, zo wordt in interviews aangegeven en dat geeft een nadrukkelijk startpunt weer in de relatie. Daarbij is het college soms primaire partner, zoals bij studentenhuisvesting, en soms secundaire partner, zoals bij de acquisitie en vestiging van bedrijven. In het laatste geval heeft het college een meer faciliterende rol (in plaats van initiërende), hoewel de gemeente baat heeft bij vestiging van bedrijven.

Er zijn twee vormen van binnengemeentelijk bestuurlijk overleg die van belang zijn voor de relatie met de Wageningen UR. Om de week is er een besluitvormingsgericht portefeuillehoudersoverleg waarin de portefeuilles Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid en Klimaat, Economie, Financiën en Cultuur gezamenlijk aan bod komen. De focus ligt hierbij op bestuurlijk-ambtelijke afstemming over stukken die de reguliere besluitvorming ingaan (van B&W-advies tot en met raadsvoorstel). Ten tweede zijn er zogenoemde strategische kringen. Deelnemers hieraan zijn betrokken beleidsmedewerkers, teamleiders en wethouders. De strategische kringen vinden ook om de week plaats. Er zijn diverse strategische kringen. Zo vindt er op maandag één plaats voor RO met de portefeuillehouder en één voor Food Valley. Vanuit deze strategische kringen kunnen onderwerpen ten aanzien van de Wageningen UR worden aangedragen voor de portefeuillehoudersoverleggen Middelen, Samenleving en het overleg van de burgemeester.

De Wageningen UR is geen vast agendapunt voor de collegevergaderingen, maar komt gekoppeld aan bepaalde dossiers wel regelmatig aan de orde. In de praktijk houden de betrokken portefeuillehouders hun collega's in het college op de hoogte van de ontwikkelingen met de universiteit en er in gezamenlijkheid wordt besloten. Als het nodig is, vindt er contact plaats tussen de portefeuillehouders en twee leden van het College van Bestuur van de Wageningen UR (fysieke domein en bedrijvenacquisitie). Daarnaast heeft de burgemeester regelmatig contact met de voorzitter van de Raad van Bestuur. Zij houden elkaar op de hoogte van de ontwikkelingen, ook de externe ontwikkelingen (zoals nieuwe wet- en regelgeving vanuit Den Haag). Veel ontwikkelingen hebben directe of indirecte invloed op verschillende onderdelen van de gemeente. Het voorbeeld wordt in interviews genoemd van een ontslagronde bij een groot bedrijf. Deze werknemers wonen voor een deel in de gemeente Wageningen en zullen door de gemeente in een re-integratieproces opgenomen moeten worden.

Gemeenteraad

De belangrijkste gesprekspartners voor de Wageningen UR zijn het college en het ambtelijk apparaat van de gemeente, maar in toenemende mate onderhoudt de universiteit contact met de gemeenteraad. Dat contact krijgt vooral vorm door de aanwezigheid van een medewerker van de Wageningen UR (de woordvoerder) bij de raadsvergaderingen. In interviews is aangegeven dat de relatie van de Wageningen UR met de gemeentepolitiek meer aandacht krijgt omdat de raad uiteindelijk besluit ten aanzien van onderwerpen als woningbouwontwikkeling en huisvesting. Dat werd onder andere duidelijk bij het proces

rondom de ontwikkeling van De Dreijen. In de ontwikkeling van dit gebied is de Wageningen UR destijds samen met het college opgetrokken en er is door beide partijen veel geïnvesteerd in de voorbereiding. Er leek overeenstemming te zijn over de toekomstplannen, totdat de raad anders besloot. De Wageningen UR had onvoldoende thermometer in de gemeentepolitiek om het sentiment bij de raad te kunnen voorzien. Nu is er twee keer per jaar informeel contact met de fractievoorzitters en is de Wageningen UR structureel aanwezig bij de raadsvergaderingen. Daarbij speelt de Wageningen UR geen actieve rol tijdens de vergaderingen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het inspreekrecht, maar is zij aanwezig als toehoorder op de publieke tribune.

De raad zelf staat redelijk op afstand van de Wageningen UR. Er zijn geen structurele overlegmomenten en de raad is, anders dan als werknemer, nauwelijks op de campus te vinden. In interviews is aangegeven dat hij behoefte heeft aan meer informatie over de Wageningen UR. Het college zou hier als 'tussenpersoon' een rol in kunnen vervullen. De houding van de raad richting de Wageningen UR verschilt per onderwerp. In een aantal dossiers is de raad positief over initiatieven van de Wageningen UR terwijl de houding op andere dossiers kritisch is. Soms neemt de raad een motie of amendement aan waarin het college wordt opgedragen om snel aan de slag te gaan, bijvoorbeeld met studentenhuisvesting op de campus. Op andere momenten is het signaal juist om niet te veel te richten op de Wageningen UR.

2 Beoordeling relatie door gemeente en Wageningen UR

In interviews en opgavensessies met zowel spelers binnen de gemeente als binnen de Wageningen UR is aangegeven dat de relatie enerzijds is verbeterd door het intensiveren van het contact. Zowel de Wageningen UR als het college heeft geïnvesteerd in relatiebeheer. Anderzijds kent de relatie knelpunten door het verschil in belangen. Dat er een verschil in belangen bestaat is dan niet zozeer het probleem, als wel de manier waarop de partijen hiermee omgaan. Erkenning van de verschillen, zonder deze te problematiseren, wordt door beide partijen als wenselijk ervaren. Toch gebeurt het volgens verschillende gesprekspartners dat er vooral problemen worden gesignaleerd (in beleid), maar er niet meteen naar oplossingen wordt gezocht. Daarmee is een opvatting gegeven over de ervaren slagkracht bij het oplossen van problemen. Ook de erkenning van elkaars positie wordt als belangrijk ervaren. De gemeente is van mening dat wanneer het goed gaat met de gemeente, het ook goed gaat met de Wageningen UR. De Wageningen UR is immers stevig verbonden met de gemeente doordat veel medewerkers, expats en studenten in de stad wonen en leven. Goede publieke voorzieningen, bereikbaarheid en woningen zijn dan bijvoorbeeld van belang. Dat wordt ook erkend door de Wageningen UR, maar er bestaat niet altijd duidelijkheid over de rol die beide partijen hierbij spelen. Andersom geldt het ook; de Wageningen UR is van mening dat hun groei en bloei tevens groei en bloei van de gemeente betekent. Deze beelden die over en weer bestaan zijn in interviews, opgavensessies en slotconferentie naar voren gekomen. Een nadere beschrijving en duiding van de opbrengst uit de opgavensessies en de slotconferentie is opgenomen in hoofdstuk 3.

2.2 / Het krachtenveld

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvraag:

9 Hoe oordelen betrokkenen over de verhouding tussen de gemeente en de WUR in relatie tot ontwikkelingen binnen de gemeente en de WUR (afhankelijkheid, beïnvloeding, mee- en tegenwerking, afstemming, etc.)?

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende aspecten:

- 1 het krachtenveld rond gemeente en Wageningen UR
- 2 het schaalniveau van verwoorde ambities.

Hieronder licht de rekenkamer beide aspecten toe.

1 Het krachtenveld rond gemeente en Wageningen UR

De relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR wordt niet enkel bepaald door de dynamiek tussen deze twee spelers, maar ook door het krachtenveld daaromheen. Dat krachtenveld bestaat uit spelers als de studentenhuisvesters, woningbouwcorporaties, de Regio Food Valley, het Wageningse Ondernemers Contact (WOC) en bedrijven. Er bestaat geen formele ketensamenwerking tussen al deze spelers, maar er zijn onderling wel verbindingen. Een voorbeeld van zo'n (informeel) samenwerkingsverband is de volgende. De Wageningen UR heeft afspraken met het WOC over bedrijvigheid op de campus. Een ander voorbeeld is dat de gemeente structureel overleg voert met Idealis (studentenhuisvester) en de woningstichting.

Bedrijven, die al gevestigd zijn in Wageningen of zich willen vestigen, hebben met zowel de gemeente als de Wageningen UR te maken op verschillende terreinen, zoals voorwaarden voor vestiging, bouw(vergunningen) en leges, samenwerking in het kader van de kennisas. De rol die de gemeente hierbij voor zichzelf ziet is faciliterend (zie ook paragraaf 2.1) en niet zozeer initiërend. In interviews en tijdens de opgavensessies is echter ook gezegd dat de gemeente samen met de Wageningen UR en de gemeente Ede optrekt in de acquisitie van kennisintensieve bedrijven. Betrokkenen beoordelen in interviews de rol van de gemeente op dit terrein als afwachtend en soms zelfs belemmerend (zie ook illustratie 2 in paragraaf 2.3). Voorbeelden die hierbij worden gegeven zijn de vestiging van Friesland Campina (op onderdelen, veel is ook goed gegaan) en de lobby om het World Food Centre naar de kennisas te halen. Ook in de Regio Food Valley is de gemeente Wageningen niet de voortrekker. Dat kan deels verklaard worden uit het feit dat de gemeente Ede het voorzitterschap op zich heeft genomen en ten aanzien van de organisatie meer slagkracht heeft dan Wageningen. Desalniettemin heeft Wageningen de ambitie om een wereldspeler in de agrifood sector te zijn.

2 Schaalniveau van verwoorde ambities

Opvallend in de interviews met de verschillende betrokkenen is het schaalniveau waarop ambities worden verwoord. Voor de gemeente Wageningen is dat momenteel vooral op het niveau van de gemeente zelf en de kennisas (gemeenten Wageningen en Ede, Wageningen UR). Voor de Wageningen UR is dat op regionaal en internationaal niveau en voor de (bij dit onderzoek betrokken) spelers in het krachtenveld is dat, vooral, het Food Valley gebied. De spelers binnen het krachtenveld zien vooral kansen binnen dit gebied en zouden daarbinnen graag niet-vrijblijvende afspraken maken en (bestuurlijke) stappen zetten. Volgens hen is het met name op dit niveau mogelijk en relevant om innovatief en slagvaardig te ontwikkelen binnen de agrifood sector. Het gaat dan niet alleen om de vestiging van kennisintensieve bedrijven, maar ook om alle

typen bedrijven die daarmee samenhangen, zoals logistieke bedrijven. De durf om innovatief te zijn, grootschalig te denken en risico's te nemen zien zij eerder bij de Wageningen UR dan bij de gemeente terug. Ook in de opgavensessies en de slotconferentie kwam deze spanning in verwoorde ambities en gerichtheid op schaalniveau duidelijk naar voren (zie hoofdstuk 3 voor een weerslag van de opbrengst uit die bijeenkomsten).

2.3 / Illustraties van wederzijdse beïnvloeding

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvraag:

10 In hoeverre beïnvloeden de gemeente en de WUR elkaar op de (beleids-)terreinen (zowel in positieve als negatieve zin)?

In hoofdstuk 1 is aangegeven op welke (beleids-)terreinen de gemeente en de Wageningen UR samenwerken. Op deze terreinen vindt wederzijdse beïnvloeding plaats. Al naar gelang de tijdsgeest en de belangen die er spelen voor de gemeente, de Wageningen UR en het krachtenveld daaromheen, is deze beïnvloeding positief of negatief. Hierna wordt dat op twee terreinen geïllustreerd, namelijk:

- 1 binnen het fysieke domein
- 2 binnen het kenniscluster.

1 Wederzijdse beïnvloeding binnen het fysieke domein

Inleiding

De wegen van de gemeente en Wageningen UR kruisen op allerlei onderwerpen binnen het fysieke domein. De verslagen van de structurele ambtelijk-bestuurlijke overleggen in 2012 tussen gemeente en Wageningen UR laten zien dat de volgende onderwerpen uit het fysieke domein zijn besproken:

- / woningbouwprogramma (waaronder het gezamenlijk optrekken inzake het provinciale KWP3, Kwalitatief Woningbouw Programma 3, waarin de bovenregionale woningbouwproductie wordt vastgelegd¹⁷);
- / locatieontwikkelingen in de stad en rond de campus (waaronder De Dreijen en Duivendaal);
- / voorbereiding op de nieuwe structuurvisie van Wageningen;
- / mobiliteit (zoals een fietstunnel en de Dreeslaan/Mansholtlaan);
- / vergunningtrajecten (bijvoorbeeld in het kader van bespuiten van proefvelden door Wageningen UR).

Het zwaartepunt in die overleggen ligt op concrete locatie- en gebiedsontwikkelingen en beleidslijnen. In deze paragraaf volgt een nadere analyse van de dynamiek en samenhang bij contacten op het fysieke domein. Die analyse vindt plaats aan de hand van een illustratie op het thema huisvesting.

¹⁷ Kennismigranten en studenten maken dat de gemeenten bij de provincie aanspraak kan maken op een bijzonder en/of onderscheidend segment, waardoor zij meer woningen mag bouwen dan regionaal is afgesproken. De gemeente moet de studenten dan echter wel kwijt kunnen.

Studentenhuisvesting

Wageningen is een universiteitsstad. De ontwikkeling van het aantal studenten is daarmee voor gemeente en Wageningen UR een cruciaal kengetal. Het aantal studenten heeft directe gevolgen voor de benodigde woonruimte voor studenten. Na jaren met een overschot aan studentenkamers, wat rond 2005/2006 leidde tot grote leegstand, kent Wageningen sinds enkele jaren juist een tekort aan studentenkamers.

Anticiperen op de behoefte aan studentenhuisvesting is geen zaak van 'korte halen, snel thuis' maar gaat over meerjarige prognoses waarbij effecten heel merkbaar zijn (in termen van over- en ondercapaciteit, in termen van wel of geen bouw op een bepaalde plek). Prognoses zijn gebaseerd op aannamen en vormen zodoende altijd een vereenvoudigde weergave van een toekomstige werkelijkheid. Elke partner bepaalt ook zijn eigen koers. Enkele voorbeelden zijn de volgende:

- / In de gemeentelijke woonvisie 2008-2015 'Wageningen Woont!!' (vastgesteld door de raad op 6 april 2009) en in het coalitieakkoord 2010-2014 (getiteld: 'Samen anders de toekomst in' van 12 april 2010) is aangegeven dat de huisvestingsproblemen van studenten (zowel het creëren van extra studentenkamers als tijdelijke huisvesting) extra aandacht krijgen.
- / In de jaren 2005/2006 was de terugloop van studenten dusdanig sterk dat sloop van enkele studentenflats onontkoombaar was. Voor de studentenhuisvester leidt dit tot enige behoedzaamheid bij het bepalen van de nieuwbouwambities. Bovendien zet zij meer in op multi-inzetbaarheid van gebouwen (een voorbeeld is het bouwen van studentenhuisvesting die met beperkte ingrepen kan omgebouwd naar een eengezinswoning).
- / Het bestuur van de Wageningen UR heeft haar uitgangspunten ten aanzien van huisvesting/vastgoed/bouwzaken vastgelegd in een Masterplan voor de campus (2002) en een strategisch nieuwbouwplan. Daarin speelt concentratie van accommodaties, mensen en activiteiten op de campus een grote rol (zie ook hoofdstuk 3 waarin de Wageningen UR als een belangrijke opgave voor zich ziet om de campus te laten ontwikkelen naar een zogenoemde 'levende biotoop').

Het kan niet anders dan dat doelen soms synchroon lopen en soms juist divergeren. Hoe dan ook is sprake van een fundamentele verwevenheid. Verschillen van inzicht hebben zich ook voorgedaan. Het ging dan met name over de ontwikkeling van het aantal studenten, de urgentie van de noodzaak om studentenkamers te realiseren en de locatie waar die huisvesting het beste gerealiseerd kan worden.

Er bestaat een overlegstructuur waarin de belangrijkste partijen bij studentenhuisvesting in gesprek zijn, namelijk de gemeente Wageningen, Wageningen UR en Idealis ('de studentenhuisvester van Wageningen en Ede'). Daar komen verschillende standpunten en ambities samen. Het biedt echter geen garantie dat de uitkomsten in ieders belang zijn. Een voorbeeld: voor Wageningen UR staat, naast de gewenste campusontwikkeling, voorop dat studenten bij aanvang van hun jaar een woonruimte hebben (en dat kan ook in de gemeente Ede zijn). Voor de gemeente Wageningen is een belangrijke wens dat de studentenhuisvesting vooral gericht blijft op Wageningen (en niet op andere gemeenten).

Besluitvorming in de raad

De gemeenteraad van Wageningen stelt kaders voor het gemeentelijke beleid. Een belangrijk kader op het terrein van studentenhuisvesting is de notitie Studentenhuisvesting 2012-2017.

Op 26 april 2011 is de gemeentelijke 'Notitie studentenhuisvesting Wageningen: een ruimtelijk kader voor studentenhuisvesting in Wageningen 2012-2017' uitgebracht ten behoeve van politieke besluitvorming in juni 2011. De notitie gaat in op de mogelijkheid om studentenhuisvesting toe te laten op het terrein van de campus naast een analyse van andere potentiële locaties voor studentenhuisvesting. In de notitie staat dat er ruimte is voor 900 studentenkamers waarbij niet mogelijk, wenselijk en realistisch wordt geacht dat alle

mogelijke locaties worden ingezet om op korte termijn studentenhuysvesting te realiseren. In hoofdstuk 6 van de notitie staan drie scenario's voor locaties:

- / scenario van binnenstedelijke locaties (intensivering van bestaande gemeentelijk beleid)
- / scenario van mix van binnenstedelijke locaties en de campus
- / scenario van de campus.

De notitie brengt per scenario de plussen en minnen in beeld. Daarbij is niet alleen gekeken naar realisatie van het aantal kamers per scenario, maar ook naar de planning van realisatie. Ook is aangegeven dat rekening gehouden moet worden met veranderende preferenties (bv studentenhuysvesting in woongroepen of in kleinere, individuele eenheden).

Er zijn verschillende informatiebronnen gebruikt voor de notitie zoals enquêteresultaten van Idealis, een gesprek met de studentenraad en studentenprognoses van de Wageningen UR. Op basis daarvan is de kwantitatieve behoefteeraming uitgekomen. De Notitie studentenhuysvesting 2012-2017 is tot stand gekomen in samenspraak met en op basis van gegevens van de WUR. Studentenprognoses van de WUR hebben als basis gediend voor de kwantitatieve behoefteeraming. In het BO is het als vast agendapunt aan de orde geweest. Ook zijn gebruikt voor de notitie (voor een kwalitatieve behoefteeraming).¹⁸

Op 27 juni 2011 vindt in de gemeenteraad besluitvorming plaats over de notitie Studentenhuysvesting 2012-2017. De raad stemt in met 'scenario 2' om huysvesting te realiseren in de binnenstad (200 plekken) én op de campus (400 plekken). In een raadsbreed aangenomen amendement wordt toegevoegd dat leegstaande panden worden benut en in het huysvestingsbeleid worden opgenomen.¹⁹

Woningmarkt

De huysvesting van studenten is niet het enige onderdeel van het onderwerp 'huysvesting' in Wageningen. In april 2011 heeft ABF Research haar rapport Woningmarktverkenning Wageningen 2010-2030 uitgebracht. De verkenning is gemaakt in opdracht van de gemeente Wageningen, Idealis, Wageningen UR en woningcorporatie De Woningstichting. ABF stelt dat woningmarkten regionale markten zijn. In het rapport staat dat de gemeente Wageningen een bijzondere positie heeft in, wat genoemd wordt, het woningmarktgebied Ede.²⁰ Er is in Wageningen een vestigingsoverschot van jongeren (studenten) en van de groep 65+ (door de regiofunctie ten aanzien van verzorgings- en verpleeghuizen), de natuurlijke aanwas (geboorte en sterfte) is licht negatief en er is een positief buitenlands migratiesaldo.²¹ De conclusie in de verkenning is dat een verdere groei van de bevolking en aantal huishoudens in de komende twee decennia (2010-2030) zal plaatsvinden en dat die groei vooral is te danken aan het buitenlands migratiesaldo (influx van gastmedewerkers, aio's/PhD-ers). In het provinciale KWP3 is afgesproken dat er in Wageningen in de periode 2010-2019 maximaal 1400 woningen op de markt komen. Net als voor de studentenhuysvesting gelden hier belangrijke afwegingen over locatiekeuze en aard van de woningbouw.

¹⁸ Notitie studentenhuysvesting Wageningen. Een ruimtelijk kader voor studentenhuysvesting in Wageningen 2012-2017 (april 2011). Raadsbesluit 'Notitie studentenhuysvesting Wageningen' (27 juni 2011).

¹⁹ Wageningen UR heeft in dit kader diverse initiatieven ontplooid zoals 'Het Depot' (expositie van een bijzondere en grote collectie beelden) en de restauratie van de Tropische Kas.

²⁰ Woningmarktverkenning Wageningen, ABF Research, p.19-20.

²¹ Woningmarkt verkenning Wageningen, ABF Research, p. 7-9.

Structuurvisie 2030

Het belangrijkste, fysieke kader voor een gemeente is de structuurvisie. De gemeente werkt momenteel aan een nieuwe structuurvisie (zie ook hoofdstuk 1). Een structuurvisie geeft aan hoe Wageningen zich als gemeente verder wil ontwikkelen en laat zien wat de gemeente moet doen om de stad te worden die zij voor ogen heeft. De structuurvisie geeft de kaders aan waarbinnen het ruimtelijk beleid uitwerkt moet worden. Volgens de planning wordt de nieuwe structuurvisie in de zomer/najaar 2013 aangeboden ter vaststelling aan de raad. De thans geldende structuurvisie stamt uit 2003.

De structuurvisie 2003 is opgesteld in een tijd die onvergelykbaar is met de huidige. Hoewel de start van een economische crisis niet eenduidig is te markeren, wordt algemeen geaccepteerd dat vanaf 2008 de economie sterk in het slop zit. De verwachte groei van woningen en kantoren ten tijde van het opstellen van de structuurvisie 2003 valt slechts voor de helft te realiseren.

De economische crisis maakt dat partijen zich opnieuw moeten bezinnen en daar moet je elkaar weer in vinden. Er spelen verschillende belangen als het gaat om de bestemming van gebouwen/gebied, bedienen van doelgroepen en de mogelijkheden in opbrengst (maatschappelijk en financieel). De verkenning van deze nieuwe verhoudingen vindt plaats in het kader van de structuurvisie en het KWP3. Dat zijn geen gemakkelijke processen omdat alle betrokkenen hierin hun input moeten leveren, omdat prognoses ongewis zijn en omdat het 'oude' instrumentarium voor gebiedsontwikkeling niet meer past bij de huidige marktomstandigheden.

Balanceren op een slap koord

Locatiekeuze, studentenprognoses, veranderende huisvestingsbehoeften, economische ontwikkeling, doelen/agenda's/opvattingen van betrokkenen (gemeenteraad, college, Wageningen UR etc.) grijpen in elkaar in. Dat brengt een continue belangafweging met zich mee die altijd precair is. Gelijktijdige wensen van juiste en voldoende informatie, ambitie (en snelle realisatie daarvan) én draagvlak maken dat besluitvorming vrijwel altijd meebrengt dat gebalanceerd moet worden op een slap koord. Daardoor is de relatie tussen gemeente en Wageningen UR altijd een relatie die niet vanzelfsprekend is en altijd in beweging is.

2 Wederzijdse beïnvloeding binnen het kenniscluster

Inleiding

Een overkoepelende gemeenschappelijke ambitie van de gemeente, de Wageningen UR de Regio Food Valley, de stichting Food Valley en de kennisas (gemeente Wageningen, Wageningen UR, gemeente Ede) is de (verdere) ontwikkeling van het kenniscluster op het gebied van agri-food. De focus, die de verschillende partijen daarbij hebben, en het schaalniveau waarop zij hun ambities wensen te verwezenlijken verschilt.

Vestigingsbeleid

Een gezamenlijke ambitie is om bedrijven op het gebied van agri-food naar de regio Food Valley te halen. Daarbij richt de gemeente Wageningen zich specifiek op de vestiging van kennisintensieve bedrijven binnen haar gemeentegrenzen. Vanuit die optiek gaat er vanuit het college meer aandacht uit naar de vestiging van bedrijven op de kennisas, dan op de bredere vestiging van bedrijven in de regio die aan de agrifood sector zijn gelinkt (zoals bedrijven in de maakindustrie of logistieke centra). In de interviews en opgavensessies is vanuit het krachtenveld en de Wageningen UR een bredere ambitie getoond, die zich op de gehele regio

richt. Daarbij is aangegeven dat Wageningen een prominente rol kan spelen, maar die kans te vaak laat liggen en overlaat aan de andere gemeenten in de regio. Dit oordeel wordt onderbouwd aan de hand van de wijze waarop de gemeente Wageningen met het vestigingsbeleid omgaat. De gemeente wil de vestiging van kennisintensieve bedrijven faciliteren door middel van haar vestigingsbeleid. Afspraken over vergunningen, leges en bovenwijkse voorzieningen moeten het voor dit type bedrijven aantrekkelijk en makkelijk maken om zich op het grondgebied van Wageningen te vestigen. Juist over deze afspraken (de mate waarin de gemeente haar faciliterende rol vervult) bestaat discussie tussen de gemeente en de Wageningen UR. Er is nog te vaak sprake van onheldere afspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van leges en bovenwijkse voorzieningen, waardoor de relatie van begin af aan precair is.²² In interviews is aangegeven dat de gemeente echter ook een grotere rol kan spelen in de actieve lobby voor deze bedrijven (zie ook hieronder). Wanneer de gemeente dat niet doet, ontstaat er een slecht imago, wat bedrijven die zich potentieel in Wageningen willen vestigen afschrikt. Zowel de Wageningen UR als bijvoorbeeld het WOC hebben hierover afstemming met het college.

Food Valley

Binnen het gebied Food Valley claimt de gemeente Wageningen een onderdeel van het kenniscluster, namelijk de research en development kant. De bedrijven die hieronder vallen, worden voornamelijk in Wageningen (of op de kennisas) gevestigd en daar richt de gemeente dan ook het vestigingsbeleid op in. De Wageningen UR heeft exclusief grond gereserveerd op de campus voor de top van R&D bedrijven, zoals Friesland Campina. Logistieke en productiegerichte bedrijven op het gebied van agri-food krijgen een plek bij de andere gemeenten binnen Food Valley.

In interviews is aangegeven dat de gemeente zich vooral concentreert op de kennisas en minder op het grotere gebied Food Valley. De gemeente Ede is, vanuit haar voorzittersrol, het 'uithangbord' voor de regio en treedt vanuit die rol ook actiever op. Ook is aangegeven dat de gemeente Wageningen minder slagkracht heeft dan de gemeente Ede om proactief te kunnen reageren, bijvoorbeeld in de lobby. Food Valley is volgens de Wageningen UR en het (in dit onderzoek betrokken partners) krachtenveld een vehikel waar de regio politiek-bestuurlijk en financieel graag in investeert. Enerzijds kan dit worden geïnterpreteerd als een graadmeter voor het ambitieniveau van de gemeente, anderzijds ligt de oorzaak ook in de politieke dynamiek van de gemeente. Vanuit de gemeente Wageningen bestaat de nadrukkelijke wens om alle keuzes voor de regio eerst lokaal te behandelen en hier besluitvorming over te laten plaatsvinden. De gemeentelijke autonomie staat momenteel hoog op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeente. Op 26 februari 2013 heeft het college nog een raadsbrief verzonden waarin voor deze autonomie wordt gepleit en in dat licht onder andere de samenwerkingsverbanden nog eens te bezien. De gemeente heeft niet de intentie deze verbanden te verbreken, maar "de gemeente is er wel alert op om geen onomkeerbare situaties te creëren".²³ In de brief geeft het college aan dat de ervaringen met de samenwerking op inhoudelijke terreinen in Food Valley gemengd zijn. Een positieve ervaring is die met de kennisas. De gemengde ervaringen maken echter wel dat het college de invulling van de samenwerking binnen Food Valley verband wil heroverwegen. Op basis van bredere ontwikkelingen die op de gemeente afkomen vanuit het rijk (onder andere opschaling naar 100.000+ gemeenten, opgelegde samenwerkingsverbanden, decentralisaties en bezuinigingen), wil de gemeente er voor waken geen fusiegemeente te worden.²⁴

²² De gemeente is voornemens om eind 2013 het onderwerp bovenwijkse voorzieningen in de raad te behandelen.

²³ http://www.wageningen.nl/Raad_college_en_organisatie/Autonomie_Wageningen/College_spreekt_zich_uit_Wageningen_moe_t_autonoom_blijven

²⁴ Raadsbrief 'Regionale samenwerking' (26 februari 2013).

In die zin verschillen de ambities ten aanzien van de schaalniveaus waarop geacteerd moet worden. De Wageningen UR en het krachtenveld zien vooral kansen in Food Valley verband en zien voor de toekomst wellicht formelere vormen van samenwerking binnen dit verband. De gemeente Wageningen ziet vooral kansen op onderdelen van Food Valley (kennisas) en streeft nadrukkelijk naar gemeentelijke autonomie. Een risico hierbij is genoemd in paragraaf 2.2.2. (namelijk een te zeer uiteenlopen van schaalniveaus waarop gemeente en Wageningen UR hun ambities onderstrepen met concrete handelingen en acties).

2.4 / Toetsingskader

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 6 tot en met 10 beantwoord. Die beantwoording leidt tot de volgende normbeoordeling:

Norm	Beoordeling
<p>/ De afspraken en (de aard van) het onderling contact tussen de gemeente en de Wageningen UR hebben in de praktijk voldoende handvatten en waarborgen geboden om problemen en knelpunten, maar ook kansen, tijdig te herkennen en te communiceren (en op te pakken)</p>	<p>Deels voldaan</p> <p>Het periodieke overleg op het fysieke domein stelt de gemeente en de Wageningen UR in staat om structureel informatie uit te wisselen en af te stemmen. In deze overleggen worden de mogelijke problemen en knelpunten ook onderling besproken. In de praktijk verschilt het per onderwerp en hoe ver de afstemming gaat en in welke mate er naar oplossingen wordt gezocht of kansen worden benut. Ook ontwikkelingen op bijvoorbeeld economisch en bestuurlijk niveau zijn van invloed op het onderlinge contact en voor de tijdigheid in het oppakken van knelpunten en kansen.</p>
<p>/ De gemeente en de Wageningen UR hebben geanticipeerd op ontwikkelingen en gezamenlijke opgaven door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de eerste signalen over risico's en kansen ('problematiek') tijdig te herkennen; - de aard van de risico's en kansen en de mogelijke oplossingen/handelingen tijdig op te schalen naar het college van B&W en het college van bestuur; - op bestuurlijk niveau tijdig en heldere acties te ondernemen om de problematiek op te lossen. 	<p>Deels voldaan</p> <p>Op deelterreinen, zoals studentenhuisvesting of de herbestemming van oude universiteitsgebouwen, vindt vaak wel een oriëntatie op de risico's en kansen plaats. In deze onderzoeksfase trekken de gemeente en de Wageningen UR deels samen op. De insteek van de Wageningen UR is daarbij meer vanuit ambities/kansen/ondernemen en van de gemeente meer op draagvlak/risicobeheersing/betrokkenheid.</p>

<p>/ Er is sprake van coherente gemeentelijke aandacht voor de relatie met de Wageningen UR (ambtelijk, college, raad)</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>De aandacht voor de relatie met de Wageningen UR verschilt per niveau binnen de gemeente (college, organisatie, raad). Op ambtelijk niveau is er periodiek contact over deelterreinen op het fysieke domein, op bestuurlijk niveau is er incidenteel contact wanneer een specifiek onderwerp aandacht behoeft en op het niveau van de raad is er nauwelijks contact. Doordat wethouders deelnemen in een structureel overleg waarbij vanuit Wageningen UR geen bestuurders deelnemen, is de adressering niet coherent. De aandacht gaat daarnaast uit naar specifieke onderwerpen en niet zozeer naar de relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR.</p>
<p>/ De gemeente en de Wageningen UR hebben afspraken gemaakt over externe communicatie met gezamenlijke (lokale en regionale) partners</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>De gemeente en de Wageningen UR communiceren met elkaar in 'ketenverband' zoals rondom Food Valley of de kennisas waarin ook andere partners betrokken zijn. Er zijn echter geen afspraken over hoe de twee gezamenlijk naar buiten treden in hun communicatie over en promotie van het 'merk Wageningen'. In haar promotiebeleid (zie hoofdstuk 1) besteedt de gemeente wel aandacht aan de relatie met de Wageningen UR als onderdeel van de City of Life Sciences.</p>
<p>/ De gemeente en de Wageningen UR erkennen de belangen van de partners in de omgeving en treden hierover met hen in gesprek</p>	<p>Voldaan</p> <p>De gemeente en de Wageningen UR treden afzonderlijk van elkaar in gesprek met stakeholders uit het krachtenveld. De gemeente heeft bijvoorbeeld een periodiek overleg met de woningstichting en de studentenhuisvester over woningbouw en studentenhuisvesting. De Wageningen UR onderhoudt contact met het WOC over bedrijvigheid op de campus. In deze gesprekken is ruimte voor het bespreken van elkaars belangen.</p>
<p>/ De gemeente houdt actief zicht op publieke en private partijen die het profiel van de gemeente, inclusief de positie van de Wageningen UR hierin, versterken</p>	<p>Deels voldaan</p> <p>De gemeente zet actief in op de ontwikkeling van de kennisas om</p>

	<p>kennisintensieve bedrijven tussen Ede en Wageningen te vestigen. De kennisas versterkt het profiel van Wageningen als City of Life Sciences. In de interviews en opgavensessies is echter aangegeven dat de gemeente een actievere rol kan spelen in het signaleren van kansen om het profiel te versterken en het faciliteren van het vervolgproces (vestiging, vergunningen, etc.)</p>
<p>/ De gemeente neemt initiatief om het extern samenspel te faciliteren (verbinden en makelen)</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>Hoewel het college van de gemeente Wageningen een duidelijk faciliterende rol voor de gemeente ziet weggelegd, ligt het initiatief voor het externe samenspel vaak niet bij de gemeente Wageningen. Zij zijn eerder volgend. Tot nu toe is vooral de gemeente Ede de initiatiefnemer in extern samenspel rond Food Valley en World Food Center.</p>
<p>/ De gemeente besteedt aandacht aan de rolverdeling tussen de gemeente en de omgeving in termen van taken/bevoegdheden en afstemming hierover</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>Er vindt geen afstemming plaats over de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de gemeente en het krachtenveld.</p>

3 Opgavenkaart en –kompas

3.1 / Opgavensessies

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvragen:

- 11 Welke opgaven zien de betrokken partijen (gemeente, WUR, omgeving) voor de nabije toekomst?
- 12 Welke elementen uit de relatie zijn volgens betrokkenen succesvol en welke behoeven verbetering?
- 13 Had een andere houding van beide partijen tot andere (meer en meer positieve) resultaten kunnen leiden?

Bij de beantwoording maakt de rekenkamer onderscheid naar drie aspecten, namelijk:

- 1 Proces opgavensessies;
- 2 Resultaten en duiding opgaven;
- 3 Samenvatting in beelden.

Hierna licht de rekenkamer alledrie aspecten toe.

1 Proces opgavensessies

Op 7 en 18 februari 2013 hebben vier zogenoemde opgavensessies plaatsgevonden. Tijdens die sessies hebben vier groepen van betrokkenen namelijk lokale politici, een vertegenwoordiging namens de Wageningen UR, collegeleden plus ambtelijke ondersteuners én vertegenwoordigers uit de Omgeving (ondernemers, buurgemeente, georganiseerde verbanden) los van elkaar, maar volgens dezelfde methodiek, benoemd welke opgaven er liggen voor de toekomstige relatie van de Wageningen UR en de gemeente Wageningen. Op basis van de resultaten van de vier sessies heeft de rekenkamer een opgavenkaart gemaakt. Daarin is per doelgroep de top-4 van belangrijkste opgaven opgenomen. Het zijn die opgaven die in de sessies de meeste bijval krijgen. De rekenkamer heeft deze 'top-4 per sessie' vervolgens geanalyseerd en vertaald naar vier (groepsoverstijgende) hoofdoggaven voor de relatie van gemeente en Wageningen UR. Die hoofdoggaven zijn: 'erkennen', 'verbinden en doen', 'bereikbaarheid en mobiliteit' en 'ontwikkeling: positionering en profilering'. In paragraaf 3 zijn deze hoofdoggaven en de top-4 opgaven per doelgroep uitgebreider beschreven.

2 Resultaten en duiding opgaven

Duiding relatie gemeente Wageningen en Wageningen UR

Tijdens de opgavensessies hebben de verschillende groepen betrokkenen de relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR geduid. Succesvolle elementen uit de relatie, die zijn genoemd, zijn:

- / duurzaam
- / degelijk
- / voor eigen belang kunnen opkomen.

Daarnaast is er een aantal verbeterpunten voor de relatie genoemd:

- / weinig flexibel
- / onvoldoende transparant
- / onberekenbaar, ad hoc
- / onvoldoende ambitieus.

Ook zijn er elementen genoemd die de relatie omschrijven, maar niet per se succesvol of als verbeterpunt zijn aan te merken:

- / onevenwichtige relatie (één dominante speler)
- / zakelijk.

In de onderstaande subparagrafen staan bevindingen uit de opgavensessies toegelicht:

Tegenstrijdigheden in opgaven

In sommige opgaven die door één groep zijn genoemd, lijken tegenstrijdigheden te zitten. Een voorbeeld hiervan is opgave 1 'het bedrijfsbelang voorbij' en opgave 4 'gezamenlijke lobby' die door de raad zijn geformuleerd. In de mondelinge toelichting op deze opgaven is deze tegenstrijdigheid minder dan op het eerste gezicht lijkt. Zo staat 'het bedrijfsbelang voorbij' niet alleen representatief voor de opvatting van de raad dat de Wageningen UR meer maatschappelijk kan bijdragen en minder aan van het eigen bedrijfsbelang zou moeten uitgaan. Het staat óók representatief voor de sociaal-culturele levendigheid, die karakteristiek is voor een universiteitsstad, die de raad tot uitdrukking wil brengen. Bovendien geldt dat de gemeenteraad bij uitstek de plaats is waar verschillende opvattingen bij elkaar komen. Het past bij een democratisch forum dat er tegenstrijdigheden zijn.

Verschillen in ambitie

De Wageningen UR en de Omgeving trekken de relatie tussen de Wageningen UR en gemeente veel breder en zijn daarin ambitieuzer dan met name de raad maar ook dan het college. Bij de Wageningen UR en de Omgeving leeft een groter besef van urgentie om als 'grote speler' te acteren om 'de slag niet te missen' in de positionering als de top of food-agri gebied. Dat betekent bijvoorbeeld dat de betrokkenen samen moeten werken om andere grote spelers, zoals Numico, Unilever, maar ook de Braziliaanse, Turkse en Chinese top van de foodindustrie binnen te halen. Die kans wordt nu soms gemist, omdat er een verschil in ambitieniveau tussen de gemeente en de Wageningen UR (en Omgeving) bestaat en er te laat of niet wordt gehandeld. De ambitie van de gemeente is meer op Wageningen zelf gericht, waarbij aspecten als leefbaarheid en een aantrekkelijke publieke ruimte een belangrijke rol spelen. In die zin bestaat er bijvoorbeeld een spanning tussen opgave 1 'het bedrijfsbelang voorbij' van de raad en prioriteit 1 'Bloei UR is bloei Wageningen' van de Wageningen UR (zie ook paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.3).

Kansen en beperkingen in communicatie

De verschillende groepen van betrokkenen hebben tijdens de sessies praktische, dagelijkse kansen benoemd voor de verbetering (van de zichtbaarheid) van de relatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het afleggen van werkbezoeken en het leveren van actieve en zichtbare bijdragen aan het publieke debat. Beide gebeuren nu nog onvoldoende waardoor de betrokkenen elkaar ook onvoldoende kunnen aanvoelen en wederzijdse verwachtingen uit elkaar kunnen lopen.

Ontwikkelingen

Het college van de gemeente Wageningen zet sterk in op het behoud van autonomie van de gemeente en ziet samenwerking vooral op het gebied van de kennisas tussen Ede en Wageningen. De Wageningen UR en vooral de Omgeving zien vooral kansen wanneer er (al dan niet formeel) wordt opgeschaald naar het gebied Food Valley. Door het verschil in focus ontstaat er ook een verschil in ambitie en worden er andere keuzes gemaakt als het bijvoorbeeld gaat om het inzetten van capaciteit om processen te faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn de bedrijvenacquisitie en de positionering van het gebied Food Valley.

Ontwikkelingen worden door de verschillende groepen betrokkenen ook anders geïnterpreteerd. Uit het eerdere onderzoek kan dat worden geïllustreerd aan de hand van het beleid voor studentenhuisvesting. Er bestaan verschillende (interpretaties van) visies over hoe de toekomst er uit ziet en welke houding dat op dit moment van de gemeente en de Wageningen UR vergt.

Verbondenheid

Opgave 2 'Op de hoogte zijn' van de raad en Opgave 2 'Uitdragen van verbondenheid' van de Wageningen UR liggen in elkaars verlengde. Een aandachtspunt hierbij voor de Wageningen UR is wel dat zij ook zichtbaar participeert in de gemeente. De verbondenheid is nu vooral zichtbaar in de overlegstructuur tussen de gemeente en de Wageningen UR. In die zin krijgt de relatie vooral op ambtelijk en bestuurlijk (college) niveau uiting. De raad is afhankelijk van de informatievoorziening van het college. Deze informatievoorziening is nu onvoldoende voor de raad om goed zicht te hebben op de relatie en verbondenheid tussen de gemeente en Wageningen UR. Er is geen platform of werkwijze waarop de verbondenheid in meer beschouwelijke zin wordt besproken of vastgelegd. Zo is er geen visie of overleg over de inrichting van de toekomstige samenwerking, zoals er in andere universiteitsgemeenten wel bestaat.²⁵

Volgordelijkheid hoofdpogaven en mate van verstrekkende gevolgen

De vier hoofdpogaven dragen een bepaalde volgordelijkheid in zich, zo wordt door alle groepen betrokkenen aangegeven. Daarbij valt of staat de relatie tussen de gemeente en de Wageningen UR met de erkenning van elkaars belangen en de verschillen en overeenkomsten daartussen. De erkenning van de relatie met plussen en minnen is het uitgangspunt voor de overige hoofdpogaven. Hierna volgt verbinden en doen, samen optrekken en plannen maken om deze vervolgens uit te voeren. Op die manier krijgt de samenwerking ook echt vorm en meerwaarde. Deze vorm en meerwaarde, beïnvloed door verschillende ontwikkelingen in de tijd, worden vervolgens uitgedragen: profilering en positionering. In de positionering en profilering worden passende keuzes gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld schaal, niveau, imago en type voorzieningen. Een voorbeeld van dergelijke voorzieningen zijn de mobiliteit en bereikbaarheid. Dit zijn middelen die logisch uit eerdere keuzes voortvloeien en deze keuzes mogelijk maken.

3 Samenvatting in beelden (opgavenkaart)

Hieronder is de opgavenkaart in beeld gebracht. Allereerst volgt het beeld van de vier hoofdpogaven in de relatie tussen gemeente en Wageningen UR (zoals benoemd en samengesteld door de onderzoekers). Daarna volgt het beeld van de 'top-4' van opgaven per doelgroep.

²⁵ Voorbeelden van strategische documenten tussen een gemeente en een universiteit zijn: convenant 'Lokaal innovatieprogramma 2012-2014' (Eindhoven) en 'Univercity op de Zuidas' (gemeente Amsterdam en Vrije Universiteit).

OPGAVENKAART



ERKENNEN

Het accepteren van de verschillen onderling en niet problematiseren. Ook de gemeenschappelijke belangen zien. De erkenning van een verbondenheid met plussen en minnen.

BEREIKBAARHEID EN MOBILITEIT

Voldoende en goede infrastructurele verbindingen naar en ontsluiting van de campus en Wageningen

VERBINDEN EN DOEN

Creëren van meerwaarde in samenwerking door samen op te trekken en op te pakken. Elkaar opzoeken, kennis delen, tot nieuwe gezamenlijke inzichten en agenda's komen en plannen maken en uitvoeren.

ONTWIKKELINGEN: POSITIONERING EN PROFILERING

Het zicht op en interpretatie van ontwikkelingen leidt tot passende positionering en profilering. Positionering op schaal, niveau, op lange en korte termijn. Profilering door gemaakte keuzes uit te dragen en zichtbaar te maken in bijvoorbeeld imago, merk, type voorzieningen, aanzicht van openbare en publieke ruimte etc.



city of Life sciences



Partnersteden



Raad

College - organisatie

Wageningen UR

Omgeving

1

HET BEDRIJFSBELANG VOORBIJ

Meer maatschappelijke
verantwoordelijkheid voelen en
nemen door de Wageningen UR.
Bloeiend sociaal-cultureel leven
passend bij universiteitsstad

ANDERE TIJDEN, PASSEND MERK

Sterke veranderingen vergen
een herprofilering: waar
staat Wageningen (UR) nog
voor?

BLOEI UR IS BLOEI WAGENINGEN

Erkenning van de gemeente
dat het wel en wee van de
Wageningen UR bijdraagt
aan de groei en bloei van de
gemeente

WERELDSPELER OP FOOD EN AGRI

Positionering en profilering
gebied door research and
development food & agri en
fysieke zichtbaarheid (o.a WFC)

2

OP DE HOOGTE ZIJN

Meenemen in elkaars plannen.
Je verbinden aan de plannen en
dat uitdragen

GEMEENSCHAPPELIJKE AGENDA

Voor de komende 5-10 jaar in
breed samenwerkingsverband.
Gemeente Wageningen samen
met bedrijven en instellingen

UITDRAGEN VAN VERBONDENHEID

Gezamenlijk en openlijk
uitdragen van relatie, ook naar
gemeenschap

DURVEN OPSCHALEN

Keuzes maken in schaalniveau
door 'gemeente' Food Valley te
positioneren als lokaal bestuur

3

BEGRIIP EN ERKENNING

Erkenning van ongelijkheid leidt
tot begrip wederzijdse belangen

AANTREKKELIJKE PUBLIEKE RUIMTE

Profileren en onderscheiden in
het aanzien van de publieke en
private ruimte. Campus is ook
publiek

LEVENDE BIOTOOP

Ontwikkeling naar hoogwaardig
gebied voor innovatieve en
kennisintensieve
bedrijven/instellingen en
persoenen op food-agri gebied

CO-CREATIE VAN OPLOSSINGEN

Oplossingen creëren in plaats van
enkel op problemen te
anticiperen. Geen ruimte meer
voor afwachten, tijd voor
innovatie en slagkracht

4

GEZAMELIJKE LOBBY

Samen optrekken richting
provincie, Den Haag en Brussel

DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

In gesprek gaan over de mate van
vanzelfsprekendheid van groei,
stabilisatie en krimp

INFRASTRUCTURELE VERBINDINGEN

Bereikbaarheid van het gebied in
alle mobiliteitsopzichten (A50,
fietspaden, OV)

ECONOMISCHE GEBIEDSONTWIKKELING

Acquisitie van bedrijven
benaderen vanuit een groter
gebied dan individuele gemeenten
of belangen

3.2 / Opgavenkompas

In deze paragraaf beantwoordt de rekenkamer de volgende deelvragen:

- 14 Hoe ziet een optimale relatie tussen de gemeente en de WUR er uit?
- 15 Hoe en op welke terreinen zou men meer en beter gebruik van elkaar kunnen maken?
- 16 Welke verbeteringen zijn nodig voor een optimale relatie?

Bij de beantwoording maakt de rekenkamer onderscheid naar twee aspecten, namelijk:

- 1 Proces opgavenkompas
- 2 Resultaten opgavenkompas

Beide aspecten licht de rekenkamer hieronder toe.

1 Proces opgavenkompas

De rekenkamer heeft op 28 februari een slotconferentie georganiseerd voor alle vier de groepen betrokkenen. Tijdens deze conferentie is de opgavenkaart gepresenteerd en zijn de vier hoofdogaven in groepen besproken. De groepen bestonden uit deelnemers uit alle vier de eerdere groepen (en kenden in tegenstelling tot de opgavensessies een heterogene samenstelling). De groepen hebben per opgave benoemd wat er nodig is om tot een succesvolle realisatie van de opgave te komen. Deze kritische succesfactoren zijn met elkaar gedeeld en door de rekenkamer verwerkt in een opgavenkompas. De uiteindelijke resultaten zijn hieronder weergegeven. De opbouw is als volgt: bovenaan staan drie opgaven genoemd, daaronder staan vier 'lessen' die van toepassing zijn op alle denkbare opgaven (én daarmee de essentie vormen voor het realiseren van alle opgaven) en onderaan staan concrete verbetervoorstellen per opgave.

OPGAVENKOMPAS



Verbinden en doen

Creëren van meerwaarde in samenwerking door samen op te trekken en op te pakken. Elkaar opzoeken, kennis delen, tot nieuwe gezamenlijke inzichten en agenda's komen en plannen maken en uitvoeren.

Ontwikkelingen; positionering en profilering

Het zicht op en interpretatie van ontwikkelingen leidt tot passende positionering en profilering. Positionering op schaal, niveau, op lange en korte termijn. Profilering door gemaakte keuzes uit te dragen zichtbaar te maken in bijvoorbeeld imago, merk, type voorzieningen, het aanzicht van openbare en publieke ruimte etc.

Bereikbaarheid en mobiliteit

Voldoende en goede infrastructurele verbindingen naar en ontsluiting van de campus en Wageningen.

“Een optimale relatie tussen gemeente en Wageningen UR begint met erkenning”

“Het accepteren van de onderlinge verschillen”

“Gemeenschappelijke belangen zien”

“Erkennen van een verbondenheid met plussen en minnen”

Verbinden en doen

“Ken elkaars mening en participeer zichtbaar en actief in het openbare debat (bijvoorbeeld door inspraak in een raadscommissie).

“Beter zichtbaar maken van de relatie. Er wordt veel gezamenlijk opgepakt, zoals het expatcenter en andere gezamenlijke dienstverlening. College en Wageningen UR kunnen dat beter uitdragen naar de gemeenschap. Daarnaast is er een rol voor het college om richting de raad aan te geven welke contacten er lopen en welke activiteiten er plaatsvinden. Er is een rol voor de Wageningen UR om hun bijdrage aan de gemeenschap met trots uit te dragen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de bibliotheek.”

“Meer gebruikmaken en delen van elkaars kennis over mogelijkheden ten aanzien van bijvoorbeeld beschikbare subsidies, onderzoeksgegevens etc.”

“Betrek elkaar bij elkaars omgeving, door meer bij elkaar op bezoek te gaan.”

Ontwikkelingen; positionering en profilering

“In houding de wederkerigheid in de relatie tussen gemeente en Wageningen UR uitdragen. Als het goed gaat met Wageningen gaat het ook goed met de Wageningen UR en vice versa.”

“Om tot de top 5 internationale regio's op het gebied van agri-food te blijven behoren, moet je op een daarbij passend speelveld lobbyen en acteren. Dat betekent investeren in gebiedsontwikkeling voor de hoogwaardige kennisintensieve sector. Voor acquisitie van bedrijven in die sector moet de juiste schaal worden gekozen voor gezamenlijke lobby, onderhandelingen etc., bijvoorbeeld richting het Ministerie van Economische Zaken. Het begint erbij dat de gemeente en de Wageningen UR deze ambitie omschrijven.”

Bereikbaarheid en mobiliteit

“Goede verbindingen naar de campus én (niet of) de stad zijn een noodzaak. Het is aan de gemeente, de Wageningen UR en bedrijven om deze gezamenlijke eis/vraag uit te dragen en te adresseren bij de provincie Gelderland.”

“Fietsbereikbaarheid tussen stad en campus optimaliseren. Geen obstakels op de route tussen campus en stad. Dit is een gezamenlijke opgave en verantwoordelijkheid voor gemeente en Wageningen UR, zowel financieel als in bestuurlijke prioritering.”

“Herkenbare bewegwijzering. Het moet voor bezoekers van buitenaf (internationale gasten uit wetenschap en bedrijfsleven, toeristen, studenten etc.) duidelijk zijn wanneer zij Wageningen City of Life Sciences en de campus binnen komen of zij nou met de auto of het openbaar vervoer komen. Bijvoorbeeld door middel van duidelijke haltenamen.”

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Thema	Norm
Visie en strategie (van gemeente en van WUR)	<ul style="list-style-type: none">/ De gemeente Wageningen hanteert een visie op de samenwerking met de WUR die als basis dient voor de samenwerking op alle beleidsterreinen en op alle niveaus (raad, college, organisatie)/ De gemeente en de WUR kennen elkaars toekomstvisie/ De gemeente en de WUR erkennen aantoonbaar elkaars belangen/ Strategische agenda's van de gemeente en de WUR worden met elkaar afgestemd/ Er is sprake van coherente gemeentelijke aandacht voor de relatie met de WUR (ambtelijk, college, raad)
Intern samenspel (tussen gemeente en WUR)	<ul style="list-style-type: none">/ De afspraken en (de aard van) het onderling contact tussen de gemeente en de WUR hebben in de praktijk voldoende handvatten en waarborgen geboden om problemen en knelpunten, maar ook kansen, tijdig te herkennen en te communiceren (en op te pakken)/ De gemeente en de WUR hebben geanticipeerd op ontwikkelingen en gezamenlijke opgaven door:<ul style="list-style-type: none">- de eerste signalen over risico's en kansen ('problematiek') tijdig te herkennen;- de aard van de risico's en kansen en de mogelijke oplossingen/handelingen tijdig op te schalen naar het college van B&W en het college van bestuur;- op bestuurlijk niveau tijdig en heldere acties te ondernemen om de problematiek op te lossen.
Extern samenspel (tussen gemeente en WUR enerzijds en de omgeving anderzijds)	<ul style="list-style-type: none">/ De gemeente en de WUR hebben afspraken gemaakt over externe communicatie met gezamenlijke (lokale en regionale) partners/ De gemeente en de WUR erkennen de belangen van de partners in de omgeving en treden hierover met hen in gesprek/ De gemeente houdt actief zicht op publieke en private partijen die het profiel van de gemeente, inclusief de positie van de WUR hierin, versterken

	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="833 465 1458 526">/ De gemeente neemt initiatief om het extern samenspel te faciliteren (verbinden en makelen)<li data-bbox="833 526 1458 651">/ De gemeente besteedt aandacht aan de rolverdeling tussen de gemeente en de omgeving in termen van taken/bevoegdheden en afstemming hierover
--	--

Bijlage 2. Bronnen

Documenten

- / 'Innovatief ontwikkelen', Vallei Business (nummer 2), 2011. Interview met wethouder Lex Hoefsloot.
- / Raadsbesluit 'Kadernota ontwikkeling Wageningen Campus (De Born)', 11 maart 2009.
- / www.wageningenur.nl, www.regiofoodvalley.nl, www.wageningen.nl, www.foodvalley.nl
- / Achtergronddocument Structuurvisie Wageningen (vastgesteld door gemeenteraad op 24 september 2012)
- / Strategische Agenda Food Valley 2011-2015
- / B&W-advies 'Promotiebeleid Wageningen City of Life Sciences' (5 december 2007)
- / Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019, provincie Gelderland
- / gemeentelijke woonvisie 2008-2015 'Wageningen Woont!!' (vastgesteld door de raad op 6 april 2009)
- / het coalitieakkoord 2010-2014 (getiteld: 'Samen anders de toekomst in' van 12 april 2010)
- / 'Notitie studentenhuisvesting Wageningen: een ruimtelijk kader voor studentenhuisvesting in Wageningen 2012-2017' (besluitvorming in gemeenteraad op 27 juni 2011)
- / rapport Woningmarktverkenning Wageningen 2010-2030, ABF Research (april 2011)

Interviews

Naam en functie	Datum
Dhr. Hoefsloot – wethouder gemeente Wageningen Dhr. Uitdehaag – wethouder gemeente Wageningen	14 januari 2013
Dhr. Booman – directeur Facilitair Bedrijf Wageningen UR Dhr. Vink – woordvoerder en issue manager Wageningen UR	14 januari 2013
Dhr. Mariani – hoofd concernafdeling Ruimte Dhr. Breedveld - Teammanager Grondgebiedzaken concernafdeling Ruimte	28 januari 2013

Opgavensessies

Groep en deelname	Datum
<i>Wageningen UR</i> Deelname door een lid van de Raad van Bestuur, de woordvoerder/issue manager en de directeur van het Facilitair Bedrijf	7 februari 2013
<i>College en organisatie</i> Deelname door twee wethouders en circa 10 ambtenaren met diverse achtergronden (zoals vergunningen, grondgebiedszaken en publiekszaken)	18 februari 2013

<p><i>Omgeving</i></p> <p>Deelname door verschillende ondernemers (waaronder namens horeca en ondernemers in de binnenstad), een buurgemeente en de studentenhuisvester.</p>	<p>7 februari 2013</p>
<p><i>Raad</i></p> <p>Deelname door, tenminste, één raadslid per fractie uit de gemeenteraad</p>	<p>18 februari 2013</p>
<p><i>Slotconferentie</i></p> <p>Alle deelnemers uit de bovengenoemde sessies waren hiervoor uitgenodigd. Er waren circa 20 deelnemers waarbij sprake was van een herkenbare inbreng vanuit de vier doelgroepen.</p>	<p>28 februari 2013</p>