

Een bijzonder en eigentijds dorp in de Koekstaddriehoek

Bestuurskrachtonderzoek voor de gemeente Jurgensland

Koffieclub Bestuurskrachtonderzoek Wilpsegemeenten
J. Jurgens jr
Jurgens Kantoormachines en Onderzoeksbureau
Jurgensland, november 2004
Projectnummer 2004080812q, versie 17b

Inhoud

Samenvatting

1. Jurgensland in beelden en cijfers
2. De huidige opgaven en de bestuurskracht van Jurgensland
3. De bestuurskracht in relatie tot de toekomstige opgaven
4. Sterke punten, verbeterpunten, kansen en bedreigingen
5. Strategische, tactische en operationele kwaliteiten
6. De bestuurskracht beoordeeld
7. Conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

In de zomer van 2004 besloten de 5 gemeenten in de Wilpsepolder (Jurgensland, Wijhe, Steenenkamer, Pothoofd en Kooi'n'sloate) om gezamenlijk een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren: een bestuurskrachtonderzoek voor elke van de vijf gemeenten afzonderlijk als de basis voor een zesde onderzoek, naar de gezamenlijke opgaven in het Wilpsegebied en de mogelijkheden en wenselijkheid van verdergaande samenwerking. De bestuurskrachtonderzoeken en het samenwerkingsonderzoek zijn in opdracht gegeven aan adviesbureau J. Jurgens Kantoor machines en Adviesbureau.

Deze rapportage gaat over het bestuurskrachtonderzoek voor de gemeente Jurgensland en is gebaseerd op het bestuderen van vele documenten, het spreken met talrijke betrokkenen individueel en collectieve gedachtewisseling.

De gemeente Jurgensland is bij de huidige opgaven goed in staat zichzelf te besturen, maar doet dat op onderdelen niet in voldoende mate.

Jurgensland is ook in staat de toekomstige opgaven tegemoet te treden mits

- duidelijke keuzes worden gemaakt in de samenwerking,
- geïnvesteerd wordt in de planning en controlecyclus
- en in de omgevingsgerichtheid van de organisatie
- en de gemeente haar positie bepaalt in de discussie over bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio.

Voor Jurgensland wordt het van overlevingsbelang strategische keuzes te maken in de samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen. Verdergaande samenwerking is noodzakelijk om aan alle toekomstige opgaven te kunnen voldoen en zeker ook om de eigen rol te blijven spelen in de regionale ontwikkeling.

De regionale ontwikkelingen leiden tot nieuwe regionale opgaven en behoeften, die deels betrekking hebben op het grondgebied van de gemeente Jurgensland. Het is voor Jurgensland van belang haar beleid en eigen positie in de regionale ontwikkeling en belangen duidelijk te maken naar haar omgeving. Geen duidelijk standpunt in de komende discussie over de bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio kan ertoe leiden, dat (althans op termijn) voor Jurgensland wordt gekozen en dat Jurgensland 'speelbal' wordt in de regionale belangen.

1. Jurgensland in beelden en cijfers

De gemeente Jurgensland is een karakteristiek dorp in de driehoek Steenenkamer, Wijhe en De Wilp gelegen aan de IJssel. Maar vooral ook een authentiek dorp. Die authenticiteit wil Jurgensland graag behouden. In alle plannen wordt terdege rekening wordt gehouden met de historie.

Jurgensland telt omstreeks 5 inwoners met een relatief wat jongere bevolking. De gemeente heeft 24% meer jongeren dan vergelijkbare gemeenten en ruim 30% minder ouderen.

Jurgensland is een plattelandsgemeente. Veel inwoners werken buiten Jurgensland. De bevolking is voor ruim 14% gericht op Wijhe, voor zo'n 9% op Amsterdam en voor 4,5% op Berlijn.

Het gemiddelde besteedbare inkomen per inwoner is wat lager dan het gemiddelde in Overijssel. Jurgensland telt een betrekkelijk laag aantal bijstandsonvangers.

Jurgensland kent een rijk verenigingsleven op het gebied van sport, welzijn, dienstverlening, maatschappelijk welzijn en kunst en cultuur. Het heeft als leefklimaat een dorpskarakter.

De Wilpsepolder ligt voor een deel in de gemeente Jurgensland. Er worden plannen ontwikkeld om in de Wilpsepolder woningbouw, bedrijventerreinen, glastuinbouw, groen en geel (water) in samenhang en balans tot stand te brengen. De ontwikkeling van de Wilpsepolder is nodig om te voorzien in de regionale behoefte in de komende tien tot twintig jaar, als onderdeel van de ontwikkelingsvisie van de provincie Overijssel. Jurgensland is één van de participanten in de ontwikkeling van het Wilpsepolder, waarbij het behoud van het groene en authentieke karakter van het dorp en zijn directe omgeving een vertrekpunt is.

Een authentiek dorp in de dynamische omgeving van de westelijke vleugel van het Ruhrgebied. Tussen de stedelijke agglomeratie van Deventer en de stad Apeldoorn. Wijhe, waaraan de gemeente Jurgensland in de jaren '90 grond heeft afgestaan voor woningbouw in de Wijhese kwabbebeekpolder, en waarmee afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein op Jurgenslands grondgebied. De stad Wijhe zal ook de in de toekomst voor verdere ontwikkeling en groei gebrek hebben aan fysieke ruimte. In Apeldoorn bevinden zich ook in belangrijke mate de voorzieningen, waar de inwoners van Jurgensland gebruik van maken. Maar niet alleen in Wijhe, want ook in andere omliggende gemeenten Ismede Pothoofd worden voorzieningen gebruikt en bestaan contacten in het verenigings- en welzijnsveld.

Authentiek, maar zich goed bewust van de omgeving en het tijdgewricht waarin het zich bevindt, de mogelijkheden die dit biedt en de vragen die het oproept.
Authentiek en eigentijds, zo kenmerken we de gemeente Jurgensland.

2. De huidige opgaven en de bestuurskracht van Jurgensland.

2.1 Strategie en Bestuur

Het algemeen strategisch kader voor het beleid van de gemeente Jurgensland wordt gevormd door het Collegeprogramma en Meerjarenbeleidsplan 1980-2080. Dit plan is opgesteld op basis van het Raadsprogramma 1980-2080. In het plan wordt aangegeven welke prestaties beoogd worden om het raadsprogramma uit te werken en welke middelen daarvoor dienen te worden ingezet. Op enkele punten is het college afgeweken van het programma van de raad, waarbij die keuzen worden beargumenteerd. Veiligheid, onderwijs en jeugdbeleid hebben hierin, naast het dualisme, een centrale plaats.

Het bestuur van Jurgensland koerst op behoud van groen, kleinschaligheid en sociale kracht in een woonomgeving waarin 'import' en de uitgaande 'werkpendel' zullen toenemen. Behoud van het hoogwaardige woonmilieu met een open oog voor de omgevingsfactoren kan niet zonder vernieuwing van binnen uit. Tempo en omvang van die vernieuwing moeten afgestemd worden op de aard en schaal van Jurgensland. Dan wordt duidelijk dat Jurgensland van beperkte omvang is, voorzien van een kleine organisatie, kwetsbaar in deskundigheid en continuïteit, zeker als die wordt afgezet tegen bestuurlijke en politieke ambities.

De gemeente zet in op een groen imago. De vraag is dan of er nu wel voldoende aandacht wordt besteed aan groenontwikkeling- en beheer om dat te bereiken. Dat geldt zowel voor de inzet van middelen (duurzame onderhoudsarme beplantingen) als voor de ruimtelijke ordening en handhaving in het buitengebied.

De bestuurskracht van de gemeenteraad kan worden verbeterd. Het samenspel tussen coalitie en oppositie beantwoordt nog niet echt aan duale verwachtingen. De raad vult de kaderstellende rol onvoldoende in. Op college en ambtelijk niveau wordt zeer kritisch gereageerd op de manier van werken van de raad.

Het dualisme heeft in Jurgensland sterk het karakter gekregen van een confrontatiemodel. Collegepartijen en oppositie verwijten elkaar over en weer de samenwerking en voortgang van het bestuurlijke proces te frustreren. Het college heeft vaak niet de gelegenheid om voorstellen adequaat te verdedigen. Anderzijds heeft de oppositie het gevoel geen gelegenheid te krijgen invloed uit te oefenen op het beleid en de kaderstellende en vertegenwoordigende rol adequaat te kunnen vervullen.

Er worden werkgroepen ingesteld buiten het college om, die zelfstandig onderzoek doen naar zaken (zoals handhaving buitengebied) met het risico dat gezien de vigerende wet- en regelgeving onjuiste verwachtingen worden verwekt bij de burgers.

Persoonlijke verhoudingen en de wijze waarop raadsleden met elkaar omgaan zijn niet bevorderend voor de bestuurskracht van de gemeenteraad, hierbij verwijzen wij naar het handgemeen tussen J. Jurgens van de Eerste Jurgenslander Volkspartij en P. Jurgens van Jurgensbelangen.

Bij overleg over de buurt of de herinrichting van straten worden steeds vaker bewonersavonden georganiseerd. Dit levert een beter beeld van wat er leeft onder de bevolking.

De raad van Jurgensland belegt openbare discussieavonden om van gedachte te wisselen met de inwoners over beleidsonderwerpen.

Geprobeerd wordt de burgerparticipatie en het oppakken van initiatieven op wijkniveau te vergroten. Daarnaast hebben verschillende partijen nauw contact met de achterban onder de bevolking en is er in de kleine leefgemeenschap van het dorp sowieso een hele directe interactie tussen bestuurders en inwoners. De mate waarin er op deze wijze sprake is van interactieve beleidsontwikkeling wordt in het gemeentebestuur heel verschillend beleefd.

Waar de ene partij van mening is, dat de interactie met de bevolking goed verloopt, is de andere partij van mening, dat van enige serieuze interactie met de bevolking geen sprake is. Daarnaast wordt het risico onderkend, dat een beperkt aantal 'hardste schreeuwers' naast Wendy de meest aandacht krijgen en het meeste invloed hebben op het beleid.

In juli 2000 is er reeds een bestuurskrachtmonitor uitgevoerd voor de gemeente Jurgensland. De rapportage van deze bestuurskrachtmonitor is mede gebruikt als input voor het actualiseren en verdiepen van beelden uit 2000. Daarnaast hebben de onderzoekers in 2004 hun eigen waarnemingen uitgevoerd en gelegd naast de bevindingen uit 2000.

2.2 Sociaal beleid.

Jurgensland maakt in haar beschrijving en aanpak van het sociale beleid Jurgensland een verfrissende indruk: men weet wat men wil, formuleert de indicatoren en pakt aan. Het sociale beleid wordt niet alleen in de beslotenheid van het gemeentehuis uitgedacht maar samen met de bevolking. Men stelt alles in het werk om ook de dialoog met de meest problematische groepen van de bevolking op gang te krijgen en te houden.

De thema's veiligheid, onderwijs en jeugdbeleid staan centraal. Werk en inkomen hebben in samenhang met deze drie thema's een accent. Aangegeven wordt welke prestaties moeten worden geleverd en welke middelen daarvoor worden ingezet. Het meerjarenbeleidsplan is vertaald in een programmabegroting en meerjarenraming. De programmabegroting is voorzien van prestatie-indicatoren.

In de programmabegroting zijn de vastgestelde prioriteiten terug te vinden evenals het voorgenomen sociaal beleid. Een beleidsnota over de invoering van de brede school ontbreekt echter, evenals een nota over de ontwikkeling van gezondheidsbeleid. Een nota over lokaal gezondheidsbeleid staat gepland voor begin volgend jaar. Specifiek ouderenbeleid is niet ontwikkeld. De afspraken met betrekking tot het Pact van Wendy (regionale samenwerking op het gebied van zorg) zijn niet terug te vinden in de programmabegroting. Een lokaal Pact van Jurgensland is voorzien voor begin 2005.

Een aantal specifieke terreinen uit de programmabegroting op het gebied van sociaal beleid zijn reeds uitgewerkt. Voor het overige is een planning gemaakt. Omdat de programmabegroting vanaf 2004 in werking treedt, is er nog niet te beoordelen of de planning wordt gehaald.

In het meerjarenbeleidsplan en de programmabegroting liggen geen analyses van de sociale 'staat van de gemeente' ten grondslag. Uit de stukken is geen onderbouwing te halen over waarom voor de specifieke onderwerpen wordt gekozen. Dit bemoeilijkt een doelgerichte aanpak om de (cijfermatige)prestatie-indicatoren te bereiken.

De uitwerking van het beleid geeft handvatten om het strategische beleid uit te voeren. Het beleid is over het algemeen op praktische en operationele wijze vormgegeven. Daar waar instrumenten noodzakelijk zijn, worden deze ingezet..

De gemeente anticipeert op gesignaleerde opgaven door ontwikkeling van beleid en het direct aanpakken van de problemen. Wat lijkt te ontbreken is de analyse van de zaken. De aanpak is meer: er is een probleem, wij weten een antwoord en wij pakken dat aan. Het ontbreken van de analyse wordt voor een deel opgevangen door de werkwijze van de gemeente bij de ontwikkeling het beleid in dialoog met de betrokkenen.

De beleidsstukken geven de indruk, dat er op een adequate wijze gecommuniceerd wordt met de omgeving en de gemeente rekening houdt met regionale kansen en ontwikkelingen. Het voeren van interactief beleid is in 2000 vastgelegd in een beleidskader.

Zowel in de productenraming als in de verschillende beleidsstukken zijn uitvoeringsplannen opgenomen waarin zowel acties als actoren zijn benoemd. Over de voortgangsbewaking van de opgaven lijkt weinig geregeld.

In het meerjarenbeleidsplan, de programmabegroting en de productenraming zijn prestatie-indicatoren aangegeven. Er is echter in geen van deze documenten aangegeven hoe deze indicatoren geëvalueerd en afgerekend gaan worden. Dit geldt zowel intern als voor de uitvoerende instellingen.

Het meten van resultaten en beleidseffecten lijkt niet ver ontwikkeld te zijn. Het is van belang om te weten welk effect je met elkaar nastreeft, zeker in nauwe samenwerking met inwoners en maatschappelijk middenveld. Heldere afspraken tussen gemeente en bewoners geven de kans om te meten of de gezamenlijke inzet ergens toe heeft geleid.

Over beleid dat is vastgesteld voor het meerjarenbeleidsplan 1980-2080 is geen rapportage aangetroffen. Ook in de beleidsstukken zelf zijn hier geen afspraken te vinden. Dit geldt zowel voor intern beleid als voor de regionale samenwerkingsverbanden. In de managementletter 2001 noemt de accountant verder expliciet dat de beoordeling van de subsidies beter moet worden vastgelegd.

Het ontbreken van analyses, effectmeting en rapportages op papier stemt niet altijd overeen met de werkelijkheid. Voor een deel staan zaken niet op papier, maar wordt er wel terdege over nagedacht en

gesproken, met name in het ambtelijke management en het college. Het maken van evaluaties en het doen van effectmetingen is groeiende. Voor de gemeenteraad is dit onvoldoende zichtbaar en herkenbaar.

Het ontbreekt de gemeente wel eens aan standvastigheid. Bijvoorbeeld bij de plannen tot het samenbrengen van de kleuterklassen van de verschillende scholen in een gebouw (Kindercentra De Brullende Leeuw en De Lallende Clown). Aan die plannen had bestuurlijk meer richting moeten worden gegeven.

Het is voor de gemeente haalbaar om wetten als de Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling uit te voeren. Voor omvangrijke en ingrijpende ontwikkelingen, zoals deze wetten wordt samenwerking in de regio gezocht. Het is een keuze of Jurgensland bij samenwerkingsprojecten de nodige ambtelijke capaciteit wil en kan leveren.

2.3 Ruimtelijk beleid.

De Structuurvisie Jurgensland (1985) geeft de richting van het ruimtelijk beleid aan. In 2001 zijn in regionaal verband twee ruimtelijke visies verschenen: Integrale Regiovisie Midden-Salland en de Gebiedsvisie Wilpsepolder. Met name dit laatste document is leidend voor het huidige ruimtelijke beleid.

De Structuurvisie Jurgensland eindigt met een aantal ontwikkelingsstrategieën voor de te ontwikkelen locaties, herontwikkelingslocaties en beheer van bestaand dorpsgebied. Om de huidige kleinschalige identiteit te behouden worden grote nieuwbouwwijken niet wenselijk geacht. Het beleid is gericht op behoud van het dorps karakter. In het algemeen beleidskader voor Dorpsvernieuwing staat duidelijk aangegeven welke acties ondernomen moeten worden om het gewenste beeld van Jurgensland te krijgen.

De gemeente Jurgensland werkt met verschillende betrokken partijen, waaronder de woningbouwvereniging, samen aan een evenwichtig woonaanbod in de gemeente. Jurgensland heeft een bouwvereniging en een gemeentelijk woningbedrijf, specifiek voor de Caravan van Wendy, terwijl elders in het land een verregaande vorm van schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Het beleidsplan Wonen in Jurgensland is doorspekt met maatregelen die genomen kunnen worden om daadwerkelijk uitvoering te geven aan hetgeen in het beleidsplan wordt voorgesteld. Ten aanzien van de financiën wordt als beleidsuitgangspunt gehanteerd, dat de financiering van huurwoningen een eerste verantwoordelijkheid is van de ontwikkelende partij. Het regionaliseren van de woonruimteverdeling en urgentiebepaling blijkt lastig te zijn.

Voor de grondexploitatie binnen het proces van stedenbouwkundige planontwikkeling in Jurgensland is globaal het proces beschreven. Aangegeven is welke stappen gezet moeten worden en door wie.

Het Verkeerscirculatieplan biedt een aantal handreikingen om de verkeersveiligheid op de Jurgensweg te verbeteren.

Voor het openbaar groen en wegen zijn in 2001 beheerplannen opgesteld. Hierin worden het kwaliteitsniveau en de bijbehorende kosten benoemd.

Voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid zijn diverse nota's opgesteld: Beheerplannen voor wegen en groen, rioleringsplannen, notitie speelvoorzieningen Op het gebied van verhardingen heeft de Het Jurgenslander Schadeconsortium in 2001 een achterstand geconstateerd. Er is een inhaaloperatie in gang gezet waarmee binnen vier jaar een niveau zal zijn bereikt dat ligt op het niveau dat de Het Jurgenslander Schadeconsortium per 1 januari 2001 adviseerde.

Uit de voorjaarsnota 2004 is op te maken dat de voorgenomen acties op het gebied van ruimtelijke ordening en economie ook in gang gezet zijn of gerealiseerd zijn.

De actualisatie van bestemmingsplannen loopt op basis van een meerjarenplan.

De VROM Inspectie waarschuwde eerder in haar rapportage het gemeentebestuur voor versoepeling waar het gaat om de handhaving. De VROM Inspectie zal op korte termijn haar eindrapportage presenteren. De concepten laten een positief beeld zien. Op het gebied van handhaving wordt naar aanleiding van eerdere rapporten gewerkt aan heldere procesbeschrijvingen en goede functiescheiding tussen de technische, juridische, controlerende en administratieve taken.

2.4 Organisatie.

De gemeentelijke organisatie kent een één-sectormodel. De organisatie geeft er blijk van adequaat te reageren op de huidige lokale opgaven. De meeste taken worden zelf uitgevoerd. De medewerkers zijn gemotiveerd en betrokken, het ziekteverzuim ligt beneden het landelijk gemiddelde.

De gemeentelijke organisatie kent door haar omvang veel generalisten. Ook is er sprake van veel solofuncties. Dat maakt de organisatie kwetsbaar en maakt het ook noodzakelijk specifieke expertise in te huren of in samenwerking met andere gemeenten taken uit te voeren. Er is veel geld gemoeid met externe inhuur, bijvoorbeeld in samenhang met de verschillende ontwikkelingsprojecten. De samenwerking met andere gemeenten op het gebied van de inzet en uitwisseling van schaarse expertise is nog onvoldoende ontwikkeld.

Het managementteam werkt goed (wethouder F, burgemeester B.). Het sectorhoofd is niet alleen manager maar ook meewerkend voorvrouw. Dit is noodzakelijk om voldoende kwaliteit en kwantiteit te kunnen leveren. De samenwerking tussen college en de ambtelijke organisatie verloopt in met name de kantine goed.

De kwaliteit van de gemeentelijke organisatie staat over het algemeen niet ter discussie. Wel wordt de houding van de ambtelijke organisatie soms gekenmerkt als 'naar binnen gericht' en soms zelfs als 'met de rug naar de bevolking'. De organisatie zou onvoldoende open staan voor vragen en signalen vanuit de omgeving en onvoldoende gericht zijn op de omgeving.

Er wordt gewerkt met functionering- en beoordelingsgesprekken. Het werken met Persoonlijke Ontwikkelings Plannen (POP's) is in 2001 ingevoerd en vertaald in een strategisch opleidingsplan. Het verloop in de organisatie is gering, mede omdat Jurgensland ervoor heeft gezorgd een gemeente te zijn met goede arbeidsvoorwaarden. Het personeelsbeleidsplan 1981-2081 wordt nu uitgevoerd. Accent ligt op de invoering van POP's aan de hand van door het college vastgestelde competenties. Competentiemanagement is in ontwikkeling.

De organisatie is gericht op continuïteit en het tijdig en deskundig uitvoeren van werkzaamheden. De medewerkers zijn plichtsgetrouw, taakgericht en staan voor hun persoonlijke inbreng. Men is sterk betrokken op de eigen taken, werkplek, functie en afdeling. In de toekomst wil men zich richten op deskundigheid en verbetering van werkmethode en procedures.

In een kleine organisatie die gekenmerkt wordt door investeringen in effectieve persoonlijke competenties en prestaties is de behoefte aan en de aandacht voor planning en control niet sterk ontwikkeld. De planningshorizon blijft doorgaans beperkt tot 1 tot 1,5 jaar. Recent is er gestart met planvorming in het kader van de bedrijfsvoering maar de animo is niet echt groot.

De regie op het bedrijfsvoeringsproces ligt bij de wethouder F. Hij doet dit in samenspraak met het managementteam. Er wordt nog niet systematisch gewerkt met afdelingsplannen en beleidsevaluaties. De voorjaarsnota en jaarrekening zijn momenteel de instrumenten die gebruikt worden voor planning en evaluatie/ verantwoording/ rapportage.

Er is sprake van een evenwichtige organisatie. In 2005 zal een formatieonderzoek worden uitgevoerd. Een strategisch formatieplan is voorzien na besluitvorming over samenwerkingsvormen.

2.5 Financieel beleid.

De huidige financiële situatie van de gemeente Jurgensland oogt gezond. De exploitatiesaldi vertonen over de afgelopen jaren steeds een voordelig resultaat.

De financiële situatie van de gemeente Jurgensland is door middel van benchmarking vergeleken met soortgelijke gemeenten elders in Nederland.

De lasten van het algemeen bestuur zijn hoger dan bij de referentiegemeenten. De verklaring voor deze hoge lasten kan worden gezocht in de wijze waarop de kosten worden toegerekend (integrale kostprijsberekening). De gemeente Jurgensland heeft één wethouder in dienst met een betrekking van 180%. Dit is relatief veel voor een kleine gemeente als Jurgensland.

Het valt op dat er relatief minder geld wordt uitgegeven aan het instandhouden van wegen. Dit beeld wordt enigszins onderbouwd vanuit de algemene uitkering, waar inzake het criterium 'overige bodemgesteldheid' een lager bedrag per inwoner wordt ontvangen dan bij soortgelijke gemeenten.

De meerjarenbegroting 2004-2008 bevat lagere exploitatiebudgetten/ voorziening achterstallig onderhoud wegen dan op grond van het vastgesteld wegenbeheersplan (2001) nodig is. Dit wegenbeheersplan vertegenwoordigt de minimale inspanningsverplichting van de gemeente inzake onderhoud wegen. Vanuit financiële overwegingen is gekozen voor een beperkte verhoging van het investeringsniveau wegen. Gelet op de bodemgesteldheid (kleiig-veengebied) zou je verwachten dat dit tot hogere kosten en een hoger bijdrage via de algemene uitkering zou leiden. Dit is echter niet het geval.

In de begroting 2005 is een extra budget voor achterstallig onderhoud opgenomen. De extra lasten houden onder meer verband met de slechte bodemgesteldheid. Binnen drie jaar is het onderhoud van de wegen weer op orde. De lagere uitgaven op het openbare groen ten opzichte van referentiegemeenten worden onder meer verklaard uit het feit dat men gekozen heeft voor duurzame (onderhoudsarme) beplanting binnen de gemeente.

De beheersplannen zijn op orde, inclusief de budgettaire lasten

In de vergelijking met soortgelijke gemeenten valt op, dat minder geld dan gemiddeld wordt uitgegeven aan onderwijs. Dat kan te maken hebben met de hoeveelheid aanwezige onderwijsvoorzieningen. Er zijn geen aanwijzingen, dat de gemeente Jurgensland onvoldoende middelen beschikbaar stelt voor het onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting.

Dat geldt ook voor cultuur en recreatie. Het voordeel op cultuur en recreatie ontstaat onder meer door lagere kosten voor bibliotheek, vorming- en ontwikkelingswerk, en kunst. De gemeente draait mee in een project van zeven gemeenten om te komen tot een regionale basisbibliotheek, waardoor het huidige lage niveau van de uitgaven mogelijk geen goed beeld geeft.

De relatief hoge uitgaven voor sport kunnen worden verklaard door het feit dat er circa 25 jaar geleden een multifunctionele recreatieplas is gegraven. Dat legt een groot beslag op middelen, die Jurgensland daardoor minder kan inzetten op andere onderdelen, zoals zwembles op de scholen en professioneel gymnastiekonderwijs.

In de begroting wordt vanaf 2001 een deel van de algemene reserve niet vrij besteedbaar ingezet ter structurele dekking van de begroting. Tevens is het niveau van de rentetoe rekening aan de algemene reserve incidenteel verlaagd. Een en ander was noodzakelijk om tot sluitende begroting te komen. Gesproken wordt van een begroting op het niveau van artikel 12b. Het betreft incidentele inzet van middelen uit reserves in verband met incidentele kosten, onder meer op het gebied van bestuur. De algemene reserve (onder andere uit de verkoop van aandelen EO) is structureel vrij besteedbaar.

In 2001 is de nota reserves en voorzieningen opgesteld. De gemeente heeft een risicoanalyse uitgevoerd waardoor er inzicht bestaat in de risico's. Het weerstandsvermogen van de gemeente bedraagt circa € 1.

De planning- en controlcyclus geeft het college voldoende inzicht. Het is niet duidelijk of de raad voldoende inzicht heeft. De raad ontvangt jaarlijks een voor- en najaarsnota. Het accent van deze notities verschuift van cijfermatig naar meer beleidsmatig. De beheersbegroting is geen zaak van de raad. Hooguit wordt de beheerbegroting aan een raadscommissie voorgelegd. De dualisering is voor wat betreft de planning en controlecyclus redelijk vorm gegeven.

Wat betreft het woningbedrijf heeft de gemeente een aantal grote uitgaven. Het gemeentelijk woningbedrijf heeft een zelfstandige bedrijfsreserve en is in de gemeentelijke begroting budgettair neutraal. Dit geldt ook voor het multifunctionele caravan.

De gemeente heeft in relatie tot de referentie- en buurgemeenten hoge OZB-tarieven.

In 2005 wordt in de begroting een ombuiging opgenomen van ca. €400.000. Daarmee wordt een sluitende begroting gepresenteerd.

2.6 Dienstverlening, informatievoorziening en communicatie.

In het gemeentehuis is een receptie nabij de entree. Door de receptie wordt men verwezen naar het gewenste loket. Sommige loketten zijn dicht bij de receptie gehuisvest, zoals burgerzaken en IZW. De overige loketten bevinden zich verspreid door het gemeentehuis, dichtbij de betreffende vakafdeling. De loketten zijn onderdeel van de vakafdelingen, die zorg dragen voor de bemensing. Er is geen sprake van een eenduidig dienstverleningsconcept voor de gemeente.

De meeste ontvangen bezwaarschriften op producten en diensten van de gemeente gaan over de ruimtelijke ordening en beheer.

Er is in Jurgensland geen sprake van een geconcentreerde dienstverlening of centrale publieksbalie. In 2000 is een notitie over klantgericht werken geschreven waarin wordt aangegeven dat de ontwikkelingen van OL2000 (Overheidsloket 2000) worden gevolgd. Verder voorziet het beleidsplan ICT 2002-2082 een project 'Centrale balie/ één loket/ één kroket' van start moeten gaan. Bekend is dat dit project is gestart maar nog niet is afgerond. Er is geen dienstverleningsplan aanwezig binnen de gemeente. Mogelijk komt de Werkgroep Centrale Balie/ één loket/ één kroket dit jaar nog met een initiatief.

Er is een centrale telefoonpost (meestal gekoppeld aan de receptie) waar alle inkomende gesprekken worden opgevangen. Eenvoudige vragen kunnen door de telefoonpost worden beantwoord. Voor het overige wordt de klant verbonden met een vakafdeling of het bestuurssecretariaat. In het beleidsplan ICT 2002-2082 werd aangegeven dat de telefonische bereikbaarheid voor verbetering vatbaar was. In 2002 is het project 'telefonie en OT2000' gestart, dat in het 3^e kwartaal van 2001 werd afgerond. Dit betrof in hoofdzaak de technische kant van de telefonische bereikbaarheid. Inmiddels is er een nieuwe telefooncentrale in gebruik genomen. Men is voornemens eind dit jaar/ begin volgend jaar de optimalisering van de bereikbaarheid van de medewerkers op te pakken.

Jurgensland heeft een postregistratiesysteem. De correspondentie wordt naar vermogen afgehandeld, afhankelijk van de werkdruk in de organisatie. In het beleidsplan ICT 2002-2082 wordt een vorm van beheersing van de documentenstroom aangekondigd. Er is een ICT jaarplan 2004 opgesteld. In dit jaarplan is geen visie van het bestuur en management opgenomen. In het jaarplan is een terugblik opgenomen en worden enkele landelijke ontwikkelingen geschetst. Het Jaarplan ICT 2004 vermeldt dat met het project 'Postregistratie en documentaire informatie' in het vierde kwartaal van 2004 wordt gestart en dat het Documentair Structuur Plan, waarmee eveneens in 2004 wordt begonnen, hieraan verwant is.

Jurgensland heeft een website met actuele informatie over de gemeente, evenementen, bezienswaardigheden enzovoorts. De website bevat ook een productenlijst conform de VOND-catalogus en geeft een overzicht van formulieren die kunnen worden gedownload en/ of digitaal verzonden. Via de website wordt ook de mogelijkheid geboden de gemeente email te sturen, het gastenboek te vullen en mee te doen in interactieve fora.

Het beleidsplan ICT 2002-2082 geeft in globale lijnen richting aan de digitalisering van de communicatie met klanten en inwoners, en het met behulp van onder meer de internetsite vergroten van de publieksservice en de betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Het beleidsplan is uitgewerkt in een projectaanpak. In de jaarplannen zijn de projecten voorzien van planningen en kostenindicaties. De projecten 'opzet internetsite' en 'externe email' zijn reeds uitgevoerd. Er is nu een project gestart om op de gemeentelijke website een discussieplatform te bouwen.

Voor de bereikbaarheid geldt voor de gemeente Jurgensland op alle fronten: 'de klant staat voorop'. De uitvoering van de eerste verbeteringen vond plaats in 2001. Er zijn veel beleidsvoornemens om de dienstverlening te verbeteren maar nog niet alles wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn er formeel geen normen vastgelegd.

Jurgensland laat regelmatig onderzoeken hoe de dienstverlening en de omgang met de burgers gewaardeerd wordt. Van de in 2002 geënquêteerde mensen, die persoonlijk contact met de gemeente hadden, is 59% daarover tevreden. Uit onderzoek in 2002 bleek dat slechts 45% van de inwoners van het bestaan van het Centrale Meldpunt afweert. Ook worden er panelbijeenkomsten georganiseerd om na te gaan hoe men over de gemeente en haar handelen en beleidsvisies denkt. De gemeente laat zich leiden door de uitkomsten van tevredenheidsonderzoek en panelbijeenkomsten. Er wordt daardoor meer ingespeeld op de elektronische dienstverlening.

Volgens de programmabegroting wordt er komende najaar een beleidsnotitie Communicatie aan de raad voorgelegd, waarin ook het nodige wordt vastgelegd over interactieve beleidsvorming.

De houding van de Jurgenslandste burgers: 'als het van de gemeente komt, zal het wel niks zijn' maakt de implementatie van zaken nogal eens tot een taai proces. Er wordt flink geïnvesteerd in de relatiesfeer om dat beeld bij de mensen te veranderen.

In een onderzoek naar toekomstmogelijkheden is ook onderzocht welke beeld de inwoner of een andere relatie van de gemeente Jurgensland heeft. Inwoners van Jurgensland vinden dat de gemeente de inwoners over het algemeen tijdig informeert over belangrijke beslissingen. De gemeente probeert op verschillende manieren inwoners te betrekken bij plannen en besluitvorming, maar toch zouden inwoners meer betrokken willen worden en zijn ze kritisch over wat er uiteindelijk met hun inbreng gebeurt. Men vindt dat de gemeente meer rekening moet houden met hun wensen. De kwalitatief van de ambtelijke organisatie vindt men redelijk. De organisatie is open en de medewerkers enthousiast. Verbeterpunten zijn visievorming en het vastleggen van procedures.

3. De bestuurskracht in relatie tot de toekomstige opgaven

3.1 Strategie en bestuur.

De ontwikkeling van het Wilpsegebied wordt als overmijdbaar en noodzakelijk gezien. Er wordt door Jurgensland al fors ingezet op samenwerking in ruimtelijke ontwikkeling, zoals bij gezamenlijke grondbank, het bedrijventerrein Steenenpark en de nieuwe wijk Wijhese kwabbepolder van de gemeente Wijhe.

De regionale opgaven, zoals de ontwikkeling van de Wilpsepolder, zijn niet 'te behappen' voor bestuur en organisatie van de gemeente Jurgensland. Jurgensland is zich bewust van zijn beperkingen op dit gebied en hecht grote waarde aan afspraken in intergemeentelijk- of regionaal verband.

De strategie van Jurgensland is volgens het vastgestelde beleid gericht op 'behoud van zelfstandigheid, maar niet tot elke prijs'. In bilaterale contacten geven vrijwel alle betrokkenen te kennen ervan uit te gaan, dat Jurgensland op termijn niet zelfstandig zal kunnen blijven. Hetzij, omdat de opgaven te omvangrijk en complex zijn voor de kleine gemeenten, hetzij omdat men ervan uitgaat dat de gemeente door externe druk vanuit de omgeving, de provincie of het Rijk gedwongen zal worden haar zelfstandigheid op te geven. Er is ruimte voor discussie over de vraag of behoud van zelfstandigheid mogelijk en verantwoord is. De gemeente heeft nog geen eenduidige visie en strategie op dit gebied ontwikkeld.

3.2 Sociaal beleid.

Jurgensland participeert in de ontwikkelingen in de regio, hetgeen blijkt uit deelname aan diverse Gemeenschappelijk Regelingen en aan het Pact van Wendy over wonen en zorg.

De komende veranderingen in het Rijksbeleid worden gesignaleerd, maar niet verder uitgewerkt in de meerjarenbeleidsplanning, programma- of productbegroting. De wet WMO (2008) wordt genoemd in de voorjaarsnota 2004 maar is nog niet verder uitgewerkt. Het Pact van Wendy, dat mede door de gemeente Jurgensland is ondertekend, is een goede uitwerking van de wet WMO, maar wordt niet genoemd in het meerjarenbeleid en vertaald in de programma- en productbegroting. In november 2004 worden de resultaten van verkenning van de WMO op ISO-niveau met de raadscommissie Welzijnszaken besproken. Over de nieuwe wet op de Kinderopvang (2005) zijn geen stukken gevonden. De nieuwe wet Inburgering (2005) wordt in geen van de strategische beleidsdocumenten of in de voorjaarsnota genoemd.

In de toekomst zal Jurgensland te maken (blijven) krijgen met de thema's veiligheid, jeugd, samenwerken aan de toekomst, vergrijzing, de groei van de autochtone bevolking en de ontwikkelingen in de regio (Wilpsepolder: groei van het aantal inwoners, beroep op voorzieningen).

De gemeente anticipeert niet of nauwelijks op de landelijke trend van de vergrijzing. Er is geen specifiek ouderenbeleid ontwikkeld. De gemeente neemt wel deel aan het Pact van Wendy dat er opgericht is om in 2015 een helder en compleet woon-, zorg- en welzijnsaanbod voor senioren en mensen met een zorgvraag te kunnen bieden.

Hoewel de beleidsvorming in de praktijk ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen is er geen vastgestelde werkwijze om te anticiperen op deze ontwikkelingen.

3.3 Ruimtelijk beleid.

Het toekomstig ruimtelijk beleid van de gemeente Jurgensland is neergelegd in de Structuurvisie Jurgensland, op weg naar 2015 (1985), de Gebiedsvisie Wilpsepolder (2001) en de Ruimtelijke Structuurvisie Overijssel. In de driehoek Apeldoorn-Groningen-Wijhe (AGW) is meegewerkt aan de Interregionale Structuurvisie (ISV), die in de komende periode uitgewerkt wordt in Intergemeentelijk Structuurplannen (ISP).

De gemeente anticipeert op de komende opgaven door afstemming te zoeken in de regio. Zaken die het lokale niveau overstijgen worden in regionaal verband opgepakt. De Structuurvisie is eigenlijk al verouderd. Veel meer wordt gekeken naar de regionale documenten.

In de programmabegroting 2004-2008 geeft het bestuur aan, dat het ambitieniveau van de plannen op het gebied van ruimtelijke ordening vrij hoog is. De focus ligt op het uitvoeren van het ingezette beleid.

Doelstellingen zijn het vernieuwen van de bestemmingsplannen, het opstellen van een woonvisie/structuurvisie, rioleringsplan, handhavingsbeleid, verkeerscirculatieplan en het voorbereiden van de toekomstige invulling van de Wilpsepolder. Deze voornemens zijn inmiddels in gang gezet of gerealiseerd. Voor de verschillende actiepunten zijn er plannings opgesteld. Voor de voornemens zijn prestatie-indicatoren opgesteld.

Op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is behoud van de eigen identiteit een vertrekpunt. Een realistische ontwikkeling van het buitengebied en de realisatie van het centrumplan behoren tot de ambities. Begin 2001 is een bouwvergunning voor het centrumplan afgegeven en de eerste fase is begin 2004 in uitvoering genomen..

De centrumontwikkeling vraagt een gemeentelijke bijdrage van van € 0,60, wat voor een gemeente als Jurgensland een fors bedrag is (70 % van het tekort op de exploitatie wordt door provinciale subsidie afgedekt). Algemeen wordt onderkend, dat de centrumontwikkeling van groot belang is voor de leefbaarheid van de gemeente. Politiek-bestuurlijk is er verschil van mening over de financiële aspecten en risico's.

De aanleg van een rotonde bij de aansluiting Provinciale Weg is voor medio 2005 voorzien. Het ongelijkvloers maken van de kruising met de spoorlijn Moskou-Wijhe is gepland voor 2010 of later..

De herinrichting van het terrein rondom de Wilpse, Jurgenslander Allee, zal worden gestart in samenhang met de procedure tot de realisatie van het stedenbouwkundig plan in 2004. De bouwperiode is naar verwachting 2005-2108.

Het accent bij economische zaken ligt op het stimuleren van de werkgelegenheid en bedrijvigheid. De sociale achtergrond is daarbij een aandachtspunt. Concrete projecten zijn de realisatie van een regionaal bedrijventerrein Steenenpark en het verbeteren van de winkelvoorzieningen in de dorpskern.

In de openbare ruimte wordt aandacht geschonken aan kwaliteit en veiligheid. Dit geldt zowel voor de leefomgeving als in het verkeer. Het onderhoud van de gemeentelijke watergangen is een apart aandachtspunt.

Er is nu nog een beperkt aantal boeren maar op termijn is er bijna geen ruimte meer voor deze sector. Er zal gewerkt moeten worden aan een mix tussen natuurbeheer en de uitoefening van het boerenbedrijf.

3.4 Organisatie.

Er is geen meerjarenontwikkelingsplan of langetermijnvisie op de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie in het perspectief van de toekomstige opgaven. Het zal nog belangrijker worden zich te richten op de omgeving, zelf uitvoeren waar dat wenselijk en verantwoord is, en samenwerken en/of uitbesteden of inhuren waar dat mogelijk en gewenst is.

Een systematische analyse van daarvoor benodigde acties en competenties ontbreekt nog. Een strategisch formatieplan is voorzien voor 2005, na besluitvorming over samenwerkingsvormen en op basis van het uit te voeren formatieonderzoek.

3.5 Financieel beleid.

Het meerjarenbeleid vertoont een positief resultaat.

De financiële analyse van de gemeente Jurgensland is met name gericht de bestaande opgaven van de gemeente. Toekomstige opgaven zullen onherroepelijk een financiële weerslag hebben, maar een en ander is afhankelijk van de te maken keuzes. De huidige financiële situatie geeft wel een aantal belangrijke randvoorwaarden aan waarbinnen de keuzes voor de toekomst gemaakt moeten en kunnen worden.

Er zijn ambtelijk en bestuurlijk forse verschillen van inzicht omtrent de financiële situatie en het financieel perspectief van de gemeente. Er worden risico's onderkend ten aanzien van de bodemgesteldheid en de daarmee gemoeide kosten, de kosten en opbrengsten van enkele grote projecten, en de duurzaamheid van de meerjarenbegroting bij verdergaande bezuiniging door de rijksoverheid en overheveling van verantwoordelijkheden en risico's door de rijksoverheid. Een systematische analyse van de toekomstige financiële kansen en risico's ontbreekt nog.

Ook financieel geldt, dat de ontwikkeling van de Wilpsepolder zoals voorzien in de Interregionale Structuurvisie, voor Jurgensland 'niet te behappen is'. De benodigde investeringen voor de Wilpsepolder gaan de mogelijkheden en draagkracht van een gemeente met de omvang van Jurgensland als één van de participanten in deze ontwikkeling ver te boven. Om de Wilpseontwikkeling mogelijk te maken is niet alleen bestuurlijke en organisatorische samenwerking nodig, maar zal ook financiële samenwerking met andere overheden, zoals Rijk, provincie en grote steden noodzakelijk zijn.

3.6 Dienstverlening, informatievoorziening en communicatie.

De gemeente Jurgensland heeft geen specifieke strategie voor de langere termijn vastgesteld voor dienstverlening, informatievoorziening en communicatie. In het collegeprogramma is wel prioriteit gegeven aan de informatievoorziening voor de gemeenteraad inclusief raadsinformatiesysteem.

In het kader van de toekomstige opgaven worden de volgende thema's bestuurlijk onderkend:

- Shared services of een andere vorm van vergaande samenwerking.
- Het onderbrengen van diverse huidige activiteiten in een shared services concept.
- Gezamenlijk oppakken van de uitvoering van wetten en regelingen, zoals de uitvoering van de WWB door 12 gemeenten mede op initiatief van Jurgensland;
- Strategische keuzes maken in de samenwerkingsrelaties.

4. Sterke punten, verbeterpunten, kansen en bedreigingen

Bij het onderzoeken van de bestuurskracht is het niet alleen van belang om vast te stellen of de bestuurskracht van de gemeente op de verschillende onderdelen groot of klein is. Het is ook van belang om vast te stellen wat de sterke punten, verbeterpunten, kansen en bedreigingen zijn. Sterke punten zijn belangrijk om te behouden en om in te zetten om kansen te benutten en bedreigingen het hoofd te bieden. Verbeterpunten bieden het handvat voor de eigen verbeteragenda om de bestuurskracht verder te ontwikkelen, ook in het licht van de kansen en bedreigingen. Het bestuurskrachtonderzoek leidt hiermee niet alleen tot een bestuurskrachtmeting, maar tevens tot een besprekagenda voor verdere ontwikkeling.

4.1 Sterke punten.

- a) Betrokkenheid en motivatie.

Bestuur en ambtelijke organisatie zijn zeer betrokken bij de gemeenschap en de gemeente en zeer gemotiveerd om een zo goed mogelijk beleid te voeren en uit te voeren. Dat beeld komt duidelijk naar voren uit alle documenten, gesprekken en bijeenkomsten in Jurgensland. Mede daardoor is de gemeente in staat gebleken zichzelf goed te besturen. Ook de toekomstige opgaven op lokaal niveau kunnen door een betrokken en goed gemotiveerde gemeente worden uitgevoerd.

- b) Beleid en uitvoering op tactisch en operationeel niveau.

De gemeente is vooral sterk in beleid op kortere termijn en gericht op directe operationele resultaten. Dat geldt op alle onderkende beleidsterreinen: een helder en praktische benadering, directe interactie met de inwoners, gericht op samenwerking waar nuttig en nodig. Daardoor krijgt de gemeente 'dingen voor elkaar' in de gemeenschap en slaagt het erin te doen wat nodig is.

- c) Slagkracht en kwaliteit van de organisatie.

De ambtelijke organisatie is klein, maar toont slagkracht in het aanpakken van uitdagingen en knelpunten en beschikt over een grote kwaliteit. Er staat daardoor een goed functionerende ambtelijke organisatie, die in staat is het gemeentebestuur te bedienen en te ondersteunen. Dit komt ten goede aan de bestuurskracht van de gemeente.

- d) Robuustheid.

De Spartamet van wethouder F. heeft aangetoond 'tegen een stootje' te kunnen. Incidenten in samenhang met de naburige Walhallisten, tijdelijke afwezigheid van de burgemeester, de financiële lasten van een 'dubbele bezetting' op de burgemeesterspositie en een interimfunctie in het ambtelijk management, een inhaaloperatie in het onderhoud van wegen. De bestuurlijke kracht en de financiële positie is sterk genoeg om incidentele tegenvallers op te vangen.

4.2 Verbeterpunten.

- a) Samenwerking.

De mogelijke schaduwkant van grote betrokkenheid en motivatie voor het werken in de kleine gemeenschap is het niet goed functioneren van de samenwerking binnen de gemeenteraad, en tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Politiek debat is uitstekend, maar de verhoudingen in Jurgensland zijn van dien aard, dat het een zwak element vormt in de bestuurskracht en voor de toekomst een bedreiging vormt.

- b) Plan-Do-Check-Act (PDCA)-cyclus.

Sterk in tactisch beleid en gericht op operationele resultaten. De schaduwkant daarvan is, dat de gemeente niet sterk is ontwikkeld in strategie en visie op langere termijn, analyse van de situatie en behoeften vanuit de samenleving, effectmeting en control op de uitvoering in relatie tot de beleidsdoelstellingen. Dit beeld geldt in het algemeen voor de gemeente Jurgensland, waarbij wel accentverschillen op te merken zijn. Het ruimtelijk beleid is verder ontwikkeld op dit punt dan het sociaal beleid.

- c) Omgevingsgerichtheid van de organisatie.

De organisatie vertoont kwaliteit en slagkracht, maar communiceert onvoldoende met zijn omgeving en is onvoldoende gericht op de omgeving. Hierdoor ontstaat bij een aantal betrokkenen het beeld van een organisatie 'met de rug naar de samenleving' en is het beeld, dat de organisatie zich onvoldoende oriënteert op de ontwikkelingen in andere gemeenten en in 'gemeenteland' in het algemeen en de mogelijkheden die dit biedt voor de ontwikkeling van Jurgensland.

- d) Kwetsbaarheid.

De gemeente is tot nu toe robuust gebleken, maar de kwetsbaarheid zal de in de toekomst verder toenemen: in de organisatie, in de financiën, en beleidsmatig. De gemeente Jurgensland heeft geen analyse gemaakt van de toekomstige risico's en kwetsbaarheid en de maatregelen om deze het hoofd te bieden.

4.3 Kansen.

- a) De gemeente Jurgensland kan zichzelf besturen.

Het bestuurskrachtonderzoek toont aan (dan wel bevestigt het onderzoek uit 2002), dat de gemeente Jurgensland in staat is zichzelf te besturen. Dat biedt kansen om voor de gemeenschap de beste en best toegesneden beleid, producten en diensten te blijven leveren bij aanvaardbare lasten. Het werken voor en in een kleine gemeenschap kan een toegevoegde waarde bieden boven het besturen en werken vanuit een grotere eenheid. De gemeente Jurgensland kan die kans benutten, mits ze investeert in de bestuurlijke samenwerking en de verbetering van de bestuurskracht op dat punt. De gemeente 'kan' zichzelf goed besturen, maar doet dat op dit moment niet op alle punten.

- b) Snel inspelen op situaties en oplossingen bieden in de praktijk.

De slagkracht, het operationeel gerichte van de gemeente, biedt kansen om snel in te spelen op situaties en ontwikkelingen en oplossingen te bieden in de praktijk. De gemeente kan de sterke punten op dit gebied benutten als een kans in de discussie over de toekomst en de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de gemeente in de toekomst. Voorwaarde is dat het er niet toe leidt, dat de gemeente uitsluitend als een soort van 'brandweer' incidentgestuurd reageert op ontwikkelingen. Een planmatige onderbouwing blijft nodig.

- c) Dichtbij de samenleving blijven.

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie biedt kansen om op de kleine schaal van Jurgensland dichtbij de lokale gemeenschap en in directe interactie met de inwoners en bestuurders te werken. Dat biedt mogelijkheden om ook bij complexe vraagstukken zoals werkloosheid, activering, zorg, maatwerk te leveren met kennis en inzicht in de lokale situatie. De gemeente kan deze kans benutten, mits ze investeert in 'Spiegels' (het regelmatig spiegelen van de eigen kwaliteit in relatie tot de verwachtingen en beelden die daarover bestaan) en 'Vensters' (transparant zijn naar de omgeving, naar buiten kijken en naar binnen laten kijken) om die kwaliteiten ook optimaal tot hun recht te laten komen.

- d) Open staan voor de omgeving.

Jurgensland kan zich vanuit de eigen kracht open stellen voor de situatie, verwachtingen en behoeften van de omgeving: andere gemeenten, provincie, en regionale ontwikkelingsinitiatieven. Er wordt van verschillende kanten 'met begerige blikken' naar Jurgensland gekeken: vanuit Wijhe in verband met de noodzaak voor Wijhe om ruimte te hebben voor het ontwikkelen van woningbouw en bedrijventerreinen; vanuit Paramaribo en Pothoofd voor het vormen van een bestuurlijke en ruimtelijke 'buffer' tussen de stedelijke ontwikkelingen vanuit Apeldoorn en Wijhe; en vanuit de regionale ontwikkeling van de Wilpsepolder voor het ontwikkelen van woningbouw op onder meer grondgebied van de gemeente Jurgensland. Jurgensland kan van deze externe belangstelling een kans maken door haar eigen kwaliteiten daarin te profileren en haar eigen prioriteiten en strategie (behoud van groen, kleinschaligheid en sociale kracht) te waarborgen. Het vereist wel, dat Jurgensland zich open stelt voor de discussie over de toekomstige bestuurlijke organisatie in het gebied en de mogelijkheden en behoeften hierbij van de gemeente Jurgensland duidelijk maakt.

4.4 Bedreigingen.

- b) Niet serieus genomen worden.

Als de bestuurlijke samenwerking in Jurgensland niet kan worden verbeterd, en als Jurgensland zich niet duidelijk uitspreekt naar haar omgeving over haar prioriteiten en strategie en positie in de discussie over de bestuurlijke toekomst, dan zal dat ertoe leiden dat Jurgensland in die discussie niet serieus wordt genomen. Het externe beeld, dat Jurgensland te klein is om zelfstandig te blijven, zal daardoor worden versterkt en een 'self fulfilling prophecy' worden. De zelfstandigheid van Jurgensland zal dan ophouden te bestaan, maar niet op grond van de eigen analyse en keuzes, maar bepaald door externe krachten en externe factoren.

- c) Onbeheersbare risico's.

Het versterken van de strategische oriëntatie van de gemeenten en de 'PDCA-cyclus' is nodig om te voorkomen, dat de beleidsmatige risico's van de gemeente niet worden onderkend, niet tijdig worden gesignaleerd en niet tijdig kunnen worden bijgestuurd. Verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en bijbehorende bestuurlijke en financiële risico's leiden tot een situatie, die Jurgensland 'ver boven de pet gaat'. De huidige robuustheid van de gemeente komt daardoor sterk onder druk te staan.

- d) Kwaliteitsverlies.

Als de omgevingsgerichtheid van de organisatie niet kan worden verbeterd en daarmee ook de oriëntatie op mogelijkheden om de kwetsbaarheid van de eigen expertise en vaardigheden, dan kan dat leiden tot kwaliteitsverlies in de toekomst. Een steeds groter takenpakket, verantwoordelijkheden en risico's, vragen om een goede analyse van de benodigde competenties en de wijze waarop die binnen of buiten de organisatie, en/of in samenwerking met andere organisaties verkregen kan worden. Kwaliteitsverlies en onvoldoende herkenbaarheid van de organisatie voor de lokale gemeenschap kan ertoe leiden, dat de druk om de organisatie op te heffen en te laten opgaan in een groter geheel verder toeneemt en er niet meer aan te ontkomen is.

- e) Niet kiezen in bestuurlijke en organisatorische samenwerking.

Voor Jurgensland wordt het van overlevingsbelang strategische keuzes te maken in de samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen. Verdergaande samenwerking is noodzakelijk om aan alle toekomstige opgaven te kunnen voldoen en zeker ook om de eigen rol te blijven spelen in de regionale ontwikkeling. Verdergaande samenwerking kan leiden tot een steeds verder versnipperd geheel van samenwerkingsrelaties en wisselende organisatorische en bestuurlijke constructies, met een groot 'overlegcircus' en verder afnemende democratisch toezicht en controle.

Opmerkelijk is, dat in bilaterale contacten alle betrokkenen in min of meerdere mate aangeven ervan uit te gaan, dat Jurgensland niet zelfstandig zal blijven. Jurgensland heeft nog geen bestuurlijke visie hierover en geen positie bepaald in de discussie hierover. Formeel is het standpunt van de gemeente 'zelfstandig, maar niet tot elke prijs'. Investeren in de eigen toekomst komt natuurlijk in een ander daglicht te staan, als bestuurlijk wordt gekoerst op fusie met (een) andere gemeente(n).

Niet duidelijk kiezen voor samenwerking in de komende discussie over de bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio kan ertoe leiden, dat (althans op termijn) voor Jurgensland wordt gekozen en dat Jurgensland 'speelbal' wordt in de regionale belangen.

5. Strategische, tactische en operationele kwaliteiten

Bij het bestuurskrachtonderzoek is in de opdrachtformulering vastgelegd, dat de bestuurskracht moet worden onderzocht in relatie tot de strategische, tactische en operationele rollen en kwaliteit van de gemeente.

In de analyses in hoofdstuk 2, 3 en 4 zijn op tal van plaatsen strategische, tactische en operationele kwaliteiten van de gemeente Jurgensland benoemd.

Strategisch is de gemeente Jurgensland niet sterk en niet ver ontwikkeld. Dat geldt in minder mate voor het ruimtelijk beleid, maar in sterke mate voor het sociaal beleid. De samenhang aan de hand van een heldere visie en strategie, en de verbinding tussen sociaal beleid, ruimtelijke beleid, organisatie, financiën en dienstverlening is niet goed ontwikkeld.

Tactisch is de gemeente redelijk sterk. Er is veel en uitvoerig beschreven beleid, waarbij prestatie-indicatoren en beoogde effecten onderzocht en gedefinieerd zijn. Met name op het gebied van sociaal beleid zijn ook witte vlekken en ontbreekt een duidelijke analyse. Beleid komt tot stand in interactie met de inwoners. De kwaliteit van de interactiviteit wordt heel verschillend beleefd door betrokkenen, evenals de kwaliteit van de planning en control en de effectmeting. Op dat gebied zijn verbeteringen zeker mogelijk.

Operationeel is gemeente met name sterk.

Er is slagkracht, de gemeente kan snel inspelen op situaties en tegenvallers en incidenten werkenderweg opvangen.

6. De bestuurskracht beoordeeld

6.1 De bestuurskracht naar de vier rollen van de gemeente.

Primair doel van het bestuurskrachtonderzoek is het beoordelen in welke mate de gemeente in staat is huidige en toekomstige opgaven te vervullen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse in de voortaan hoofdstukken samengevat en geclusterd naar de vier rollen, die in de bestuurskracht worden onderscheiden.

- a) De gemeente als bestuurder en beleidsmaker.

De gemeente is strategisch niet sterk, tactisch redelijk sterk en met name operationeel sterk ontwikkeld. Bestuurlijke samenwerking binnen gemeente is een zwak element in de bestuurskracht.

De bestuurskracht van de gemeente in deze rol is voldoende.

Voldoende wil zeggen: niet (erg) groot, niet (erg) gering. De gemeente kan zichzelf besturen, maar doet dat op onderdelen niet in voldoende mate.

- b) De gemeente als organisatie.

De gemeentelijke organisatie heeft slagkracht en is kwalitatief sterk. Er wordt in de organisatie geïnvesteerd en men is zich bewust van de voor- en nadelen van het werken op de kleine schaal van Jurgensland. De omgevingsgerichtheid moet worden verbeterd om ook in de toekomst een sterke rol te blijven vervullen.

De bestuurskracht van de gemeente in deze rol is groot.

- c) De gemeente als dienstverlener.

De dienstverlening verloopt over het algemeen goed, er zijn plannen voor verdere ontwikkeling en verbetering. De resultaten van tevredenheidsonderzoeken en panels worden gebruikt bij de inrichting en uitvoering van verbeterplannen. De kleine schaal maakt een heel directe interactie met de inwoners en korte interne lijnen en verbindingen mogelijk.

De bestuurskracht van de gemeente in deze rol is groot.

- d) De gemeente als medebestuurder.

De gemeente werkt veel samen op tal van terreinen en met verschillende partijen. De gemeente neemt ook zelf initiatief hierin. Er is echter geen duidelijke visie en strategie over samenwerking bij de toekomstige opgaven en geen analyse van kansen en bedreigingen daarbij. Voor de omgeving is de positie van Jurgensland in de discussie over bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio niet duidelijk.

De bestuurskracht van de gemeente in deze rol is gemiddeld.

6.2 Externe toetsing.

In het bestuurskrachtonderzoek is voorzien in een toetsing van beelden en bevindingen van het onderzoek met partijen in het lokale maatschappelijk middenveld, en een afzonderlijke externe toetsing voor de vijf Wilpsegemeenten gezamenlijk met een aantal regionale partijen en organisaties.

Begin november 2004 heeft een rondetafelgesprek plaats gevonden met een aantal Jurgenslandse maatschappelijke organisaties. Aan dit gesprek hebben bestuurders van de volgende organisaties deel genomen:

- Winkeliersvereniging Jurgensshopping Inc.
- Ondernemingsvereniging JVA
- Expertisecentrum Jurgensch & Jurgensch
- Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs
- Stichting van Wendy
- Korfbalvereniging de Jurgensvogels
- Voetbalvereniging De trappers

- Scouting Jurgensland.

Ten aanzien van de beleidsfunctie wordt het beeld van het bestuurskrachtonderzoek door de deelnemers over het algemeen onderkend. De gemeente is niet sterk in visie en strategisch beleid, maar wel goed in staat samen met maatschappelijke organisatie concrete projecten te realiseren. Door het ontbreken van een samenhangende visie is er sprake van veel ad-hoc activiteiten en -beslissingen. De samenhang tussen ontwikkelingen en een stappenplan op langere termijn ontbreekt. Het is niet altijd duidelijk, wat het beleid is en hoe daarover wordt besloten. De maatschappelijke organisaties geven aan, dat ontwikkelingen veelal alleen tot stand komen als de organisaties zelf het initiatief nemen en de regie in belangrijke mate zelf in handen houden. Interactie is natuurlijk een wederzijds proces met inspanningen van beide kanten, maar de regie van de gemeente is niet altijd sterk. Processen en procedures duren onevenredig lang, waarbij de gemeente verzuimt duidelijk te communiceren over de voortgang van de procedure en de reden van de lange doorlooptijd.

Opmerkelijk is, dat evenals in het gemeentebestuur, de maatschappelijke organisaties de interactie en samenwerking bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid heel verschillend ervaren. Het is sterk afhankelijk van het onderwerp en beleidsterrein. De beleving varieert van 'de charme van een klein dorp, dat er geen dichtgetimmerd beleid is, waardoor we snel en samen kunnen inspelen op behoeften' tot 'geen echte interactie, de gemeente luistert wel, maar doet niets met de signalen'. Waargenomen wordt, dat er op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling meer lange termijn visie en plannen zijn dan op het gebied van sociaal beleid.

De samenwerking met de gemeente wordt positief ervaren. Bestuurders en ambtenaren zijn altijd toegankelijk, een afspraak is snel gemaakt, ambtenaren zijn deskundig en betrokken, en hebben over het algemeen een positieve instelling naar de maatschappelijke organisatie. Een houding, gekenmerkt als 'wij weten beter wat goed is voor Jurgensland' wordt niet echt onderkend, hoewel door het ontbreken van duidelijk beleid op onderdelen vaak niet transparant is waarom iets wel of niet wordt meegenomen in de besluitvorming.

De samenwerking met de gemeente wordt vooral beschreven als sterk informeel en direct. De formele communicatie, behandeling van schriftelijke vragen en brieven, en formele procedures in samenwerking met maatschappelijke organisaties, zijn veel minder goed. 'We horen op straat wel wat de gemeente heeft besloten, maar formeel horen we weinig en krijgen we geen of pas heel laat een reactie'. De formele communicatie kan en moet beter.

De maatschappelijke organisaties onderkennen, dat de discussie over de zelfstandigheid van de gemeente Jurgensland formeel niet aan de orde is, maar informeel volop aan de gang is. De bevolking van Jurgensland is zich er van bewust, dat hierover gesproken moet worden en dat zelfstandigheid op termijn misschien geen optie meer is. Verwacht wordt, dat Jurgensland onvoldoende expertise en financiële mogelijkheden heeft voor de ontwikkelingen in de komende jaren. Van een samenhang tussen de Wilpseontwikkeling conform het ISV en het beleid van de gemeente Jurgensland is op dit moment nog geen sprake. Zeker in het licht van de ontwikkeling van de Wilpse zal de zelfstandigheid van Jurgensland ter discussie komen te staan. Van belang is, dat maatschappelijke organisaties een lokaal aanspreekpunt houden en dat het behoud van lokale voorzieningen en faciliteiten gewaarborgd wordt. De ervaringen uit herindelings in andere regio's leren, dat na enige tijd er vaak een 'verarming' van de voorzieningen in de kleine kernen plaats vindt. Daar moet het gemeentebestuur voor waken. Verder kunnen ook de maatschappelijke organisaties zich allerlei mogelijke vormen van samenwerking voorstellen met meerdere gemeenten in de regio. Het bevestigt het beeld, dat het gesprek over de toekomst van Jurgensland in de lokale gemeenschap gaande is en 'met open vizier' gevoerd kan worden.

De regionale toetsing heeft, eveneens begin november 2004, slechts beperkt plaats gevonden door het geringe aantal deelnemers aan het vierkantetafelgesprek:

- Politie Salland Midden
- Provincie Overijssel, projectdirecteur Driehoek Apeldoorn-Groningen-Wijhe
- Abva/Kabo/NS/CNV/CHU/KVP/ARP

De deelnemende organisaties nemen waar, dat meerdere gemeenten in het gebied te klein zijn om de expertise en professionaliteit te organiseren, die nodig is voor de vragen van de maatschappij in 2004, laat staan in 2080 of nog verder. Op het gebied van beleid en strategie is Wijhe de gemeente met de meeste bestuurskracht en de enige gemeente die voldoende expertise heeft voor samenhangend integraal beleid. Voor een leidende rol op dit gebied in de regio heeft ook Wijhe nog een ontwikkeling te gaan.

De gemeente Jurgensland, die volgens de bestuurskrachtonderzoekers 'zichzelf goed kan besturen' voldoet wel aan alle voorwaarden en formele eisen, maar is als het erop aankomt niet in staat een samenhang integraal beleid uit te voeren. Het blijft noodzakelijkerwijs toch fragmentarisch. Een grote 'gebeurtenis' of een ramp zou de gemeente niet goed aankunnen.

Een grotere bestuurlijke eenheid in het gebied kan de voordelen van meer expertise en betere beleidsontwikkeling combineren met de lokale kracht door het werken met wijkteams/dorpteams, die elkaar en de contacten in de lokale samenleving goed weten te vinden. Het nadeel van een grotere schaal kan daardoor effectief worden voorkomen, zo leren ook de ervaringen in andere gebieden.

De ontwikkeling van de Wilpse vraagt om een 'organische ontwikkeling' van de bestuurlijke structuur in het gebied. Niet forceren en aansluiten op natuurlijke momenten, maar wel met een planningshorizon tot omstreeks 2010, als de ontwikkeling werkelijk moet starten. Er 'kristalliseren' zich geleidelijk een paar lijnen uit in het gebied: een noord-zuid-lijn, die het gebied in een westelijk en oostelijk gedeelte verdeelt, waarbij nog niet duidelijk is hoe die grens gaat verlopen bij Jurgensland. Verder ontstaat er een noord-oost-zuid-west-lijn, die het gebied naar het noorden toe begrensd in de relatie naar de groenepolder.

De positie van Steenenkamer en de samenwerking Wijhe-Steenenkamer in de stedelijke ontwikkeling is daarin nog niet helder. Het forceren van intergemeentelijke samenwerking of herindelingen 'van bovenaf' heeft een averechts effect en leidt tot langdurige en politieke processen en is daarom geen werkbare optie.

7. Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Jurgensland is bij de huidige opgaven goed in staat zichzelf te besturen, maar doet dat op onderdelen niet in voldoende mate.

Jurgensland is ook in staat de toekomstige opgaven tegemoet te treden mits

- duidelijke keuzes worden gemaakt in de samenwerking,
- geïnvesteerd wordt in de planning en controleyclus
- en in de omgevingsgerichtheid van de organisatie
- en de gemeente haar positie bepaald in de discussie over bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio.

Strategisch is de gemeente Jurgensland niet sterk en niet ver ontwikkeld. De samenhang aan de hand van een heldere visie en strategie, en de verbinding tussen sociaal beleid, ruimtelijke beleid, organisatie, financiën en dienstverlening is onvoldoende.

Tactisch is de gemeente redelijk sterk. De kwaliteit van de interactiviteit wordt heel verschillend beleefd door betrokkenen, evenals de kwaliteit van de planning en control en de effectmeting. Op dat gebied zijn verbeteringen zeker mogelijk.

Operationeel is gemeente met name sterk in het wegbonjouren van achterlijke passanten. Er is slagkracht, de gemeente kan snel inspelen op situaties en tegenvallers en incidenten werkenderweg opvangen.

De sterke punten van de gemeente Jurgensland en de kansen voor de toekomst hebben met name betrekking op de voordelen van het besturen en werken in een kleine gemeenschap, met slagkracht, grote betrokkenheid en motivatie, uitvoeringsgericht en bewezen robuust.

De zwakke punten en bedreigingen zijn de schaduwkant van de sterke punten en kansen: Zwakke bestuurlijke samenwerking, onvoldoende omgevingsgerichtheid, onvoldoende strategische oriëntatie, toenemende bestuurlijke en financiële risico's en kwetsbaarheid zijn een bedreiging voor de bestuurskracht van de gemeente Jurgensland in de toekomst.

Voor Jurgensland wordt het van overlevingsbelang strategische keuzes te maken in de samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen. Verdergaande samenwerking is noodzakelijk om aan alle toekomstige opgaven te kunnen voldoen en zeker ook om de eigen rol te blijven spelen in de regionale ontwikkeling.

De regionale ontwikkelingen leiden tot nieuwe regionale opgaven en behoeften, die deels betrekking hebben op het grondgebied van de gemeente Jurgensland. Het is voor Jurgensland van belang haar beleid en eigen positie in de regionale ontwikkeling en belangen duidelijk te maken naar haar omgeving.

Geen duidelijk standpunt in de komende discussie over de bestuurlijke en organisatorische samenwerking in de regio kan ertoe leiden, dat (althans op termijn) voor Jurgensland wordt gekozen en dat Jurgensland 'speelbal' wordt in de regionale belangen.

Bronnen

Geraadpleegde documenten:

Financiën:

- Wendy's aantekeningenboekje II

Ruimtelijke ordening en beheer:

- Wendy's blocknote

Burgerzaken en Welzijn:

- Telefoongids

Middelen

- Donald Duck, afl. 51

Bestuursondersteuning

- Dienst Parkeerbeheer

Diversen:

- Geheim

Geïnterviewde personen:

- Burgemeester B.
- Wethouder F.
- Parkeerbeheer
- Onkruidkiller
- Wepmeester W.

Bijeenkomsten:

- 1 januari 2005 in de caravan