

Kerntakendiscussie - thema wonen en woonomgeving

Voorstel (elk besispunt apart in stemming te brengen):

1. **Het college verzoeken voor het thema wonen en woonomgeving scenario 1 uit te werken in de Voorjaarsnota 2015 en de Programmabegroting 2016.**
2. **Het college verzoeken voor het thema wonen en woonomgeving scenario 2 uit te werken in de Voorjaarsnota 2015 en de Programmabegroting 2016.**
3. **Het college verzoeken voor het thema wonen en woonomgeving scenario 3 uit te werken in de Voorjaarsnota 2015 en de Programmabegroting 2016.**
4. **Het college verzoeken voor het thema wonen en woonomgeving scenario 4 uit te werken in de Voorjaarsnota 2015 en de Programmabegroting 2016.**

Inleiding

In het voorliggende raadsvoorstel worden voor het thema wonen en woonomgeving de vier overheidsrollen in scenario's beschreven. Uitgangspunt bij alle scenario's is het wettelijk kader.

Bouw- en woningtoezicht komt aan de orde in het raadsvoorstel bedrijfsvoering (en dus niet in het raadsvoorstel wonen en woonomgeving), omdat deregulering en de wijze waarop we handhaving en toezicht organiseren een onderwerp is dat dwars door verschillende thema's van de kerntakendiscussie gaat.

Wettelijk kader

De gemeente is op meerdere manieren verantwoordelijk voor de woonomgeving van de inwoners van Doetinchem. De gemeente heeft de wettelijke taak om de sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten te bevorderen. Ook de registratietaken voor het kadaster, de actualisering van bestemmingsplannen, bouw- en woningtoezicht en de werkzaamheden voor riolering en watervoorziening zijn wettelijke taken.

Gemeentelijk beleid

De gemeente heeft de vrijheid om zelf te bepalen hoe aan de wettelijke opdracht om de sociale samenhang en leefbaarheid invulling wordt gegeven. Ook heeft de gemeente eigen beleid als het gaat om de wijze waarop zij omgaat met ruimtelijke initiatieven uit de samenleving en de invulling van de ruimtelijke beleidskaders (structuurvisie, bestemmingsplannen, woonvisie e.d.).

Visie Kerntakendiscussie

De *Visie Kerntakendiscussie* stelt dat de gemeente Doetinchem in een 'krimpregio' ligt en dat, hoewel de bevolking van Doetinchem nog groeit, vergrijzing en ontgroening ook aan Doetinchem niet voorbij zullen gaan. In de komende jaren krijgt Doetinchem meer alleenstaanden, meer ouderen boven de 75 en minder jongeren onder de 25 jaar. Die ontwikkeling heeft, volgens de *Visie*, gevolgen op vele terreinen, waaronder wonen en woonomgeving. De bestuurlijke opgave is er daarom in gelegen de juiste keuzes te maken om op verantwoorde wijze op deze veranderingen in te spelen.

Om Doetinchem ook voor de toekomst aantrekkelijk te houden als gemeente om te wonen, legt de *Visie* het accent op kwaliteit en niet op kwantiteit. Bijvoorbeeld door een goed beheer van de leefomgeving, inbreiding of het aanpassen van de functie en kwaliteit van gebouwen. Het is volgens de *Visie* niet ondenkbaar dat op termijn bebouwing komt te vervallen ten gunste van natuur of stadspark en dat op sommige bedrijventerreinen ruimte vrijkomt voor nieuwe functies.

In zijn algemeenheid geldt, zo stelt de Visie verder, dat de overheid bij beheer en vernieuwing meer ruimte wil geven aan initiatief van inwoners en ondernemers. Voor kwetsbare gebieden, of het nu gaat om buurten, natuur of anderszins, geldt dat hier relatief de meeste overheidsinspanning wordt gepleegd.

Gemeentelijke rolinvulling

Alle vier de onderscheiden rollen komen voor binnen het thema wonen en woonomgeving. Voor een aantal taken geldt dat het werkzaamheden zijn waarvoor de gemeente (of het Rijk) de wettelijke kaders stellen en de gemeente de uitvoering zelf doet. Denk hierbij aan de registratietaken voor het kadaster, het actualiseren van bestemmingsplannen en bouw- en woningtoezicht (overheidsrol 1). Voor de taken op het gebied van riolering geldt dat de gemeente de kaders stelt en dat een deel van de uitvoerende taken uit het rioleringsplan door marktpartijen worden uitgevoerd (overheidsrol 2). Bij de afkoppelingsprojecten heeft de gemeente een faciliterende rol (overheidsrol 4).

Voor de taken in het kader van het wijkgericht werken geldt dat de gemeente Doetinchem hierin samen optrekt met de woningcorporatie en andere wijknetwerkpartners, zowel in de kaderstelling als in de uitvoering (overheidsrol 3). Ook bij het onderdeel volkshuisvesting zien we dat de gemeente deze rol heeft; samen met de woningcorporaties worden de kaders bepaald (overheidsrol 3). De uitvoering gebeurt overigens grotendeels door andere partijen. Ruimtelijke initiatieven van bewoners en partijen in de samenleving worden begeleid in de regiekamer. Hier heeft de gemeente een faciliterende rol, uiteraard binnen de wettelijke kaders (overheidsrol 4). Tot slot noemen we nog de bouwgrondexploitatie, waarbij de gemeente verschillende rollen heeft al naar gelang de aard van het project.

Scenario's kerntakendiscussie

Vanuit de vier rollen van de overheid beschrijven we hierna vier scenario's voor het beleidsthema wonen en woonomgeving. Bouw- en woningtoezicht is, zoals eerder gezegd, hier buiten beschouwing gelaten.

Scenario 1 – Wonen en woonomgeving is zowel kaderstellend als uitvoerend taak van de gemeente (overheidsrol 1)

Kenmerkend van het eerste scenario is dat de gemeente zelf of met regiogemeenten de beleidskaders stelt en de bijbehorende taken ook zelf uitvoert.

In de huidige situatie zien we dat onze gemeente zorg draagt voor een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving. De gedachte dat een prettige woonomgeving bijdraagt aan het welbevinden van de inwoners en de gemeente op lange termijn aantrekkelijk houdt, zien we terug in de uitgebreide planvorming, gedetailleerde bestemmingsplannen, en in zorgvuldig beheer en onderhoud. De methode van het wijkgericht werken zorgt ervoor dat vraagstukken integraal (fysiek en sociaal) en in overleg met bewoners worden opgepakt.

Binnen het eerste scenario realiseert onze gemeente die kwalitatief hoogwaardige woonomgeving door veel zelf te doen. Hier hoort een actieve grondpolitiek bij.

Keuzemogelijkheden binnen scenario 1 zijn:

- a. Woningbouwprojecten in overeenstemming brengen met woningbehoefte.
De Achterhoek is een krimpregio. Vooralsnog is de stad Doetinchem de uitzondering. Desondanks is ons woningbouwprogramma (zoals gepland in alle woningbouwprojecten tezamen) groter dan de behoefte aan woningen. De taskforce woningbouwprojecten heeft het proces op gang gebracht om de planning in overeenstemming te brengen met de behoefte. Dat proces loopt volop.

Doetinchem, 11 maart 2015

Drie varianten zijn daarbij beschikbaar: herprogrammeren, in de tijd faseren en afboeken. Afhankelijk van de situatie en in samenhang tussen alle projecten wordt gekozen voor één of een combinatie van deze varianten. Parallel hieraan is gekozen voor een passieve grondpolitiek.

b. Komen tot kostenbesparing.

Zoals hiervoor gezegd, draagt onze gemeente in de huidige situatie zorg voor een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving. Mogelijkheden tot kostenbesparing binnen scenario 1 zijn:

- Kwaliteitsniveau van de dienstverlening omlaag brengen.
- Ambities wijkgericht werken naar beneden bijstellen.
- Globalere bestemmingsplannen maken.

Scenario 2 – Wonen en woonomgeving is alleen kaderstellend een taak van de gemeente (overheidsrol 2)

Kenmerkend voor het tweede scenario is dat de gemeente zelf of met regiogemeenten de beleidskaders stelt en de uitvoering van de bijbehorende taken laat uitvoeren door anderen, o.a. via subsidiëring of via aanbesteding.

Ook binnen dit tweede scenario draagt onze gemeente zorg voor een kwalitatief hoogwaardige woonomgeving. Anders dan bij het eerste scenario voert onze gemeente de bijbehorende taken zoveel als mogelijk niet zelf uit, maar laat dat over aan anderen. Ook bij scenario 2 hoort een actieve grondpolitiek, waarbij de gemeente woningbouwlocaties ontwikkelt, maar de daadwerkelijke bouw van woningen overlaat aan marktpartijen.

Binnen dit scenario zijn dezelfde keuzemogelijkheden als bij scenario 1:

a. Woningbouwprojecten in overeenstemming brengen met woningbehoefte.

b. Komen tot kostenbesparing:

- Kwaliteitsniveau van de dienstverlening omlaag brengen.
- Ambities wijkgericht werken naar beneden bijstellen.
- Globalere bestemmingsplannen (laten) maken.

Scenario 3 – Wonen en woonomgeving zoveel mogelijk met de samenleving oppakken (overheidsrol 3)

Kenmerkend voor het derde scenario is dat de gemeente, binnen de wettelijke mogelijkheden daartoe, samen met andere maatschappelijke en/of marktpartijen het beleidskader opstelt en dat zij daarbij in gezamenlijkheid afspraken maken over de uitvoering van de bijbehorende taken.

Binnen dit scenario verschuift de nadruk naar een overheid die samen met partners mogelijk maakt en stuurt. Ruimtelijke ontwikkelingen worden kleinschaliger (opgeknipt in behapbare delen) en meer samen met markt en samenleving vormgegeven. Bewoners, eigenaren, ondernemers, investerende partners en maatschappelijke organisaties pakken samen met de gemeente projecten op in hun wijk en geven samen met de gemeente invulling aan woonbehoeften en dergelijke. Wijkgericht werken is belangrijk onderdeel van dit scenario.

Binnen scenario 3 zijn er verschillende keuzemogelijkheden:

a. Verdere ontwikkeling wijkgericht werken.

b. Wijkgericht werken is een manier van werken waarin verschillende partners die actief zijn in dorpen en wijken samenwerken (zoals politie, buurtcoaches, woningbouwcorporatie, dorps- en wijkraden, gemeentelijke afdelingen e.d.). Met elkaar ontwikkelen zij het concept Wijkgericht werken verder en maken ze afspraken over concrete uitvoering van taken en werkzaamheden. Gezamenlijk kunnen ze bijvoorbeeld wijkbedrijven oprichten.

- c. Actieve versus passieve grondpolitiek.
- d. De ontwikkeling van woningbouwlocaties doet de gemeente binnen scenario 3 zo veel als mogelijk in samenwerking met projectontwikkelaars, woningcorporaties en andere bouwers. Leidend zijn daarbij wel de gemeentelijke woningbouwcontingenten, maar over wat waar en wanneer gebouwd wordt, maken de samenwerkingspartners (waaronder de gemeente) onderling afspraken. Hier past zowel een beperkte vorm van actieve grondpolitiek bij (omdat grondbezit de gemeente in de positie brengt om afspraken te maken met anderen) als een passieve vorm van grondpolitiek (omdat bestemmingsplannen en woningbouwcontingenten al voldoende sturingsmogelijkheden geven).
- e. Intensievere rol gemeente bij kwetsbare wijken.
- f. Binnen dit scenario kan de gemeente ervoor kiezen om bij kwetsbare wijken een intensievere eigen rol te pakken. Overigens zit het huidige 'systeem' zo in elkaar dat dat automatisch gebeurt. De wijknetwerken houden samen met de bewoners de vinger aan de (wijk)pols en bepalen waar intensieve(re) inzet op nodig is.
- g. Gezamenlijk uitvoeren overheidstaken.
- h. Het actualiseren van bestemmingsplannen, de kadastertaken en het opstellen en (laten) uitvoeren van riolerings- en afkoppelingsplannen zijn taken die op dit moment grotendeels door de gemeente zelf uitgevoerd worden. Het is de vraag of en hoe deze taken samen met anderen opgepakt kunnen worden. Daarom worden binnen het derde scenario daartoe de mogelijkheden onderzocht.

Scenario 4 – Wonen en woonomgeving zoveel mogelijk overlaten aan de samenleving (overheidsrol 4)
 Kenmerkend voor het vierde scenario is dat de gemeente zich niet kaderstellend en ook niet uitvoerend bemoeit met het betreffende beleidsthema. De gemeente laat dit over aan de samenleving en/of aan marktpartijen. De gemeente faciliteert hoogstens initiatieven vanuit de samenleving met ondersteunende middelen, maar zonder daar beleidsinhoudelijke eisen aan te stellen.

Binnen dit scenario verschuift de nadruk naar een overheid die mogelijk maakt en minder zelf stuurt. Ruimtelijke ontwikkelingen worden kleinschaliger (opgeknipt in behapbare delen) en meer vanuit markt en samenleving vormgegeven. Bewoners, eigenaren, ondernemers, investerende partners en maatschappelijke organisaties pakken zelf projecten op in hun wijk. De gemeente zorgt voor brede kaders en geeft ruimte aan initiatieven en experimenten. Ook bij het beheer en onderhoud, de invulling van woonbehoeften en dergelijke, gaat het om meer vrijheid en eigen initiatief.

De volgende keuzemogelijkheden passen bij scenario 4:

- a. Wijkgericht werken.
 Wijkgericht werken is een manier van werken waar de gemeente zich niet mee bemoeit en dus ook niet in participeert. Wijkgericht werken kan in de verschillende dorpen en wijken ontwikkeld worden door partijen die daar actief zijn (zoals politie, buurtcoaches, woningbouwcorporatie, dorps- en wijkraden, e.d.). De gemeente ondersteunt het wijkgericht werken hoogstens financieel.
- b. Passieve grondpolitiek.
 De gemeente laat de ontwikkeling van woningbouwlocaties (zowel uitbreiding als inbreiding) zo veel als mogelijk over aan projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en andere bouwers. De gemeente hanteert hierbij een zo minimaal mogelijk kader. Hier hoort een passieve grondpolitiek bij.

c. Afstoten overheidstaken.

Binnen dit vierde scenario worden de mogelijkheden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het actualiseren van bestemmingsplannen, om de kadastertaken en om het uitvoeren van riolerings- en afkoppelingsplannen zoveel als mogelijk over te laten andere partijen uit de Doetinchemse samenleving.

Financiën

Op dit moment geeft de gemeente jaarlijks ruim € 10 miljoen uit aan wonen en woonomgeving. Bijna € 4,5 miljoen hiervan zijn uitgaven aan riolering en watervoorziening. Via rioolbelasting staan daar kostendekkende inkomsten tegenover. Hetzelfde geldt voor bouw- en woningtoezicht. Hier besteedt de gemeente jaarlijks bijna € 2,5 miljoen aan, waar vanuit bouwleges ruim € 1,5 miljoen aan inkomsten tegenover staan (kostendekkend voor de Legesplichtige activiteiten). Verder besteedt de gemeente zo'n € 1,5 miljoen aan wijkgericht werken.

Binnen het thema wonen en woonomgeving zijn de te realiseren besparingen beperkt, omdat tegenover de uitgaven voor een deel van de activiteiten kostendekkende inkomsten staan. Verlaging van de uitgaven bij die activiteiten leidt tot verlaging van de inkomsten (omdat die niet meer dan kostendekkend mogen zijn) en dus niet tot een besparing binnen de begroting. Naast de € 10 miljoen die de gemeente jaarlijks uitgeeft aan wonen en woonomgeving, drukken de grondexploitaties voor bijna € 18 miljoen op de gemeentebegroting. Tegenover deze uitgaven staan echter ook grotendeels dezelfde inkomsten.

De raads werkgroep kerntakendiscussie,

drs. B.P.M. Janssens,
griffier

A.J. Verhoeven,
voorzitter

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van de raads werkgroep kerntakendiscussie over de kerntakendiscussie –
thema wonen en woonomgeving;

gezien de aangenomen amendementen op dit voorstel;

gelet op de artikelen 108 en 147 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

Aldus besloten in zijn vergadering van 19 maart 2015,

, griffier

, voorzitter