

Uden in perspectief: op weg naar samenwerkingskracht

**Rapportage
Gemeente Uden**

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

BMC Advies B.V.
juni 2015
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
J. de Wit MSc
Correspondentienummer: AD-1006-74943

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
	1.1 Aanleiding van het onderzoek	2
	1.2 Dynamiek in de regio dwingt ook Uden tot toekomstbestendige keuzes	3
	1.3 3S-analysekader: van bestuurskracht naar samenwerkingskracht	4
	1.4 Kwaliteitscriteria van intergemeentelijke samenwerking	6
	1.5 Verantwoording en onderzoeksmethoden	6
HOOFDSTUK 2	VERTREKPUNT GEMEENTE UDEN	7
	2.1 Ruimtelijke, economische en sociale samenhang in de regio	7
	2.2 Samenvatting Krachtig Bestuur Brabant (2013)	8
	2.3 Aanknopingspunten provinciaal bestuursakkoord <i>Beweging in Brabant</i>	9
HOOFDSTUK 3	BEVINDINGEN EN ANALYSE	10
	3.1 Uden als medeoverheid in de regio	10
	3.2 Kaders en visie vanuit de raad op regionale samenwerking	10
	3.3 Input vanuit de samenleving: passiegroep	12
HOOFDSTUK 4	BEOORDELING SCENARIO'S EN AANBEVELINGEN	16
	4.1 Scenario's beoordeeld op basis van de samenwerkingscriteria	16
	4.2 Inzetten op een Maashorstgemeente	22
	4.3 Tot slot: handreiking voor de prefusiefase	22
BIJLAGE 1	PROFIEL VAN DE GEMEENTE UDEN	25

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Veranderende bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Daarbij gaat het niet alleen om het vinden van een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken in het sociaal domein, maar ook om het ontwikkelen van een bestuurlijk antwoord op nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Het belang van de regio en regionale samenwerking neemt toe. Gemeentelijke schaalvergroting, zowel door samenwerking als door samenvoeging, staat daarom hoog op de agenda bij gemeenten. Een vraagstuk dat ook van groot belang is voor de positionering van de gemeente Uden.

Provincie stimuleert versterking bestuurskracht en samenwerkingskracht

Aanleiding is onder meer het rapport 'Veerkrachtig Bestuur in Brabant' waarin verregaande intensieve samenwerking van Uden en Veghel aan de provincie wordt geadviseerd. Ook Boekel en Landerd dienen volgens dit advies bij de samenwerking te worden betrokken. De gemeenteraad heeft naar aanleiding hiervan het college opdracht gegeven om een analyse te geven van de positie van de gemeente in de regio, zodat op basis van objectieve informatie een discussie gevoerd kan worden over de gewenste bestuurlijke samenwerking in de toekomst.

Opschaling niet aan de orde op basis van eerste ronde gesprekken

De gemeenteraad heeft hierna besloten open te staan voor opschaling en het college gevraagd om gesprekken te voeren met de buurgemeenten. In het voorjaar van 2014 zijn gesprekken gevoerd met de gemeenten Boekel, Bernheze, Veghel, Landerd, Mill en Sint Hubert. Uit de gesprekken bleek dat:

- de gemeente Boekel haar eigen zelfstandige koers wil behouden;
- de gemeente Bernheze bij haar raadsbesluit blijft waarin zij aangeeft zelfstandig te willen blijven tot 2020;
- de gemeente Landerd heeft aangegeven een plan van aanpak te willen opstellen voor opschaling en denkt dus bewust na over haar bestuurlijke toekomst;
- de gemeente Veghel in een voorbereidend stadium was voor samenvoeging van de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode (Meierijstad) en dat de gemeente Uden daar nu bij aan zou kunnen sluiten als de drie gemeenten daarmee in zouden stemmen;
- Mill en Sint Hubert samenwerking zoeken in het Land van Cuijk.

Behoeft aan extern onderzoek

Opschaling blijft echter een onderwerp op de politieke agenda in Uden, mede door nieuwe dynamiek in de regio. De nieuw gevormde coalitie heeft dit in het nieuwe coalitieprogramma *Samen voor een vitaal Uden!* als volgt geformuleerd: 'Als het gaat om opschalen wil de coalitie het al eerder genomen raadsbesluit volgen. De coalitie ziet een actieve rol voor Uden en wil dat het college deze voortrekkersrol op zich gaat nemen. Het college gaat als eerste een nieuwe ronde langs de buurgemeenten maken om te praten over eventueel aangepaste standpunten naar aanleiding van de verkiezingen. Die gespreksronde leidt tot een voorstel aan de raad als antwoord op de vraag die de provincie Noord-Brabant recent aan de gemeente heeft gesteld om voor april 2015 opnieuw over haar standpunt over veerkrachtig bestuur in deze regio nagedacht te hebben.'

Deze opdracht in het coalitieprogramma bevestigt het eerder door de raad ingenomen standpunt dat Uden op termijn streeft naar opschaling van de gemeente. Ter uitvoering van deze opdracht heeft het college van B&W intern gesproken over de vraag op welke wijze de buurgemeenten opnieuw benaderd zouden worden. Het college was van mening dat de gespreksronden meer zouden moeten zijn dan 'informatie ophalen'. Gelet op de wens van een actieve rol voor Uden, was het college van mening dat ook informatie 'gebracht' zou moeten worden over de positie die Uden in wenst te nemen in de discussies. Mede op basis van de gespreksronden met professor Tordoir en de visie in *Uden naar de Toekomst*, waarin uitgesproken is dat de kenmerken van Uden voor nu en de toekomst de 'vier G's' zijn, (Uden als een gastvrije, gezellige, groene en gezonde gemeente), heeft het college gemeend met de omliggende gemeenten te willen spreken over een collegevisie op een te vormen Maashorstgemeente. Het college heeft daarbij als ambitie uitgesproken om een groene Maashorstgemeente te willen vormen met Landerd, Bernheze en Boekel waarin wonen, uitstekende voorzieningen en recreëren centraal staan. Ook samenwerking met Oss behoort tot de mogelijkheden.

De gespreksronde met de buurgemeenten naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen liet in vergelijking met de eerdere gespreksronde één verschil zien, namelijk dat de gemeente Landerd in het coalitieprogramma de wens opgenomen heeft tot herindeling van de gemeente.

Om tot een raadsvoorstel te komen, zoals opgenomen in het coalitieprogramma, heeft het college behoefte aan 'inzicht in de mogelijkheden voor de bestuurlijke organisatie van de gemeente Uden in relatie tot de potenties van de regio'. Tevens heeft het college de behoefte aan enkele inhoudelijke sessies om de raad uitdrukkelijk bij deze opdracht te betrekken en kader te stellen. BMC is gevraagd een onafhankelijk onderzoek te doen naar de genoemde bestuurlijke mogelijkheden (scenario's).

1.2 Dynamiek in de regio dwingt ook Uden tot toekomstbestendige keuzes

Gezien het ontstaan van de contouren van de nieuwe gemeente Meierijstad (Veghel, Schijndel en Sint Oedenrode) en de focus van de buurgemeenten Landerd en Bernheze is de tijd rijp om de positie van Uden te bepalen en toekomstbestendig te maken. Het college van B&W wil aan de hand van een extern onderzoek met de gemeenteraad en de buurgemeenten het gesprek aangaan over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Uden in relatie tot de potentie van de regio. Dit inzicht maakt het mogelijk om het onderwerp bestuurskracht weer deel uit te laten maken van de politieke agenda van de raad en op deze wijze zichtbaar te maken dat Uden een serieuze speler is in de regionale bestuurs- en samenwerkingskrachtdiscussie.

Doel van het onderzoek

Inzicht geven in de mogelijkheden voor de bestuurlijke organisatie van de gemeente Uden in relatie tot de potenties van de regio (Bernheze, Boekel, Landerd, Oss en Veghel).

Beoogd effect

De resultaten van het onderzoek dienen perspectief te bieden voor het behoud en/of versterking van de bestuurskracht van de gemeente Uden in relatie tot de regio.

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Wat zijn denkbare bestuurlijke organisatievormen/scenario's voor de gemeente Uden waarmee haar bestuurskracht kan worden behouden of versterkt in relatie tot de potentie van de samenhangende netwerken in de regio (Bernheze, Boekel, Landerd, Oss, Veghel)?

Daarbij onderscheiden wij een tweetal deelvragen:

1. Wat betekenen deze vragen in relatie tot de actuele dynamiek bij genoemde buurgemeenten op het thema bestuurskracht?
2. Hoe kijken de buurgemeenten en de gemeenteraad van Uden naar dit vraagstuk?

Verkenkend en actiegericht onderzoek

De opdracht strekt verder dan het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek dat antwoord geeft op de gestelde vragen. Het onderzoek dient namelijk niet alleen een kennisbasis te leggen voor het gesprek van het college met zowel de raad als buurgemeenten over de bestuurlijke toekomst van Uden, maar dient ook de raad actief te betrekken bij de gedachtevorming over de bestuurlijke toekomst en de raad daarbij te ondersteunen met onafhankelijke informatie over bestuurlijke samenwerkingsvormen. Dat geeft het onderzoek een actiegericht karakter waarbij niet alleen het informeren, maar ook het organiseren van betrokkenheid centraal staat.

1.3 3S-analysekader: van bestuurskracht naar samenwerkingskracht

De gemeente Uden, een gemeente met circa 41.000 inwoners, richt zich op opschaling in de regio. Deze ambitie kan ook in fasen worden uitgevoerd. In de opmaat kan worden gedacht aan fusie, intergemeentelijke samenwerking via Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en), Dienstverleningsovereenkomsten of de Bedrijfsvoeringsorganisatie (voor operationele taken). Daarnaast zijn allerlei 'triple helix'-samenwerkingen tussen overheden, bedrijven en instellingen denkbaar via coöperaties of andere privaatrechtelijke organisatievormen¹ zoals nu bijvoorbeeld ook al gebeurt in het regionale samenwerkingsverband De Maashorst.

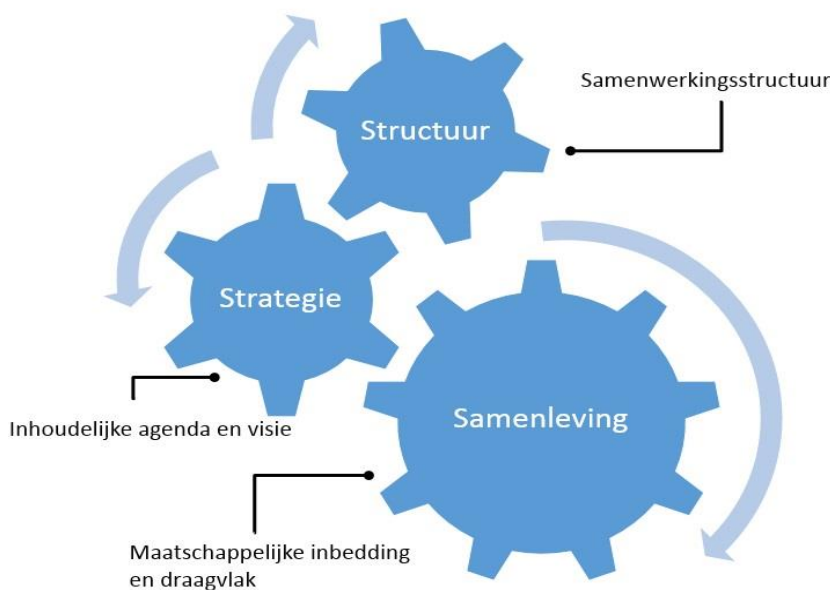
De provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) zijn van mening dat bij samenwerking 'inhoud' belangrijker is dan 'vorm', ofwel: welke vorm is nodig om de gewenste inhoud te realiseren? Zij spreken zich uit om te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking indien bestaande vormen (bestuurlijke fusie, ambtelijke fusie en GR'en) onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de maatschappelijke opgaven waar de Brabantse gemeenten voor staan. Indien dit niet binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk is, zal de provincie hierover in overleg treden met de minister van Binnenlandse Zaken.

¹ Over samenwerking tussen gemeenten zijn diverse publicaties geschreven, bijvoorbeeld door de VNG (*Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, 2013 en *Grip op samenwerken*, 2012).

BMC heeft zich in het verleden nadrukkelijk geprofileerd als het gaat om expertise en vernieuwing op het gebied van bestuurskracht². Wij zien een transitie van bestuurskracht naar *samenwerkingskracht* ontstaan. Waar bestuurskracht een sterke interne focus kent, is samenwerkingskracht meer gericht op de kwaliteit van het samenspel van de gemeente met haar maatschappelijke en bestuurlijke partners. Bij bestuurskracht staan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven vast, terwijl het er bij samenwerkingskracht om gaat deze gezamenlijk te definiëren (samenlevingsverkenning).

Dit past bij een moderne besturingsfilosofie die bij steeds meer gemeenten ingang vindt: de hedendaagse gemeente participeert in maatschappelijke en interbestuurlijke processen en past haar rol aan op de dynamiek van die processen. Dat vergt flexibiliteit; zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk. Dat vergt ook een andere rolverdeling tussen de raad, het college en de organisatie. Inclusief andere vaardigheden en competenties dan in het verleden het geval was.

Volgens ons analyse- en ontwikkelkader is samenwerkingskracht afhankelijk van het samenspel tussen strategie (maatschappelijke opgaven, toekomstvisie, inhoud), samenleving (maatschappelijke inbedding, betrokkenheid maatschappelijke partners) en structuur (het bestuur van de gemeente en haar samenwerkingsverbanden). Volgens dit 3S-model (gebaseerd op ervaringen met succesvolle samenwerking) is de samenhang tussen de 3S'en van essentieel belang voor samenwerkingskracht:



Afbeelding 1: 3S-model: samenwerkingskracht

Daarbij is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau:

- *Strategische samenwerking*: economische, ruimtelijke orderings- en infrastructurele keuzes en maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio.

² BMC. 100 bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode, 2009.

- *Beleidsvorming en -uitvoering*: het maken van beleidskeuzes en de beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein.
- *Bedrijfsvoering en dienstverlening*: het beleidsarme beheer van de ambtelijke organisatie en de uitvoering van gemeentelijke diensten die zich richten op buurten, wijken en dorpskernen ('schoon, heel en veilig') en zogenaamde PIJOFACH³-taken.

1.4 Kwaliteitscriteria van intergemeentelijke samenwerking

Op 12 december 2013 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant een zogeheten 'tussenbrief' aan de gemeenteraden en de colleges in Noord-Brabant gezonden. In deze tussenbrief is onder meer aangegeven dat het ontwikkelkader voor samenwerking en herindeling bestaat uit zes criteria, te weten:

1. draagvlak;
2. schaalniveau passend bij de opgaven;
3. interne samenhang en consistentie;
4. bestuurskracht en vitaliteit;
5. regionale samenhang en evenwicht;
6. duurzaamheid.

Dit ontwikkelkader vormt het richtsnoer waarlangs gemeenten initiatieven kunnen ontwikkelen om tot een gefundeerde keuze over organisatorische en/of bestuurlijke oplossingen te kunnen komen. In *paragraaf 4.1* worden de criteria toegelicht en beoordeeld.

1.5 Verantwoording en onderzoeksmethoden

Dit onderzoek kenmerkt zich door het gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

De belangrijkste onderzoeksactiviteiten:

- *documentenstudie* (collegeprogramma, visies, beleidsdocumenten);
- *inspiratiesessies bestuurlijke scenario's* (met de gemeenteraad);
- *interviews* (met de burgemeesters en gemeentesecretarissen van buurgemeenten);
- *interview* (met een vertegenwoordiging van de Passiegroep, het overkoepelend platform van Udenaar de Toekomst en G1000 Uden).

³ PIJOFACH: Personeel, Informatie, Juridische Zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

Hoofdstuk 2

Vertrekpunt gemeente Uden

In *bijlage 1* is een profiel van de gemeente Uden opgenomen. Hierin zijn onder meer kerncijfers opgenomen op het gebied van demografie en economie, aangevuld met informatie over de beleidsambities, organisatie en bestaande samenwerkingsrelaties in de regio. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de relevante uitkomsten van een aantal recente onderzoeken en het bestuursakkoord van de provincie Brabant.

2.1 Ruimtelijke, economische en sociale samenhang in de regio

Professor Tordoir heeft in opdracht van de provincie Noord-Brabant onder andere de ruimtelijke, economische en sociale samenhang in de regio Uden, Veghel, Bernheze, Landerd, Schijndel en Sint Oedenrode onderzocht. Tordoir concludeert dat voor de gebiedsopgaven in deze regio in ieder geval opschaling en afstemming nodig is. Hij ziet de regio als een netwerksamenleving met complexe samenhangen en verbanden. Als gemeenschappelijke opgaven voor de regio benoemt hij de optimale benutting van de As50 en de topvoorzieningen van Brabantstad, het omgaan met tekorten op de arbeidsmarkt (tekort technisch personeel en behoud van kenniswerkers), snelle verandering van de bevolking (met gevolgen voor de woningvoorraad en voorzieningen), opwaardering van het buitengebied en de forse inhaalslag voor het regionaal openbaar vervoer en het onderliggend wegennet.

Hoofdpunten analyse

- De gemeenten Oss, Landerd, Uden, Veghel en Bernheze zijn op het gebied van wonen, werken en voorzieningen in sterke mate met elkaar verbonden. Het gebied functioneert als één *daily urban system*.
- Grote diversiteit binnen het streeksysteem: Oss, Uden en Veghel zijn gelijkwaardige maar niet gelijksoortige stedelijke polen; Bernheze en Landerd zijn de suburbane zones.
- Externe oriëntatie van de streek richting omliggende grote steden neemt toe, maar dat gaat niet ten koste van interne samenhang en aantrekkingskracht.
- De streek houdt daarom als economisch en maatschappelijk systeem opvallend goed stand in de nationale trend naar grootschalige stedelijke netwerkvorming.

Beleidsimplicaties

- Synergetische samenhang binnen de streek is hoofdmotor voor welvaart en vitaliteit en biedt de 'ontsnappingsmogelijkheid' tegen het geweld van grootstedelijke centralisatie;
- Kansen vallen of staan met intergemeentelijk samenhangend beleid;
- Taakspecialisatie is daarbij goed, onder voorwaarde dat:
 - kerngemeenten een mix van wonen, werken en voorzieningen houden;
 - de streek zich als geheel in breder verband profileert;
 - kleinere kernen optimale aansluiting op het geheel behouden.
- Grootste uitdaging voor de streek als geheel: behoud en versterking van het leefklimaat voor met name de jongere, ondernemende generatie. Dit vereist een gezamenlijke blik op en strategie jegens de brede omgeving.

2.2 Samenvatting Krachtig Bestuur Brabant (2013)

As50

De As50 is een economisch sterk gebied zonder in het oog springende, alles overstijgende urgente sectorale problemen. De ligging, de hechte sociaaleconomische structuur en de beschikbare ruimte maken het een gebied van nieuwe kansen. Het meest in het oog springend is de verbondenheid van de agrofood- en de industriële keten. Wanneer de adviescommissie van buiten naar de regio As50 kijkt, dan ziet het een economisch interessant gebied langs één van de belangrijke economische assen in Nederland. De As50 ligt centraal tussen vier grotere knooppunten met elk een eigen karakteristiek: bestuursstad 's-Hertogenbosch, FoodValley Wageningen, universiteitsstad Nijmegen, Brainport Eindhoven en Greenport Venlo.

De plussen van de As50 zijn de sterke economie, een goed ontwikkelde agrarische en industriële keten, veel lokaal geworteld (maar ook internationaal opererend) ondernemerschap, een verwevenheid van stad en platteland en veel interessante kwaliteiten in het buitengebied. De regio As50 is een maakgebied met een sterke focus op food, health en farma, een sterke logistieke sector en een goede arbeidsmoraal. Denk hierbij aan toonaangevende grote bedrijven en instellingen als Agrifirm, FrieslandCampina-DMV, Mars, Jumbo, Sligro, MSD, Tennant, maar bijvoorbeeld ook aan ziekenhuis Bernhoven.

Opleidingen in het gebied hebben een focus op de maakindustrie en de economische pijlers. Naast sterke beroepsopleidingen zijn er verbindingen tussen bedrijven en universiteiten in Wageningen, Nijmegen en Eindhoven waarbij studenten kennismaken met deze regio via stages en werkplaatsen. Dit alles speelt zich af in een attractieve woon- en leefomgeving. De As50 heeft alle potentie om zich als sterk merk verder te ontwikkelen. Het vraagt vooral om een stevige alliantie van de gemeenten Oss, Uden en Veghel. De betrokkenheid van Bernheze in het As50-overleg wordt vooral door haar geografische ligging bepaald en niet strategisch of inhoudelijk. De gemeente Oss toont zich daarbij een stevige partner die er op vele wijzen in wil investeren.

SWOT-analyse Uden

Sterk

- De organisatie van de gemeente Uden is op orde en wordt gestuurd door een secretaris met visie en kracht. In de regio heeft Uden een trekkende rol.
- Financieel gezien is de gemeente op orde. De meerjarenbegroting laat een positief beeld zien en er is voldoende ruimte voor de op stapel staande projecten.
- Qua voorzieningen heeft Uden nadrukkelijk een sterke centrumfunctie op het gebied van onder andere winkels, ziekenhuis en toerisme.
- De gemeente heeft een positieve uitstraling in de regio en wordt gewaardeerd als partner in samenwerkingstrajecten zoals veiligheid, RUD et cetera.

Zwak

- De oriëntatie op de omliggende stadsregio's Arnhem-Nijmegen en Eindhoven is nog niet tot wasdom gekomen.
- De betrekkingen met de nabij gelegen gemeenten Landerd en Boekel zijn ad hoc en niet gebaseerd op een visie in het belang van de regio.
- De discussie over intergemeentelijke samenwerking en toekomst van de regio kan in de raad geïntensiveerd worden. Dit zal op basis van ambitie ingevuld kunnen en moeten worden.

- De verbindingen in het openbaar vervoer kunnen verbeterd worden naar de drie stedelijke centra ('s-Hertogenbosch, Nijmegen en Eindhoven).

Kansen

- Uden ziet zichzelf als scharnierpunt tussen het Land van Cuijk en 's-Hertogenbosch. Invulling hieraan geven kan de rol van Uden als regionaal centrum versterken.
- Voor de ontwikkeling van voorzieningen, de groei van de economie en grote projecten op het gebied van onder andere infra liggen de mogelijkheden met name in de Regio Noordoost-Brabant c.q. de As50. Een grotere schaal van samenwerken biedt kansen.
- De afstemming van voorzieningen met onder andere Veghel, maar ook met Oss en omliggende gemeenten, biedt (financiële) kansen voor de gemeenten, evenals een mogelijke kwaliteitsimpuls op onderwerpen als bijvoorbeeld een theater, sport et cetera.

Bedreigingen

- Ten gevolge van de transities dreigt de gemeente op het gebied van ambtelijke capaciteit naar de toekomst toe kwetsbaar te worden. Samenwerken is derhalve onontkoombaar.
- De versnippering van de samenwerking in de regio en de complexiteit van de drietraps-samenwerking met Veghel, As50 en regio kunnen dubbelingen veroorzaken, maar ook problemen geven in de aansturing van de diverse samenwerkingsverbanden en leiden tevens tot bestuurlijke drukte.
- Onduidelijkheid over samenwerking c.q. herindeling in de regio. Gaan de stedelijke gemeenten de landelijke gemeenten ondersteunen of ontstaan er 'shoppende' kleine gemeenten die uiteindelijk wellicht samenvoegen en daarmee tegenhangers van de stedelijke gemeenten worden in plaats van partners?

2.3 Aanknopingspunten provinciaal bestuursakkoord *Beweging in Brabant*

In mei 2015 is het nieuwe college van GS gevormd. In het bestuursakkoord van VVD, SP, D66 en PvdA staan er een aantal relevante beleidsambities beschreven:

- Inhoud is leidend, structuur volgend.
- Experimenteren met nieuwe vormen van bestuur en burgerbetrokkenheid wordt gestimuleerd.
- De provincie onderschrijft het manifest van de Vereniging van Brabantse Gemeenten 'De Zeven van Brabant':
 - overheidsparticipatie en 'triple helix'-samenwerking;
 - symbiose stedelijke en landelijke kernen.

Hoofdstuk 3

Bevindingen en analyse

3.1 Uden als medeoverheid in de regio

Tijdens de vijf interviews met buurgemeenten is gevraagd naar de visies die de betrokken gemeenten momenteel hebben op opschaling in de regio en het beeld dat andere gemeenten van Uden hebben. In deze paragraaf volgen kernpunten zoals besproken met de burgemeesters en gemeentesecretarissen van Bernheze, Boekel, Landerd, Oss en Veghel. Deze paragraaf vormt zodoende een spiegel van hoe er tegen Uden aangekeken wordt en waar de kansen- en ontwikkelpunten liggen. In het kort over de positie van de gemeenten:

- Oss: heeft geen ambities als het gaat om opschaling, maar houdt rekening met eventuele toevoeging van Heesch en Schaijk;
- Landerd: is bezig met een eigen onderzoek naar de bestuurlijke toekomst. Opties daarbij zijn om in zijn geheel op te gaan in een Maashorstgemeente of de gemeente Landerd op te splitsen;
- Bernheze: is eveneens bezig met een eigen onderzoek, waar een enquête onder de inwoners deel van uitmaakt. Opties daarbij zijn: de zelfstandigheid handhaven, het opdelen van de gemeente of in zijn geheel over te gaan naar een nieuwe gemeente;
- Veghel: besluitvorming heeft plaatsgevonden over de vorming van Meijerijstad, daarna staat de deur voor Uden open;
- Boekel: is zelfbewust zelfstandig en wil dat ook blijven.

In de gesprekken is gevraagd naar het beeld dat men van Uden heeft. Het algemene beeld is dat Uden een sterke interne oriëntatie kent. Uden heeft groei meegemaakt vanuit de jaren '70 en door de positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, groei van het mkb, het winkelcentrum, het cultureel aanbod en de komst van het ziekenhuis heeft Uden een bredere positionering gekregen. De samenwerking met Uden op bedrijfsvoeringstaken (onder andere de belastingen) verloopt naar tevredenheid van de andere gemeenten.

De buurgemeenten geven aan geen duidelijk beeld te hebben van de ambities en positie van Uden in de opschalingsdiscussies en de regionale samenwerking. De buurgemeenten zien Uden als een economisch krachtige, stedelijke gemeente. Zij zien Uden graag meer in een trekkersrol, waarbij Uden uitstraalt samen te willen werken op basis van gelijkwaardigheid. Er gebeuren veel positieve dingen in Uden; Uden doet er dus toe in de regio, maar nut haar positie nog onvoldoende regionaal uit. Vanuit een bepaalde mate zelf- en omgevingsbewustzijn en een proactieve houding verwachten de buurgemeenten dat Uden haar positie en profiel bepaalt en actief verbindingen zoekt in de regio. Uden is daarbij nu zelf aan zet.

3.2 Kaders en visie vanuit de raad op regionale samenwerking

Bijeenkomst 1: inspiratiesessie

BMC heeft onder leiding van de heer prof dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers een tweetal sessies belegd met de gemeenteraad van Uden. Tijdens de eerste bijeenkomst is gesproken over aspecten die voor de gemeenteraad van Uden belangrijk zijn als het gaat om regionale samenwerking. Er is tevens gesproken over wat 'de regio' in de ogen van de raad is en welke maatschappelijke en ruimtelijk-economische opgaven er regionaal spelen.

De raad heeft aangegeven actief betrokken te willen zijn als het gaat over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Ook omdat de dynamiek in de omgeving op middellange termijn mogelijk leidt tot een meer geïsoleerde positie van Uden.

De kernpunten van de inspiratiesessie laten zich als volgt vertalen:



Bijeenkomst 2: bestuurlijke scenario's

Tijdens de tweede sessie zijn de bevindingen van de gesprekken en de analyses aan de gemeenteraadsleden gepresenteerd. Op basis van die bevindingen zijn een tweetal bestuurlijke scenario's voorgelegd:

1. Niets doen en op termijn mogelijk aansluiten bij Meierijstad;
2. Direct proactief aan de slag met een Maashorstgemeente, startend bij het ontwikkelen van een gezamenlijke visie met Landerd (momentum benutten), mogelijk aangevuld met Bernheze.

BMC heeft in de tweede sessie uitdrukkelijk onder de aandacht gebracht dat, wil Uden de opdracht in het coalitieprogramma 'opschaling van de gemeente en het vervullen van een voortrekkersrol in de regio' waarmaken, scenario twee op dit moment de meest logische, verstandige en duurzame optie is om verder uit te werken.

De gemeenten Bernheze en Landerd doen momenteel onderzoek naar hun toekomstige positie. Er is echter één verschil tussen beide gemeenten, namelijk dat de gemeenteraad van Landerd in het coalitieprogramma aangegeven heeft in deze raadsperiode besluiten over een herindeling te willen nemen. Op korte termijn wil het college van B&W van Landerd op basis van het onderzoek voorstellen doen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad van Bernheze zal naar verwachting niet eerder dan komend najaar tot een standpunt komen.

In de raad blijkt een grote steun aanwezig te zijn voor het tweede scenario. Daarbij zouden er volgens de raad al snel stappen moeten worden gezet: samen met het college van B&W van de gemeente Landerd en/of de gemeenteraad een gezamenlijke visie op de nieuwe gemeente ontwikkelen, op basis van gedeelde inhoudelijke opgaven en ambities. Wanneer de gemeenteraad van Landerd ook zou concluderen om in ieder geval samen met Uden een Maashorstgemeente te willen vormen, dan is het advies om snel en actief aan de slag te gaan. Belangrijke voorwaarde is dat Uden zich uitnodigend, gelijkwaardig en wervend opstelt. Voorts wordt geadviseerd als 'stip aan de horizon' de gemeente Bernheze bij een Maashorstgemeente te betrekken wanneer besluitvorming van de raad van die gemeente daartoe openingen biedt. In *hoofdstuk 4* worden beide bestuurlijke scenario's getoetst op de zes criteria en wordt een handreiking gedaan voor de volgende fase. De raad stelde als nadrukkelijke voorwaarde dat de lokale gemeenschappen in Uden, Landerd en eventueel Bernheze nadrukkelijk bij de ontwikkeling van de nieuwe gemeente worden betrokken. Veel raadsleden gaven daarbij aan de vorming van een nieuwe gemeente als een kans te zien om de verhouding met de samenleving op een vernieuwende manier vorm te geven. De mogelijkheid om hierbij voort te bouwen op de ervaringen die zijn opgedaan bij bewonersinitiatieven 'De Udenaar van de Toekomst' en de plaatselijke G1000 werd als een belangrijke kans gezien.

3.3 Input vanuit de samenleving: passiegroep

Van belang voor het vormen van een eventuele nieuwe gemeente is de gewenste verhouding tussen de lokale overheid en samenleving. In het coalitieakkoord van de gemeente Uden staat daarover het volgende geschreven:

De rol van de overheid is aan het veranderen. De Udense inwoners willen meedoen, zijn betrokken bij hun omgeving, bij Uden. Diverse collectieve en individuele maatschappelijke initiatieven tonen aan dat er steeds meer behoefte is aan een overheid die meedenkt en faciliteert. De samenleving ontwikkelt zich naar een kritische, zelfbewuste en initiërende maatschappij. 'Burgerkracht', 'participatiesamenleving' en 'samenleving van onderop' zijn de resultaten van dit denken.

Een voorbeeld is 'Udenaar de Toekomst'. Een grote groep inwoners geeft zelf uitvoering aan de toekomstvisie die zij in 2012 hebben aangeboden aan de gemeenteraad. Deze ontwikkeling vraagt om een andere manier van besturen. Een intensieve band tussen gemeenteraad, inwoners en college zorgt voor veel inspiratie. De gemeenteraad en het college laten zich voeden door de talloze initiatieven van de inwoners zelf en die bijdragen aan een groen, gezond, gastvrij en gezellig Uden: de vier G's die uitgewerkt zijn in de visie 'Udenaar de toekomst'.

In het visiedocument zoals dat is opgesteld door actieve inwoners (*Udenaar de Toekomst*, 2012) staat het DNA van de Udenaar, trends en ontwikkelingen, kansen en bedreigingen en een toekomstvisie (Uden in 2020). Deze visie is uiteindelijk de basis geweest voor het organiseren van de G1000. Per onderdeel kan de volgende samenvatting worden gegeven:

DNA van de Udenaar

Mede op basis van een historische context wordt duidelijk hoe Uden geworden is tot wat het vandaag de dag is. Historicus dr. Frans Govers omschrijft Udenaren als:

'Vanouds zachtmoedig, gastvrij en ook gezapig. Hij woonde en werkte van oorsprong op de zandgronden in de Heerlijkheid van het Land van Ravenstein. Er was vrijheid om de godsdienstige gevoelens te uiten. In Uden ontwikkelde zich een aanzienlijke veemarkt, die tot in de verre omtrek zijn aan- en afvoer vond. Bezoekers kwamen niet enkel voor de handel naar Uden; men had ook sociaal contact, winkelde er, bezocht de cafés en verbleef in de hotelletjes.'

De belangrijkste kwaliteiten van de Udenaar zijn de open mentaliteit, gemoedelijkheid en gastvrijheid; hij is tolerant, innovatief en creatief; toont daadkracht, is multicultureel ingesteld en eigenzinnig. De belangrijkste kwaliteiten van Uden zijn de centrale ligging en de goede bereikbaarheid via de A50; Uden heeft een onderscheidende positie in de regio en een hoog voorzieningenniveau met regionale trekkers; er zijn woonmilieus met veel ruimte en groen en er is een groot en sterk netwerk van het mkb; het is er groen en gezellig.

Trends en ontwikkelingen

- **veranderende bevolkingssamenstelling** (ontgroening en vergrijzing, geen sprake van krimp);
- **individualisering** (mobiliteit, kennisniveau, massamedia, assertiviteit);
- **globalisering** (wereldwijde politieke, economische en culturele integratie). Uden als onderdeel van een regionaal/provinciaal netwerk;
- **digitalisering** (technologische ontwikkeling, internet, zorg op afstand, nieuwe manieren van werken en winkelen).

De Udenaren hebben ook een speciale passage opgenomen als het gaat om de regio:

De Udenaren zien voor Uden een belangrijke plaats in de regio weggelegd, zo blijkt uit diverse suggesties die door hen zijn gedaan. Dat sluit goed aan bij de opvatting van het gemeentebestuur van Uden en van de regio zelf. De regio Noordoost-Brabant heeft het gebied Uden-Noord (Zorgpark Uden) aangewezen als één van de vijf regionale toplocaties. Ligt het accent in Uden daarbij op Zorg en Health, in Veghel is dat Food en in Oss Farna. De samenwerking met Veghel en Schijndel op economisch gebied geeft voldoende aanleiding de banden met zowel As50 als Noordoost-Brabant te versterken. Daarnaast draagt het provinciaal landschap de Maashorst bij aan een aantrekkelijk (regionaal) woon- en leefklimaat. Het stedelijk gebied en de landelijke omgeving versterken elkaar via de centrale ligging van Uden. De goede bereikbaarheid en de voorzieningen langs de A50 zijn een stimulans voor versterking van de agro-logistieke keten (van grond tot mond, van zaadje tot karbonaasje), ecologische ontwikkeling in de Maashorst, mogelijkheden binnen de zorgconomie en nieuwe toeristisch-recreatieve ontwikkelingen.

Kansen en bedreigingen: economisch, sociaal en ruimtelijk

De Udenaren hebben de trends en ontwikkelingen zoals hierboven beschreven vertaald in kansen en bedreigingen op economisch, sociaal en ruimtelijk gebied. Het gaat bij economie bijvoorbeeld om kansen voor nieuwe vormen van werkgelegenheid, het benutten van individuele kennis (*crowdsourcing*) en het benutten van de (groeierende) doelgroep 55+-ers. Bedreigingen zijn onder andere leegstand door internetwinkelen, het verdwijnen van werk naar lagelonenlanden en de groeiende concurrentie tussen steden.⁴

Toekomstvisie: 4 G's

De Udenaar heeft een beeld geschetst van de gemeente Uden in 2020. Vanuit de klassieke driedeling (ruimtelijk, sociaal en economisch) is een vertaalslag gemaakt naar de pijlers die door de Udenaren het meest herkenbaar naar voren zijn gebracht: groene en gezonde omgeving, gastvrije samenleving en gezellig centrum van de regio.

- **Groen en Gezond:** Uden is in 2020 een groene en gezonde gemeente, waar het nog steeds fijn opgroeien is: groot genoeg voor een wereldbestendige blik en toch niet bedreigend. Prima stedelijke voorzieningen, zonder daarbij op te gaan in de massa. Kwalitatief goed onderwijs dat aansluit bij een creatieve samenleving. Een prettige leefomgeving waar de relatie tussen mens en omgeving in balans is en waar 'zorg voor elkaar' nog steeds hoog in het vaandel staat.
- **Gastvrij:** Uden is in 2020 nog steeds gastvrij, een plaats die ontmoetingen mogelijk maakt. Mensen hebben aandacht voor elkaar, zeggen elkaar nog steeds gedag op straat en iedereen kan meedoen in de samenleving. Er is een toekomstperspectief voor allen. Uden staat bekend als het vriendelijke dorp met stadse allure en actieve burgers.
- **Gezellig centrum van de regio:** In 2020 is Uden het warme kloppend hart van de regio met een volwassen winkelaanbod en met de horeca als gezellige trekpleister. Een goed uitgerust en gastvrij centrum dat aantrekkelijk is voor Udenaren en voor mensen uit de wijde omgeving. Nog steeds zijn anderen meer dan welkom, nog steeds is het goed toeven in het middelpunt van Noordoost-Brabant.

⁴ Voor het gehele rapport wordt verwezen naar: www.uden.nl/data/downloadables/7/5/1/visie2020_gemeente-uden_maart-2012.pdf.

Kernpunten van het gesprek met de Passiegroep (Udenaar de Toekomst/G1000)

De toekomstvisie *Udenaar de Toekomst* en het organiseren van de G1000 zijn voorbeelden van 'De Kanteling', zoals Jan Rotmans die beschrijft. Zowel de gemeente als de samenleving zijn in transitie en het is nog best een zoektocht om te zien waar je elkaar kunt vinden. Het gaat daarbij om een nieuwe verhouding tussen de lokale overheid als instituut en een vitale, ondernemende gemeenschap.

Er zijn al veel voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen de gemeente en de manier waarop zij burgerinitiatieven omarmt, maar tegelijkertijd zijn de waarde en bruikbaarheid nog niet volledig in de gemeentelijke cultuur (raad, college en organisatie) geland. Daar liggen gezamenlijke ontwikkelpunten: elkaar regelmatig opzoeken (de huidige locatie biedt daarvoor een geweldige kans), verbindingen leggen en durf zijn daarbij belangrijke aspecten. De spanning zit met name in de vraag *of* en *hoe* je bepaalde initiatieven formaliseert (bijvoorbeeld in gemeentelijk beleid) en of de gemeente daarbij bereid is middelen (projectgeld, uren, regelgeving) beschikbaar te stellen. De informatie-asymmetrie speelt daarbij ook een rol; de gemeente heeft vaak een beter beeld van middelen die beschikbaar zijn.

De Passiegroep denkt niet in administratieve gemeentegrenzen en beschouwt de Maashorst als één gebied waar mensen wonen, werken en recreëren. De oproep aan het gemeentebestuur: maak met betrekking tot samenwerking in de regio duidelijke keuzes op basis van inhoud. Het gaat daarbij niet zozeer om 'meer' (schaalgrootte), maar met name ook om 'anders'.

De Passiegroep ziet de successen van de G1000-Uden, die in november op een landelijk symposium aan de rest van Nederland zullen worden gepresenteerd, als een belangrijke voedingsbodem voor de verdere ontwikkeling van nieuwe relaties tussen overheid en samenleving. Uden heeft hiermee wat extra's te bieden voor buurgemeenten die aansluiting bij Uden overwegen.

VNG-pamflet voor de Agenda Lokale Democratie in Beweging: D1000 en de tien statements

Tijdens de G1000 in Uden zijn de 'tien beste ideeën' geformuleerd. Een tweetal daarvan hebben direct te maken met de samenwerking en rolverdeling tussen gemeente en samenleving:

- G1000 van vandaag structureel inzetten bij de ontwikkeling van gemeentebestuur, samen met het invoeren van klankbordgroepen op specifieke vraagstukken waarin deskundigen hun expertise in brengen.
- Gebruikers betrekken vóór de uitwerkingen van plannen, bijvoorbeeld de gids- en geleidelijnen voor slechtzienden rondom de Markt.

Deze oproep, daterend uit 2014, past in een bredere trend. Tien 'statements' leverde de D1000 op, die op 1 juni 2015 in Apeldoorn voorafgaand aan het VNG-congres werd gehouden met ruim 500 raadsleden, wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en inwoners. Dit in het kader van de Agenda Lokale Democratie in Beweging. De belangrijkste daarvan was een oproep aan de lokale politiek: 'Stop met in de weg lopen'. Andere voorbeelden uit deze lijst waren 'De agenda van de straat op tafel in de raad'; 'Partijpolitiek staat echte lokale democratie in de weg' en 'Bemoei je er niet mee, we kunnen het zelf.'

De oproep tot verandering van de G1000 in Uden en *Udenaar de Toekomst* vertoont grote gelijkenissen (transitie van aandacht voor systeemwereld naar leefwereld, van vertegenwoordigende naar participatiedemocratie).

Agenda Lokale Democratie in Beweging – D1000, 1 juni 2015

1. Burgertoetsraad via loting
2. Themapolitiek door middel van dialoog
3. Lokaal bestuur 2.0.
4. Lokaal bestuur 2.0 experimenteer
5. Weg met het coalitieakkoord
6. Burgerschap in het onderwijs
7. Loslaten en vertrouwen gewoon doen!
8. Onbegrensde ideeën, regelvrij
9. Samen eropuit
10. De agenda van de straat op tafel in de raad

Hoofdstuk 4

Beoordeling scenario's en aanbevelingen

Het doel van het onderzoek was:

Inzicht geven in de mogelijkheden voor de bestuurlijke organisatie van de gemeente Uden in relatie tot de potenties van de regio (Oss, Boekel, Veghel, Bernheze en Landerd).

Dit verkennende en actiegerichte onderzoek had daarbij als subdoelen om het thema van regionale samenwerking sterker op de agenda van de raad te krijgen, (vernieuwde) openingen te bieden voor bestuurlijke samenwerking en hiervoor concrete aanbevelingen te doen.

4.1 Scenario's beoordeeld op basis van de samenwerkingscriteria

Vanuit de provincie Noord-Brabant is er een ontwikkelkader voor samenwerking en herindeling bestaat uit zes criteria⁵, te weten:

1. draagvlak;
2. schaalniveau passend bij de opgaven;
3. interne samenhang en consistentie;
4. bestuurskracht en vitaliteit;
5. regionale samenhang en evenwicht;
6. duurzaamheid.

Dit ontwikkelkader vormt het richtsnoer waarlangs gemeenten initiatieven kunnen ontwikkelen om tot een gefundeerde keuze over organisatorische en/of bestuurlijke oplossingen te kunnen komen. Hieronder volgt per criterium een kernachtige beschrijving. Daarna vindt er een korte analyse plaats van hoe het criterium 'scoort', uitgaande van een toekomstbestendige Maashorstgemeente en het behouden van de huidige situatie. Hiermee wordt een aanzet gegeven voor de politiek-bestuurlijke verkenning. Een verkenning die na oplevering van het rapport en formele besluitvorming verder ingevuld moet gaan worden.

Draagvlak

De steun van betrokken gemeenten en (een meerderheid) van de inwoners.

Van belang voor een eventuele Maashorstgemeente is de steun van gemeente(rade)n en inwoners (inclusief maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven). Het college van B&W van de gemeente Uden heeft aangegeven open te staan voor vergaande samenwerking met Landerd, met een uitgestoken hand richting Bernheze. Ook in de werksessie met de gemeenteraad is positief gereageerd op deze optie. Opdracht voor de korte termijn is deze voorkeur formeel vast te stellen en met de gemeentebesturen (colleges en gemeenteraden) de nadere verkenning te starten. Ook de samenleving moet hierbij actief betrokken worden. Op basis van het gevoerde gesprek met een vertegenwoordiging van de Passiegroep (Udenaar de Toekomst/G1000) is de verwachting dat de Maashorstgemeente kan rekenen op steun vanuit het maatschappelijk middenveld.

⁵ Grotendeels gebaseerd op de herindelingscriteria van het Ministerie van BZK.

In dit gesprek kwam duidelijk naar voren dat het hen niet zozeer gaat om kleiner of groter, maar met name om een andere bestuurscultuur. Een bestuurscultuur waarbij de gemeente als partner fungeert, die samen met inwoners op een andere manier durft te denken en doen. Naast de 4G's gaat het om de 3D's: dromen, durven en doen. Een slagkrachtige, ontvankelijke en samenwerkende gemeente.

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken in hoe Oss en Meierijstad (eventueel aangevuld met Cuijk-Grave-Mill en St. Hubert) aankijken tegen de Maashorstgemeente. Wat zien zij als complementaire onderdelen, waar zien zij samenwerkingsmogelijkheden op het terrein van maatschappelijke en ruimtelijk-economische opgaven? Als voorbeeld kan dienen economische structuurversterking. In lijn met het topsectorenbeleid zijn door de provincie Brabant zes sectorale economische clusters benoemd: voor Noordoost-Brabant gaat het om AgriFood en Life Sciences & Health. Waar liggen de sterkten van Oss, Meierijstad en waar kan de Maashorstgemeente een toegevoegde waarde zijn?

Schaalniveau passend bij de opgaven

Het schaalniveau van de samenwerking sluit zo optimaal mogelijk aan bij het schaalniveau van de gemeenschap, vraagstukken en ambities.

In de bestuurskundige literatuur zijn vele onderzoeken verschenen over optimale schaal. In de praktijk is te zien dat gemeenten veelal op verschillende schalen acteren ('dansen tussen de schalen'). Van wijkgericht werken tot bovenregionale voorzieningen in de jeugdzorg. Daarbij worden op strategisch, tactisch en operationeel niveau vaak verschillende keuzes gemaakt. Dit is ook de praktijk voor de gemeente Uden (zie voor een overzicht van huidige de samenwerkingsverbanden *Bijlage 1*).

De gemeente Uden kent een aantal belangrijke economische en maatschappelijke opgaven en ambities. Zo zijn er bijvoorbeeld uitdagingen op het gebied van de arbeidsmarkt (aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt), leegstand van winkels en bedrijventerreinen, kansen op het gebied van recreatie en toerisme en infrastructuur en (OV-)bereikbaarheid. Er wordt op een aantal onderdelen regionaal samengewerkt (Maashorst, As50/AgriFood). Een Maashorstgemeente kan daadwerkelijk een versterking opleveren op het terrein van gebiedsontwikkelingen, natuur, recreatie en toerisme. Ook betekent het een bundeling van krachten voor economische structuurversterking. Dat is noodzakelijk, omdat de werkgelegenheid in Uden de afgelopen tijd sterk onder druk staat. De verwachting is dat een Maashorstgemeente beter in staat is om effectieve oplossingen voor de genoemde opgaven te vinden door onder meer de economische veerkracht te versterken: de groei van de commerciële en niet-commerciële dienstverlening (belangrijke sectoren voor stedelijke gebieden) is immers het sterkst in het landelijk gebied. Ook is het omringende landelijk gebied van belang om (het draagvlak voor) de stedelijke voorzieningen in Uden te behouden.

Tot slot is het van belang om te kijken naar de activiteiten in Noordoost-Brabant als gehele regio en de toegevoegde waarde en positionering van de Maashorstgemeente. Door het eventueel ontstaan van een Maashorstgemeente blijven er dus nog steeds opgaven die op (boven)regionaal niveau moeten worden aangepakt. Een duidelijk en zelfbewust profiel van de nieuwe gemeente (het stedelijke voorzieningenniveau van Uden, aangevuld met de natuur en ruimte van het ommeland) draagt op haar beurt bij aan het versterken van de regio Noordoost-Brabant in nauwe samenwerking met stevige partners als Oss en Meierijstad.

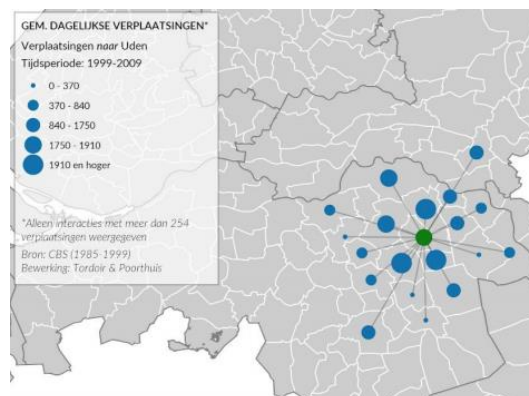
Interne samenhang en consistentie

Het is wenselijk dat de nieuwe constellatie een interne samenhang (cultureel, sociaal, economisch, geografisch) kent die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid.

Dit criterium handelt over de vraag: in hoeverre kent een Maashorstgemeente een eigen *ecosysteem*? Uit het onderzoek van prof. Tordoir blijkt dat inwoners van Bernheze en Landerd voor werk en voorzieningen op zowel op Uden als Veghel zijn georiënteerd. Uden vervult daarbij duidelijk een centrum-functie (zie afbeelding hiernaast: *Verplaatsingen naar Uden*).

Uden biedt regionale voorzieningen op het gebied van winkelen, werken, cultuur, recreatie en zorg. Alleen een regionale onderwijsvoorziening ontbreekt. Tordoir beschrijft daarbij een tweetal trends: interstedelijke netwerkvorming en interlokale opschaling. Beide trends tonen de twee gezichten van het moderniserende Brabant. Die twee staan niet op gespannen voet, maar zorgen tezamen voor structurele herschikkingen in de steden en de plattelandsgemeenten met een snel veranderende relatie tussen stad en land.

Dit sluit aan bij het landelijke beeld waarin de symbiose tussen stedelijke voorzieningen en ommeland centraal staat bij de ruimtelijke ontwikkeling van Nederlandse regio's.



Doordat een Maashorstgemeente qua oppervlakte zal toenemen, betekent dit ook iets voor de manier waarop de gemeente bestuurt en organiseert. Daarbij kunnen de (huidige) gemeenten van elkaar leren, omdat ze deels complementair aan elkaar zijn. Kernenbeleid, wijkgericht werken en burgerparticipatie vormen hierbij belangrijke bouwstenen. De rode draad, zoals die naar voren komt uit de sessies met Udenaren, is de trots op het Udens eigene. Dit specifiek eigene moet behouden blijven en gekoesterd worden zodat het ook in de toekomst kan worden ingezet als unieke kracht. De gemeente Uden bestaat momenteel uit drie kernen (Uden, Volkel en Odiliapeel) die vanzelfsprekend van karakter (stedelijk en kleinschaliger) verschillen. In dit opzicht vormt de Maashorstgemeente geen ingrijpende verandering, los van het feit dat er een aantal kernen bijkomen.

Bestuurskracht en vitaliteit

In de nieuwe situatie worden maatschappelijke opgaven opgepakt, wettelijke taken adequaat uitgevoerd en is er sprake van een vitale organisatie, die in staat is om burgerkracht te mobiliseren en te faciliteren.

In essentie zijn gemeenten bestuurskrachtig als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat uit te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan hun maatschappelijke omgeving. In het 3S-analysekader van dit onderzoek wordt uitgegaan *samenwerkingskracht*, waarbij er nadrukkelijk ruimte is voor burgerkracht (doe-democratie, particulier initiatief, buurtcoöperaties).

De gemeente Uden is bestuurskrachtig: een meerjarige sluitende begroting (met een bezuinigingsopgave), realistische ambities, de organisatie en het voorzieningenniveau op orde, een krachtige burgerbeweging (Udenaar de Toekomst/G1000 Uden). De gemeente Uden kan zeker nog een aantal jaren zelfstandig blijven zonder dat er financiële of bestuurlijke rampen dreigen.

Tegelijkertijd staat ook de gemeente Uden voor een transitie: haar rol in de samenleving verandert ingrijpend en de regionale dynamiek zorgt voor een nieuwe situatie. Ook de organisatie zal, blijkens de ontwikkelpunten vanuit het rapport 'Veerkrachtig Bestuur Brabant', te maken krijgen met kwetsbaarheden. Dat betekent dat er een nieuwe, moderne besturingsfilosofie moet worden opgesteld en strategisch personeelsbeleid noodzakelijk is. Hoe verhoudt de lokale overheid zich tot initiatieven als de G1000, welke rol ziet zij voor zichzelf (regiegemeente, netwerkpartner, facilitator) en hoe kunnen de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie zich klaar maken voor de 21^e eeuw? Wat doet de gemeente zelf, wat wordt (boven)regionaal georganiseerd en wat kan de samenleving zelf? Sturingsvraagstukken die relevant zijn voor zowel Uden als de mogelijke Maashorst-gemeente. Van belang is ook dat de gemeente Landerd (en Bernheze) grotendeels te maken hebben met dezelfde vraagstukken en opgaven.

Van belang is om in ieder geval een gemeente te ontwikkelen die flexibel georganiseerd is en in staat is om omgevingsbewust en vitaal (op basis van cultuur, ontwikkelde samenwerkingscompetenties en -vaardigheden) in haar nieuwe rol te functioneren. *Durven los te laten* vormt daarbij een kernonderdeel. Gemeentelijke krachtenbundeling zorgt voor een samenwerkingskrachtige, toekomstbestendige en duurzame gemeente. Initiatieven vanuit inwoners vormen een steeds belangrijker onderdeel voor de toekomstbestendigheid van de gemeente. Uden heeft met Udenaar de Toekomst/G1000 iets unieks in handen; heel Nederland komt kijken in Uden (zo ook 2 november 2015). Er zijn vele vrijwilligers die met projecten bezig zijn; hier zit energie, betrokkenheid en actiebereidheid. De gemeente kan deze maatschappelijke initiatieven als hefboom gebruiken voor een nieuwe rol die ook van belang is voor een eventuele Maashorstgemeente. De ervaringen uit Uden kunnen daarbij als inspiratie dienen voor andere kernen of wijken in een grote (landelijke) gemeente. Ga als gemeente op zoek naar je rol en meerwaarde en ga serieus aan de slag met initiatieven zoals de 'burgerbegroting' om de veranderende verhoudingen tussen gemeente en samenleving vorm te geven.

Regionale samenhang en evenwicht

Door de vorming van de nieuwe gemeente of door samenwerking moeten goede, evenwichtige regionale verhoudingen ontstaan.

Ook een Maashorstgemeente onderhoudt relaties met andere gemeenten in diverse regionale en provinciale samenwerkingsverbanden. Denk aan AgriFood Capital. De vorming van een Maashorstgemeente zorgt voor een inwoneraantal van circa 56.000 inwoners (aangevuld met Bernheze: bijna 86.000). Daarmee neemt de invloed en 'bestuurlijke massa' aanzienlijk toe. De Maashorstgemeente zou voor een nieuw regionaal evenwicht zorgen in Noordoost-Brabant ten opzichte van Meierijstad, Oss en Cuijk-Grave-Mill en St. Hubert. Van belang voor het regionale evenwicht is evenwel om Bernheze te betrekken, omdat deze gemeente anders redelijk geïsoleerd zou komen te liggen in Noordoost-Brabant.

De eventuele vorming van een Maashorst-gemeente past goed in de visie van *Midsized Brabant*, waarbij middelgrote steden als economische trekkers worden gezien in aanvulling op de grote Brabantse steden (M7-gemeenten). Uden is een van deze steden.

Onder de noemer *Midsize Brabant* heeft BrabantKennis samen met Ruimtevolk een verkenning uitgevoerd naar het toekomstperspectief van de middelgrote steden in Brabant. Steden met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners waar ongeveer een kwart van de Brabantse bevolking woont.

De toekomstige omstandigheden zullen de middelgrote steden dwingen scherpe(re) keuzes te maken, maar het beeld van hun toekomst is minder grijs dan veelal wordt verondersteld. Wel zullen er actief en collectief antwoorden gevonden moeten worden op de nieuwe werkelijkheid. Niet langer past hierbij het verticale denken tussen overheidslagen, tussen grote en middelgrote steden, tussen steden en dorpen. Alle partijen hebben een eigen rol en verantwoordelijkheid. Ieder vanuit zijn eigen kracht en kunnen.

Er is iets dat de middelgrote steden bindt: het groeiende belang dat gehecht wordt aan regionale positionering en samenwerking. Oss, Uden en Veghel zijn samen met Bernheze en Landerd onderdeel van een sterk stedelijk netwerk tussen 's-Hertogenbosch, Nijmegen en (in mindere mate) Eindhoven. De A50 speelt hierbij een belangrijke rol.

Duurzaamheid

Een nieuwe gemeente of een samenwerkingsverband van gemeenten moet duurzaam in staat zijn de gemeentelijke taken uit te voeren. Voorkomen moet worden dat zich binnen afzienbare tijd wederom problemen voordoen.

De vorming van een Maashorstgemeente draagt een duurzaam karakter. Met een vooruitblik van 15 tot 20 jaar valt te concluderen dat een Maashorstgemeente duurzamer is dan de zelfstandige gemeenten afzonderlijk zouden zijn. *Intern* zijn op het gebied van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid (3K's) zijn positieve resultaten te verwachten. *Extern* zal de gemeente meer bestuurlijke kracht ontwikkelen. Vanzelfsprekend is van groot belang hoe Uden en Landerd (en eventueel Bernheze) het gezamenlijke proces ingaan: wat is het 'tafelzilver' van de gemeente, wat zijn de (resultaat)verwachtingen over en weer, hoe ziet het tijdspad eruit, hoe betrek je inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers en wat is het gezamenlijke eindbeeld? De Maashorstgemeente verdient een duidelijk profiel, waarvan de basis al duidelijk aanwezig is.

Gelet op de duurzaamheid en de 3K's is te verwachten dat zowel op beleidsarme bedrijfsvoeringstaken (PIJOFACH) als ook op meer tactisch-strategisch niveau (beleid en strategie op het gebied van economie, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, sociaal domein) significante voordelen en kwaliteitsimpulsen zullen ontstaan. Ruimtelijk-economische en sociaal-maatschappelijke opgaven kunnen effectiever aangepakt worden op een grotere schaal dan de gemeenten afzonderlijk in staat zijn. Zeker gelet op de sociaalgeografische, ruimtelijke en economische samenhang in de regio ligt dit ook voor de hand. Een grotere schaal van samenwerken biedt kansen. De versnippering van de samenwerking in de regio en de complexiteit van de drietrapsamenwerking van Uden (met Veghel, As50 en regio Noordoost-Brabant) kunnen dubbelingen veroorzaken, maar ook problemen geven in de aansturing van de diverse samenwerkingsverbanden en leiden tevens tot bestuurlijke drukte.

De gemeenten staan voor dezelfde opgaven, maar kennen een ander profiel en een andere vertrekpositie. Van belang om te komen tot een duurzame keuze is dan ook het ontwikkelen van een gedragen profiel en besturingsfilosofie. Als gezegd, een Maashorstgemeente kent een wervende symbiose van stedelijke en landelijke kenmerken en een eenduidig profiel draagt bij aan de kracht en positionering in de regio.

In het rapport *Midsize Brabant* worden een viertal profielen geschetst:

- Scenario 1: aantrekkelijke woonstad
- Scenario 2: bloeiende streekstad
- Scenario 3: ondernemende pioniersstad
- Scenario 4: slimme industriestad

Hoewel een Maashorstgemeente kenmerken van meerdere scenario's kent, lijkt op basis van de gesprekken met gemeenteraad en samenlevingspartners *scenario 2* het meest van toepassing als vertrekpunt voor het gezamenlijke profiel.

De bloeiende streekstad is een middelgrote stad die een nauwe relatie heeft met haar omliggend gebied. Die relatie wordt versterkt door de inzet op een regionale duurzame economie met daarbij een belangrijke rol voor lokale productieketens en kringlopen. Veelal heeft voor het omliggend gebied een centrumfunctie, zeker als ze in haar omgeving de grotere stad is.

De bloeiende streekstad huisvest alle belangrijke voorzieningen waar regelmatig vraag naar is en maakt dat het ook in de omliggende kleinere plaatsen goed wonen is. De bloeiende streekstad is eerder de moeder dan de grote broer van de kleinere omliggende plaatsen.

Het motto van de bloeiende streekstad is: *'het leven is goed in het Brabantse land'*.

Het kiezen van een scenario (gewenste ontwikkelrichting) impliceert tegelijkertijd kansen en opgaven voor de Maashorstgemeente, omdat met deze keuze de basis wordt gelegd voor de gezamenlijke ambitie en regionale positionering. Voor de toetsing op het duurzaamheids-criterium kijkt de provincie ook naar eventuele partners die bij de samenwerking betrokken zouden moeten worden. Voor Bernheze geldt dat de gemeente Uden het eigen afwegings- en besluitvormingstraject respecteert en dat Uden openstaat voor een aansluiting van Bernheze bij de Maashorstgemeente als de discussie in de gemeente daartoe aanleiding geeft.

Conclusie

Op basis van het (spiegel)onderzoek komen wij tot de volgende beoordelingen van beide varianten⁶:

Criterium	Nuloptie	Maashorst
Draagvlak	0	+
Schaalniveau passend bij opgaven	0	++
Interne samenhang en consistentie	0	++
Bestuurskracht en vitaliteit	-	+
Regionale samenhang en evenwicht	--	++
Duurzaamheid	-	+

⁶ De volgende scores zijn mogelijk: --, -, 0, +, ++. In dit onderzoek zijn de criteria niet gewogen (waarbij het ene criterium zwaarder meeweegt dan het andere; een Multi criteria-analyse).

4.2 Inzetten op een Maashorstgemeente

Op basis van de voorgaande beoordeling komen wij tot de aanbeveling om in te zetten op een Maashorstgemeente, waarbij Uden een voortrekkersrol vervult en een handreiking wordt gedaan richting Landerd (en de deur voor Bernheze openstaat). In deze paragraaf maken we een doorkijk naar de mogelijke nieuwe Maashorstgemeente. Van belang hierbij is dat 'de gemeente' daarbij uiteenvalt in een viertal onderdelen die ieder hun eigen aandacht verdienen in het vervolgproces:

- *bestuur*: politieke en bestuurlijke constellatie, bestuurscultuur, rol en positie gemeenteraad, maatschappelijk draagvlak et cetera;
- *organisatie*: ambtelijke capaciteit, organisatiecultuur, financiële positie, et cetera;
- *partner*: relatie met bedrijven, maatschappelijke partners en (groepen) burgers in gemeente en regio; relatie met medeoverheden, positie in regio et cetera;
- *dienstverlener*: kwaliteit dienstverlening, nabijheid inwoners, dienstverleningsconcepten et cetera.



De gemeente Landerd heeft vanuit haar bestuurlijke herpositionering aangegeven open te staan voor een samenvoeging. Daarvoor moet Uden zo snel mogelijk in actie komen en zich volmondig uitspreken samen aan de slag te willen gaan. Hiermee kan ook voor de gemeente Bernheze (die pas later besluit over haar bestuurlijke toekomst) een perspectief worden geboden. Hierbij is het van belang dat Uden (eventueel al samen met Landerd) de contouren schetst van een inhoudelijke visie op ruimtelijk-economische, maatschappelijke ontwikkelingen en de toekomstige organisatie (*bestuur en organisatie*). Onderdeel van dit profiel van de Maashorstgemeente, is niet alleen de gewenste positie als strategisch partner in Noordoost-Brabant, maar ook de gewenste relatie met de samenleving (*partner en dienstverlener*).

4.3 Tot slot: handreiking voor de prefusiefase

Voor de definitieve vorming van een Maashorstgemeente, moet er nog veel gebeuren. De *prefusiefase* vormt daarbij de onmisbare basis. Van belang is allereerst dat de gemeentebesturen (colleges en raden) hun intentie uitspreken. Er kan immers worden gesproken over de prefusiefase vanaf het moment dat er formeel of informeel gesproken wordt over een fusie. Deze fase loopt tot het moment dat de Arhi-procedure⁷ wordt gestart. In deze fase komen de achtergronden, context en doelen van de fusie aan de orde. Het gaat om de aspecten 'Ambitie', 'Structuur' en 'Proces', op basis van ervaringen bij andere herindelingen.⁸ In deze prefusiefase zijn er verschillende *best practices* te onderscheiden die ook van belang zijn voor de gemeente Uden en de Maashorstgemeente.

⁷ Arhi: wet Algemene Regels Herindeling (wettelijk kader).

⁸ M. Boogers, M. Mentink en S. Ruizendaal, *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen*, 2014.

Ambitie

Het gaat hierbij om de uitgangspunten van de fusie: het gewenste in- en externe functioneren van de nieuwe gemeente, de aan te pakken (schaal)problemen van de fuserende gemeenten:

- Allereerst is het van belang om nut en noodzaak van fusie helder te hebben. Uit de analyse van *paragraaf 4.1* blijkt dat Uden en Landerd (eventueel aangevuld met Bernheze) elkaar versterken en samen beter in staat zijn (sub)regionale en lokale ruimtelijke, economische en maatschappelijke opgaven op te pakken. Er is een zekere urgentie om de Maashorst-gemeente als Midsized-gemeente te positioneren.
- Het is belangrijk om al in een vroeg stadium de kernwaarden van de nieuw te vormen gemeente te benoemen en daar overeenstemming over te hebben. Als er een heldere visie is waar naartoe wordt gewerkt, zal dat het proces helpen en mogelijk versnellen. Van belang hierbij is om ook te investeren in wederzijds vertrouwen en de onderlinge relatie via (informele) ontmoetingen van colleges en gemeenteraden. Vier (deel)successen en sta stil bij *markante momenten*. Hierbij hoort ook een moderne besturingsfilosofie (participatiedemocratie): wat zijn de opgaven en welke rol speelt de lokale overheid hierbij (handelingsperspectieven)? Wat verwachten inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers (samenwerkingskracht)? En wat betekent dat voor de rol en positie van de raad, het college en de organisatie? De ervaringen met burgerinitiatieven in Uden zijn waardevolle bakens voor de besturingsfilosofie en cultuur van de nieuwe gemeente.
- Doe aan verwachtingsmanagement: wat moet het resultaat zijn? Wanneer de gemeentebesturen besluiten tot een onderzoek naar herindeling, moet er een onderzoeksontwerp worden opgesteld. Van belang daarbij is dat de gemeenten andere redeneringen c.q. verwachtingen kunnen hebben om de herindeling te onderzoeken. Biedt daar voldoende ruimte voor tijdens het proces (durf ze te benoemen!) en bezie op welke manier aan die verschillende verwachtingen tegemoet gekomen kan worden. Voor de ene gemeente kan bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van de eigen organisatie het belangrijkste argument voor herindeling zijn, terwijl voor de andere de strategische kracht in de regio het kernpunt is. Koester de verschillen en beschouw ze als complementaire onderdelen en kracht.

Structuur

Handelt over de sociale, politiek-bestuurlijke, financiële en geografische uitgangssituatie van de samenvoegende gemeenten: bevolkingssamenstelling en -omvang, lokale identiteiten, bestuurskracht, politieke constellatie, financiële positie, natuurlijke grenzen, geografische oriëntaties bevolking:

- Investeer in lokaal en collectief leiderschap, ga strategisch om met benoemingen en betrek de gemeenteraden vooral bij belangrijke beslissingen. Formeer bijvoorbeeld een stuurgroep waarin collegeleden, raadsleden en de ambtelijke organisatie vertegenwoordigd is. De stuurgroepleden dienen zich bewust te zijn van hun voorbeeldrol en fungeren zodoende als 'ambassadeur'. Ook het instellen van een klankbordgroep (bestaande uit vertegenwoordigers vanuit inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) kan versterkend werken voor het draagvlak.
- In lijn met het tweede punt van het aspect ambitie: het betrekken van de gemeenteraden hoeft niet altijd op een formele wijze plaats te vinden; juist de informele ontmoetingen kunnen het herindelingsproces vooruit helpen. Uit ervaring blijkt dat gezamenlijke raadsbijeenkomsten een belangrijke rol in het proces gespeeld ('vliegende start').

- Naast de bestuurlijke oriëntatie is ook de maatschappelijke oriëntatie een belangrijke factor in een herindelingsproces. Door de maatschappelijke oriëntaties tijdig te onderzoeken en inzichtelijk te maken, kunnen lastige discussies hierover worden voorkomen (benut bijvoorbeeld de expertise in de klankbordgroep).
- Op het gebied van financiën is het aan te raden om al vroeg in het proces de risico's in kaart te brengen. Een klassieke herindelingscan is hiervoor niet afdoende; met een meer uitgebreide financiële scan of een due diligenceonderzoek kunnen risicovolle zaken al vroeg worden besproken.
- Overigens geldt in het algemeen dat moeilijke beslissingen het best zo snel mogelijk op tafel kunnen worden gelegd. Dat voorkomt verrassingen en daarmee gepaard gaande weerstand verderop in het proces.

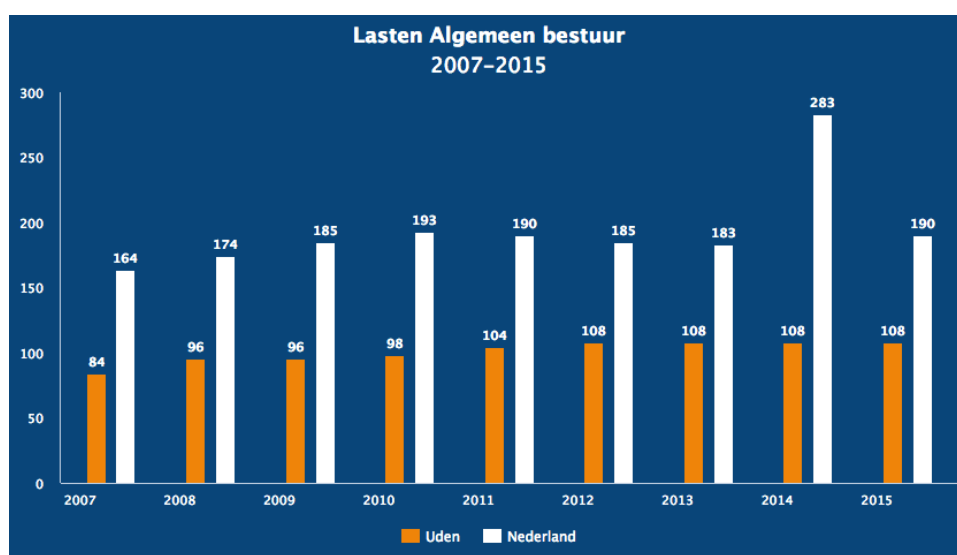
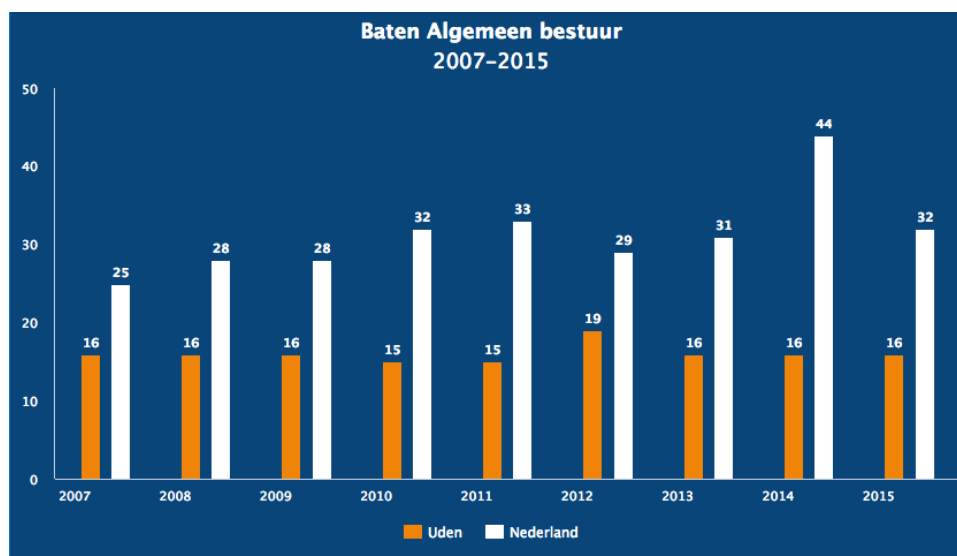
Proces

Het herindelingsproces: initiatiefnemers, procesorganisatie en de wijze waarop betrokken actoren en instanties hierin een rol hebben vervuld:

- Al aan het begin van de herindelingsdiscussie is het goed om naar andere, vergelijkbare casussen te kijken en daarvan te leren. Ook vanuit de impact op de regionale dynamiek en mogelijke nieuwe verhoudingen. Allereerst betekent het dat herindeling van gemeenten niet als een op zichzelf staand proces is te zien. Gemeenten onderhandelen weliswaar met elkaar, en verkennen de mogelijkheden die zij elkaar te bieden hebben, maar daarmee hebben ze indirect ook impact op wat elders gebeurt (waterbedeffect). Herindelingen zijn *regionaal verweven*. Durf daarbij ook te leren van de ervaringen in de regio (Oss, Meierijstad) en ga met regionale partners in gesprek over gezamenlijke regionale thema's voor de komende jaren (regionale samenwerkingskracht).
- In de aanloop naar de fusie is het belangrijk om een strak geleid proces te hebben, waarbij alle betrokken gemeenten een synchrone besluitvorming hebben en tegelijk worden geïnformeerd. Communicatie (gezamenlijke kernboodschap) richting interne en externe stakeholders is van groot belang voor de voortgang.
- Het is slim om in het gehele proces rekening te houden met het (tijdelijk) uitstappen van een van de betrokken gemeenten. Door dit te behandelen als een time-out komt er meer ontspannenheid in het fusieproces, wat de voortgang ervan ten goede kan komen. Een time-out kan om allerlei redenen plaatsvinden, maar belangrijk daarbij is dat de voorwaarden voor terugkomst worden vastgelegd. Als dat helder is op het moment dat een van de gemeenten zich even terugtrekt, dan voorkomt dat moeilijkheden op het moment dat diezelfde gemeente weer mee wil doen. Als de discussie in Bernheze daartoe aanleiding geeft, moet zij kunnen toetreden in het proces.

Bijlage 1**Profiel van de gemeente Uden****Kerngegevens gemeente Uden***Bestuur en organisatie*

Op het gebied van bestuur en organisatie springen een aantal zaken eruit wanneer Uden vergeleken wordt met andere gemeenten in Nederland. Zo liggen zowel de baten als lasten van het algemeen bestuur stelselmatig onder het gemiddelde. Als er omgerekend wordt naar baten en lasten van het algemeen bestuur in euro's per inwoner komt er het volgende overzicht uit⁹:



⁹ Bron: CBS – Begrotingen Gemeenten.

De gemeente Uden omschrijft zichzelf als een organisatie met lef die durft te kiezen voor resultaten. Het optimaliseren van de dienstverlening blijft een continue focus.

Dat betekent voortdurend investeren in het ontwikkelen en opleiden van werknemers.

Voor alle medewerkers gelden de volgende kerncompetenties: SKOOR (Samenwerken, Klantgericht, Ondernemend, Omgevingsgericht en Resultaatgericht). De belangrijkste aandachtspunten van het personeelsbeleid in 2015-2018 zijn:

1. Verdergaande samenwerking met onze klanten en business partners (buiten binnen halen en vice versa).
2. Het duurzaam en wendbaar inzetbaar zijn van onze organisatie en onze werknemers door strategische personeelsplanning, actieve ontwikkeling via trainingen, loopbaan-activiteiten, mobiliteit.
3. Bevorderen van instroom van jongeren in de arbeidsmarkt en in de organisatie door de gemeente Uden te ontwikkelen tot talentorganisatie.
4. Vergroten van vaardigheden van onze werknemers om nog beter te kunnen inspelen op de klantvragen en de veranderende rol van de publieke werknemer in de (nabije) toekomst.
5. Het blijven van een aantrekkelijke werkgever.

De organisatie van de gemeente Uden wordt gekenmerkt door het directie-afdelingenmodel:



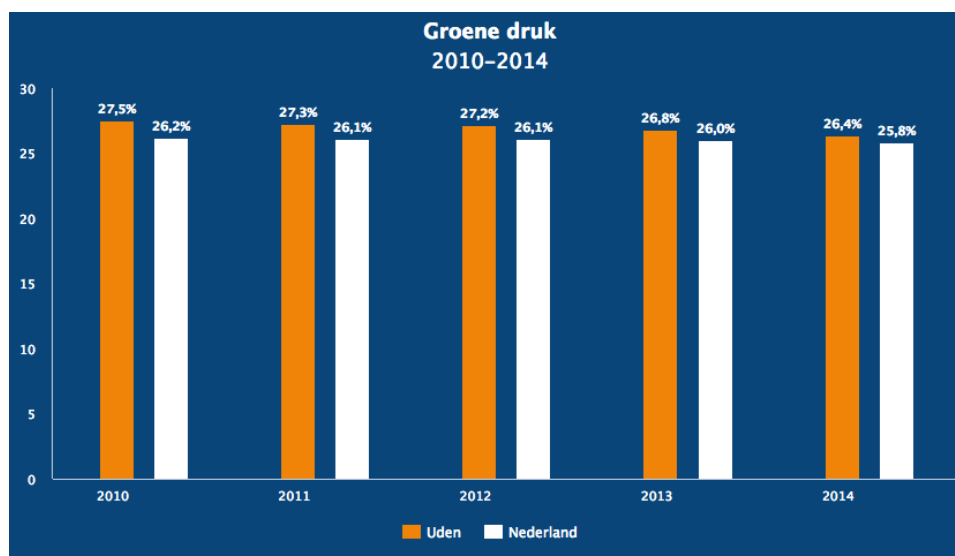
De organisatie bestaat uit ongeveer 334 medewerkers verdeeld over de vier afdelingen. Elke afdeling bestaat uit een aantal teams. Deze teams worden aangestuurd door het afdelingshoofd, een teamleider of een coördinator. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris.

Demografische gegevens en ligging

Volgens de laatste telling in 2014 heeft Uden 40.913 inwoners, verspreid over 17.440 huishoudens. Van deze 40.913 inwoners wonen er 35.015 in de plaats Uden, 3.465 in Volkel en 2.055 in Odiliapeel. De gemeente Uden is gelegen in Noordoost-Noord-Brabant en grenst aan gemeenten Landerd, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis, Boekel, Veghel en Bernheze. Ook de gemeente Oss bevindt zich in nabijheid. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 67,53km², waarvan 0,48km² water. Belangrijke verkeersader vormt de A50.

Zowel het vertrek als vestiging per 1.000 inwoners ligt in Uden met respectievelijk 34,9 en 36,8 onder het landelijk gemiddelde van 46,0 en 49,7. Zoals de tabellen hieronder¹⁰ laten zien, is dit een constante waarde. Er is een groei van 1,9 inwoner per 1.000 inwoners wat toe te wijten is aan vertrek en vestiging. Als dit cijfer door gecalculeerd wordt naar een absoluut getal, zijn er in 2014 78 personen meer gevestigd dan dat er vertrokken zijn uit Uden.

De grijze druk (verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar) ligt met 28,3% iets boven het Nederlands gemiddelde van 26,4%. De groene druk (verhouding tussen aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar) ligt met 26,4% net boven het landelijk gemiddelde van 25,8%. Onderstaande tabel geeft de groene druk van de afgelopen 5 jaar weer.



Het geboorte- en sterftcijfer laat een lichte bevolkingsgroei zien. Zo zijn er 10,8 geboorten per 1.000 inwoners, tegenover 8,1 sterften per 1.000 inwoners. Het totaalplaatje laat een lichte groei zien in inwonersaantal van Uden, met uitzondering van 2013. Hieronder volgt een tabel van het inwonersaantal van 2010 tot aan het heden.

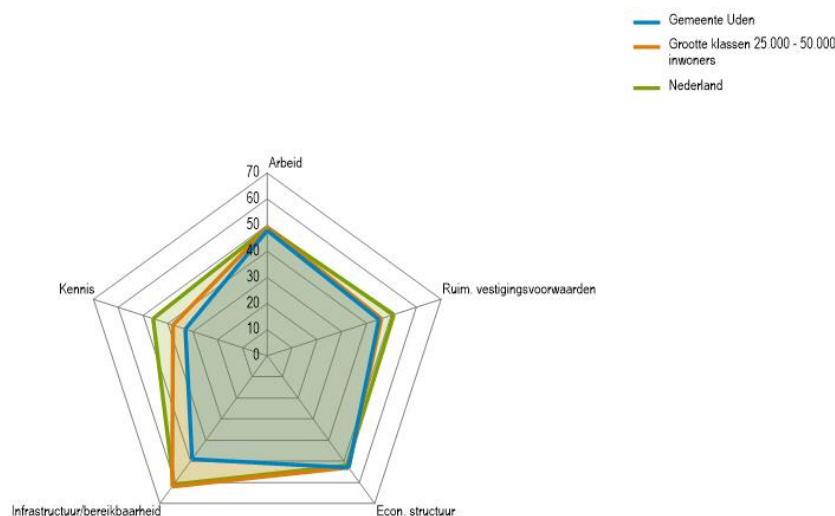
¹⁰ Bron: CBS – Bevolkingsontwikkeling.

Jaar	Uden	Nederland
2010	40.536	16.574.989
2011	40.721	16.655.799
2012	40.805	16.730.348
2013	40.948	16.779.575
2014	40.913	16.829.289

De verwachting voor Uden op de langere termijn (richting 2040) is een groei tussen de 5-10%.¹¹

Bedrijvigheid en economie

Allereerst is het interessant om te kijken naar de score van gemeente Uden op *economisch kapitaal*. Deze score is gebaseerd op een aantal zaken, waaronder het functioneren van de regionale economie en het behoud en versterken van het vermogen van een regio om voldoende inkomen te genereren. Uden scoort hier een 46 uit een mogelijke 100 (4 punten onder het Noord-Brabantse gemiddelde van 50). Deze score wordt ongunstig beïnvloed door de voorraad kennis. De kennis ten behoeve van het productieproces is op een lager peil dan in vergelijkbare gemeenten. Hieronder kan het peil van verschillende economische voorraden van Uden gezien worden in vergelijking met Nederland en gemeenten van dezelfde grootteklasse¹².

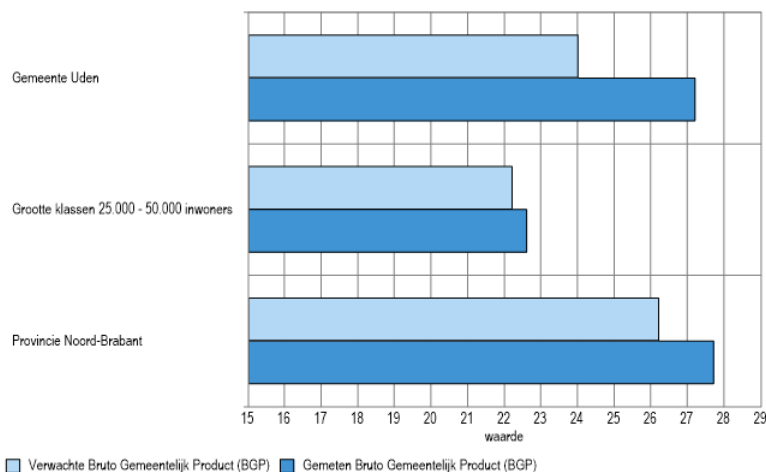


Verder is het interessant te kijken naar het Bruto Gemeentelijk Product (BGP). De gemeente Uden doet het op dit gebied zeer goed in vergelijking met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse.

¹¹ Planbureau voor de Leefomgeving. *De Nederlandse bevolking in beeld*.

¹² Telos. *Rapport duurzaamheidsbalans*.

Zoals in de tabel hieronder te zien is, heeft gemeente Uden een beduidend hoger gemeten BGP dan het verwachte BGP¹³. Dit komt door een aantal verschillende factoren, waarvan de belangrijkste het hoge aantal banen per inwoner in gemeente Uden is.



In onderstaande tabel is te zien dat er in 2014 3.023 bedrijven gevestigd waren in Uden. De zakelijke dienstverlening vormt een belangrijke sector.

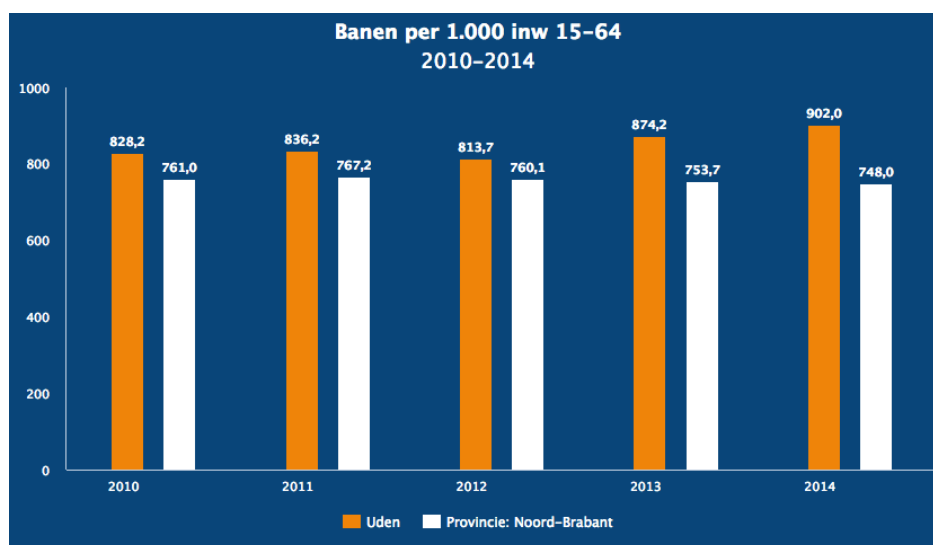
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Landbouw	301	292	281	275	280	285	270	268	233	237	224	211	208	208
Industrie	443	438	435	452	489	513	558	580	599	574	578	565	543	544
Handel	750	755	754	773	803	784	764	743	749	723	725	715	709	727
Zakelijke dienstverlening	746	762	787	824	845	828	812	828	854	855	878	880	902	962
Collectieve dienstverlening	295	302	301	304	313	300	305	315	331	334	338	355	361	395
Overige dienstverlening	122	123	133	146	155	164	169	172	178	177	178	178	180	187
Vest. Totaal	2.657	2.672	2.691	2.774	2.885	2.874	2.878	2.906	2.944	2.900	2.921	2.904	2.903	3.023

Verder is het zo dat het winkelaanbod in Uden een regionaal verzorgend karakter heeft. Mede vanwege de ontwikkelingen in de detailhandel (de uitgaven via internet bedragen inmiddels bijna veertien miljard euro) zorgen echter wel voor uitdagingen in Uden.

Werk en inkomen

Het eerste cijfer dat opvalt is dat gemeente Uden een zeer hoog aantal banen heeft in vergelijking met de provincie Noord-Brabant. Uden heeft 902 banen per 1.000 inwoners tussen de 15 en 64, tegenover 748 banen in de provincie. Waar de laatste vijf jaar dit cijfer in Noord-Brabant afnam, heeft de gemeente Uden juist meer banen gegenereerd. De hoge hoeveelheid banen per 1.000 inwoners verklaart deels het hoge BGP van gemeente Uden.

¹³ Bron: Atlas voor Gemeenten.



In de gemeente Uden bedraagt de functiemengingsindex¹⁴: 57,3. Daarmee is de gemeente meer een werk- dan woongemeente.

Het totaal aantal banen in de gemeente bedraagt 23.848. Er is een verschuiving merkbaar op het gebied werkgelegenheid per sector. Zoals in onderstaande tabel te zien is¹⁵, is het aantal banen in de industrie aanzienlijk afgenomen. Dit wordt weer gecompenseerd door een grote toename aan banen in de sector van collectieve dienstverlening (vestiging ziekenhuis).

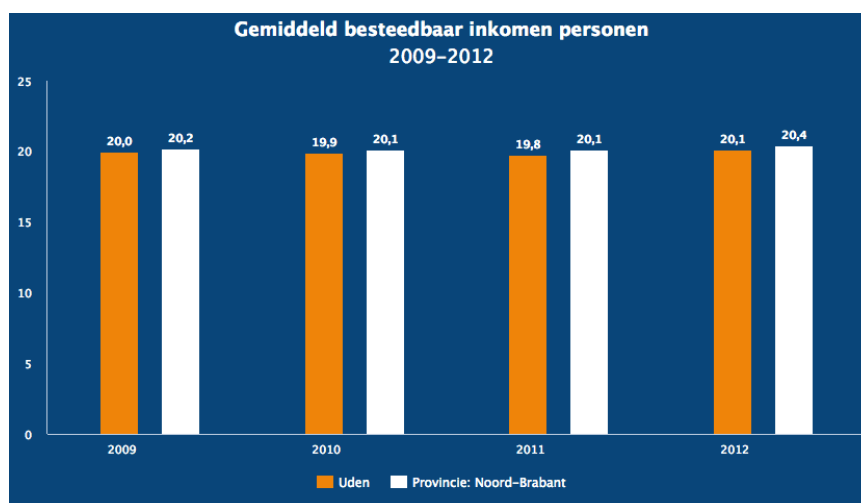
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Landbouw	981	970	1.003	783	825	977	939	1.036	1.093	1.045	930	797	773	772
Industrie	6.836	6.499	5.620	5.427	5.355	5.518	5.528	5.722	5.372	5.027	5.274	5.124	4.739	4.614
Handel	4.524	4.669	4.627	4.392	4.307	4.479	4.494	4.444	4.449	4.271	4.360	4.398	4.423	4.473
Collectieve dienstverlening	5.272	5.708	5.787	5.810	5.569	5.718	5.490	5.582	5.799	5.671	5.726	5.638	7.638	8.047
Zakelijke dienstverlening	6.047	5.957	6.012	5.935	6.032	6.251	6.388	6.056	5.556	5.682	5.667	5.256	5.215	5.458
Overige dienstverlening	460	474	491	512	523	525	503	504	519	525	487	507	489	484
Banen Totaal	24.120	24.277	23.540	22.859	22.611	23.468	23.342	23.344	22.788	22.221	22.444	21.720	23.277	23.848

De werkloosheid in gemeente Uden bedraagt 6,7%, en is de laatste vijf jaar met 2,2% toegenomen. De netto arbeidsparticipatie ligt op 66,7%, en is de laatste vijf jaar redelijk stabiel gebleven, met een daling van 0,4%. De werkloze beroepsbevolking is de laatste vijf jaar stabiel gebleven.

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon ligt met € 21.000,— per jaar iets onder het Noord-Brabants gemiddelde van € 20.400,— per jaar. Dit inkomen is de laatste jaren voorzichtig wat toegenomen.

¹⁴ De functiemengingsindex (FMI) weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen, en varieert tussen 0 (alleen wonen) en 100 (alleen werken). Bij een waarde van 50 zijn er evenveel woningen als banen.

¹⁵ Bron: LISA.



Financiële positie

De meerjarige begroting van de gemeente Uden is sluitend, oplopend tot een voordeel van ongeveer € 300.000,— in 2018. Ter voorbereiding op de Programmabegroting 2014 is een zorgvuldig bezuinigingsproces doorlopen. In totaal werd voor ruim € 3,7 miljoen aan mogelijke bezuinigingsvoorstellen gedaan. Uitgangspunt hierbij was: handhaving van het sociaal vangnet en geen lastenverzwaring voor burgers en bedrijven naast de gebruikelijke inflatiecorrectie. Uiteindelijk was een pakket van € 1,9 miljoen voldoende om programmabegroting 2014 sluitend te krijgen. De overige bezuinigingsvoorstellen (van € 1,8 miljoen) zijn daarbij geparkeerd om eventueel in te kunnen zetten bij een nieuwe noodzakelijke bezuinigingsronde. Om de Programmabegroting 2015 structureel sluitend te krijgen, is het noodzakelijk om ook dit jaar een aantal bezuinigingen door te voeren. Hierbij is geput uit de eerder genoemde reservelijst. Het totale weerstandsvermogen bedraagt € 31,7 miljoen. Uit de risico-inventarisatie is gebleken dat de gemeente Uden voor € 15,1 miljoen aan loopt (ratio bedraagt circa 2 en is daarmee voldoende). De verwachting is dat de structurele weerstandsratio de komende jaren onder druk zal staan, mede door de risico's van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Daarom wordt er verder gegaan met het nemen van verbeteracties om risico's te verminderen door vooral de beheersings-maatregelen aan te scherpen.

Beleidsambities van Uden

In het coalitieakkoord van de gemeente Uden 'Samen voor een vitaal Uden' staan op hoofdlijnen de volgende programma's en bijbehorende beleidsambities genoemd:

Duurzaam wonen en ondernemen

- Bouwen naar behoefte
- Versterken economische klimaat
- Koploper in duurzaamheid
- Versterken buitengebied

Maximaal meedoen

- Sociale en doelmatige aanpak
- Investeren in meedoen: iedereen aan het werk
- Geen armoede, geen schulden
- Meedoen door ondersteuning
- Leefbare wijken

Goed leven en ontmoeten

- Samen de leefomgeving inrichten
- Goed en veilig vervoer
- Onderwijs: talent ontwikkelen en benutten
- Sportief bewegen
- Cultureel lef en ondernemerschap

Veilig gevoel

- Sociaal veilig
- Minder regels
- Veilig door politie en brandweer
- Veilig uitgaan

Dienstbare en betrouwbare overheid

- Excellente dienstverlening
- Samenwerken in de regio
- Financiën op orde houden
- Naar een nieuw evenwicht

Visie op regionale samenwerking en bestaande samenwerkingsverbanden*Visie op samenwerking en de regio*

In september 2013 heeft de gemeenteraad van de gemeente Uden het volgende besluit genomen:

1. open te staan voor opschaling met andere gemeenten;
2. met het college in gesprek te treden om concrete afspraken te maken over de rol van de raad in dit proces;
3. het college de opdracht te geven om met de aangrenzende gemeenten: Veghel, Landerd, Boekel, Bernheze en Mill en Sint Hubert in gesprek te gaan over de mogelijkheden tot opschaling met Uden.

In het coalitieakkoord van het college van de gemeente Uden is in 2014 onder het thema 'samenwerking in de regio' de volgende ambitie opgenomen:

Als het gaat om opschalen wil de coalitie het al eerder genomen raadsbesluit volgen. De coalitie ziet een actieve rol voor Uden en wil dat het college deze voortrekkersrol op zich gaat nemen. Het college gaat als eerste een nieuwe ronde langs de buurgemeenten maken om te praten over eventueel aangepaste standpunten naar aanleiding van de verkiezingen. Die gespreksronde leidt tot een voorstel aan de raad als antwoord op de vraag die de provincie Noord-Brabant recent aan de gemeente heeft gesteld om voor april 2015 opnieuw over haar standpunt over veerkrachtig bestuur in deze regio nagedacht te hebben.

Bestaande samenwerkingen: verbonden partijen

In de Programmabegroting 2015 zijn onder andere de volgende verbonden partijen benoemd¹⁶:

Strategische samenwerking

- AgriFoodCapital (bestuursconvenant)
- Hoogwaardig Openbaar Vervoer regio Noordoost-Brabant (bestuursovereenkomst)
- Samenwerking As50 (bestuursconvenant)

Tactische samenwerking

- Natuurcentrum De Maashorst (stichting)
- Museum voor religieuze kunst (stichting)
- Regionale Economische samenwerking Veghel-Uden-Schijndel (samenwerkingsplan)
- Stichting beheer bedrijventerreinen (stichting)

Operationele samenwerking

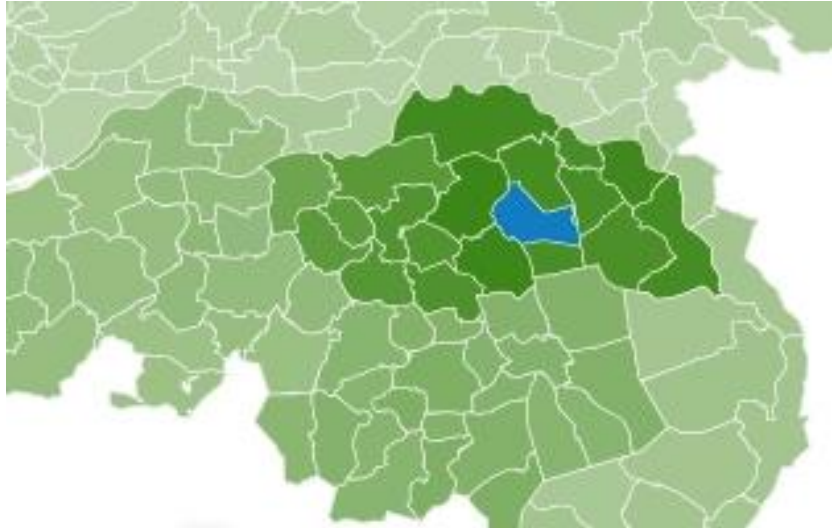
- Omgevingsdienst Brabant-Noord
- Veiligheidsregio Brabant-Noord
- Regionaal veiligheidshuis (stichting)
- Belastingssamenwerking Oost-Brabant
- Werkvoorzieningsschap Noordoost-Brabant
- Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord
- Regionaal Bureau Leerlingzaken Brabant Noordoost
- Kleinschalig collectief vervoer Brabant Noordoost (Regiotaxi)
- GGD Hart voor Brabant
- Gemeenschappelijk orgaan openbaar basisonderwijs
- Brabant Historisch Informatie Centrum
- De Mantelzorgwinkel (stichting)
- Gebiedsgerichte aanpak verkeer en vervoer Brabant-Noordoost
- Verwerking groenafval en GFT (uitvoeringscontract)

Onderstaande kaart vormt een weergave van de samenwerkingsrelaties en intensiteit van Uden met andere gemeenten in de regio (hoe donkerder het groen, des te meer samenwerkingsrelaties).¹⁷ Dit betreft vier samenwerkingsdomeinen: sociaal, fysiek, veiligheid en bestuurlijk.

¹⁶ Betreft publiekrechtelijke samenwerking, tenzij anders aangegeven.

¹⁷ Bron: www.regioatlas.nl (Ministerie van Binnenlandse Zaken).

De congruentiescore¹⁸ van de Udense samenwerking bedraagt 28,32% (gemiddelde in Nederland bedraagt 18,42%; het noordoosten van Brabant scoort het hoogste van Nederland).



¹⁸ Congruentie betekent hier: samenwerken op verschillende gebieden in dezelfde samenstelling of combinatie van gemeenten.