

-concept-

Agenda voor de toekomst

Doetinchem in de samenleving

Doetinchem is de centrumgemeente van de Achterhoek en wordt ook als zodanig gezien door de omliggende gemeenten. Doetinchem is echter maar een relatief kleine stad. In de stad wonen ongeveer 45.000 inwoners die kunnen beschikken over voorzieningen die gebaseerd zijn op een verzorgingsgebied van bijna 200.000 mensen. Een taak voor haar gemeentebestuur, zowel raad als college, om daar zorgvuldig mee om te gaan. Zowel de dorpen binnen de gemeente Doetinchem als de omringende dorpen in andere gemeenten zijn voor veel zaken afhankelijk van de stad. Zeker als het om onderwijs of uitgaan gaat. Vanwege de maat van Doetinchem is zij daarmee zelf ook te klein om al deze taken zomaar uit te kunnen voeren. Er is zodoende een onlosmakelijk pact noodzakelijk tussen stad en ommelanden om de gehele Achterhoek te kunnen laten bloeien en een antwoord te zoeken in een vergrijzende en krimpend gebied. Alleen samen kunnen we de Achterhoek vitaal houden!

De afgelopen jaren is onder invloed van de crisis en de veranderde samenleving sprake van een verschuiving in de rol en taakopvatting van de overheid. “Gemeenten worden niet meer alleen vanuit het gemeentehuis bestuurd. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven trekken steeds meer hun eigen plan. De ‘participatiesamenleving’ bestaat al, het is de overheid die moet veranderen om die samenleving ruimte te geven” (Raad voor het openbaar bestuur). Van een sterk sturende overheid verschuift de nadruk naar een overheid die mogelijk maakt, die voorwaarden schept. Ook als het gaat om maatschappelijke initiatieven die niet precies passen in de bestuurlijke beleidsagenda. Loslaten en vertrouwen geven. Daar gaat het steeds meer om. Daarnaast moet ook het gemeentebestuur (raad en college) telkens opnieuw bewijzen waar zij mee bezig is en dit verantwoorden.

Daarbij hoort de opgave om meer efficiënt met de beperkte middelen om te gaan. Daarnaast worden veel taken gedecentraliseerd naar de lokale overheid. De lokale overheid krijgt nieuwe wezenlijke taken toebedeeld. Maar met fors minder geld dan voorheen. Steeds vaker moeten we nadrukkelijk een afweging maken of we als gemeente zelf een probleem oplossen of alleen het proces faciliteren. We moeten ook kritischer zijn over de vraag of de knelpunten die wij zien ook door de samenleving als probleem worden ervaren. Inwoners zijn zelfstandiger dan wij als overheid de afgelopen decennia hebben gedacht. Veel inwoners zijn echter op de overheid gaan rekenen als probleemoplosser, dus deze overgang zal geleidelijk moeten gebeuren.

Naast deze algemene ontwikkelingen kan worden geconstateerd dat Doetinchem verandert van een ontwikkelgemeente naar een beheergemeente. De taak van het in stand houden en goed beheren gaat steeds meer de boventoon voeren. Grotere projecten zullen alleen nog dan in uitvoering genomen worden wanneer zij bijdragen aan deze meer stabiele conserverende situatie.

Dit alles leidt tot de volgende uitgangspunten:

- Eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven is het uitgangspunt. Alleen daar waar het niet anders kan gaat de gemeente Doetinchem over tot handelen.
- De gemeente is niet dé speler maar één van de spelers in het veld. We moeten het samen doen met onze inwoners en bedrijven.
- De rol en passie van de gemeente is: stimuleren, faciliteren, verbinden, samenwerken en participeren.

- Daar waar mensen zelf zaken oppakken, moeten regels niet te strak zijn. En we zullen moeten accepteren dat er dingen fout kunnen gaan.

De 3 Decentralisaties

We willen dat meer inwoners zichzelf kunnen redden. Dat iedereen kan participeren in de samenleving, ongeacht een eventuele geestelijke, lichamelijke of sociale beperking. Ondersteuning blijft, maar gebeurt meer in het gewone leven, en is voor minder mensen een 'regimeverandering'. Meer mensen aan het werk bij werkgevers, en minder in beschutte omgeving. Meer mensen die een zinvolle dag beleven in hun eigen wijk en minder mensen in instellingen, werkplaatsen en plekken buiten het gewone leven. Al het gemeentelijk beleid in het sociale domein is gericht op 'meedoen'. Met name noemen we in dit kader het armoedebeleid.

We hanteren de methode van De Doetinchemse Keuze (DDK). We gaan onderdelen van de sociale samenhang 'terugbouwen' zodat 'natuurlijke preventie' terugkomt. We gaan basisvoorzieningen in de wijk versterken, maar op een andere manier dan tot dusver: we versterken de sociale en fysieke infrastructuur in de wijk door de civil society (vrijwilligers, sportverenigingen, maatschappelijke initiatieven op het gebied van kunst en cultuur, kerken/moskee, etc.) te ondersteunen en te prikkelen om bij hun activiteiten ondersteuning te bieden aan kwetsbaren. Een deel van het huidige budget van IJsselkring zetten we wijkgericht in om dit te stimuleren.

Die wijkgerichte aanpak kan versterkt worden door de mogelijkheden die de Participatiewet ons biedt. Wij vragen inwoners die gebruik maken van een uitkering om hiervoor in de (eigen) wijk een tegenprestatie te leveren. Wij maken met bedrijven en partners die opdrachten van de gemeente krijgen afspraken over Social Return. Ook daar kunnen wij een wijkbril opzetten. Wij vragen hen om een tegenprestatie, bijvoorbeeld het leveren van expertise aan een sport- of buurtvereniging, het organiseren van maatschappelijke activiteiten, al dan niet gekoppeld met de inzet van mensen die momenteel geen regulier werk hebben. Daarnaast blijven preventieve voorzieningen als peuterspeelzaalwerk en mantelzorg- en vrijwilligersondersteuning in stand of worden versterkt. We maken (samen met de regio) afspraken met verzekeraar Menzis over preventieve activiteiten in de gemeente.

Daarnaast hanteren we de werkwijze van DDK: de Kanteling. Buurtcoaches, werk- en zorgconsulenten, wijkverpleegkundigen en huisartsen vragen eerst wat de inwoner en zijn directe omgeving zelf kunnen, en maken met de inwoner samen een plan op maat. De drie decentralisaties helpen daarbij, omdat psychische, fysieke en sociale vragen van inwoners in samenhang kunnen worden opgepakt. De buurtcoach is present in de wijk, en daarmee in staat vroegtijdig te signaleren en erger (en daarmee ook hoge kosten) te voorkomen. De buurtcoach organiseert collectieve activiteiten op psychisch-sociaal domein en signaleert de vraag naar andere preventieve voorzieningen. De gemeente koopt jaarlijks de benodigde zorg in bij aanbieders. De buurtcoach, werkconsulent of zorgconsulent bepaalt de inzet daarvan bij iedere vraag. De werkwijze van DDK zal leiden tot andersoortige, 'gewonere' ondersteuningsarrangementen dan nu in AWBZ, jeugdzorg en WAJONG/WSW: meer mensen thuis geholpen, meer mensen aan het werk bij gewone werkgevers en meer kinderen in het 'gewone' onderwijs, meer mensen met een zinvolle daginvulling dichtbij, liefst in de eigen wijk. Dit zal per saldo leiden tot minder instroom in duurdere tweede lijnsvoorzieningen en minder inzet van professionele dienstverleners. Duidelijk mag zijn dat we 'handen aan het bed' willen financieren niet het in stand houden van organisaties!

Veranderstrategie. We willen dat bij de transformatie niemand tussen wal en schip valt. Daarom beschouwen we 2015 en 2016 als overgangsjaren. Veel rechten van mensen zijn beschermd; zij hebben recht op dezelfde zorgvormen als nu. Nieuwe instroom wordt

benaderd via Kanteling/DDK. We maken op de meeste terreinen tweejarige afspraken met bestaande aanbieders over stelselmatige vermindering van kosten en vernieuwing van de dienstverlening. Zo zorgen we er voor dat de continuïteit van zorg en ondersteuning voor bestaande gevallen geborgd is, en beperken we de frictiekosten, onder meer in de vorm van gedwongen ontslagen. Hiermee beperken we tevens arbeidsconstructies waar we niet achter staan, denk aan Alfahulpconstructies en 0-urencontracten. We experimenteren in de vorm van pilots met vernieuwende vormen van dienstverlening en inkoopmethoden. Onder meer met vormen waarin ook (lokale) ZZP'ers en MKB'ers zich kunnen aanbieden. De gemeente heeft in deze periode een sturende en 'kwartiermakende' rol en is eigenaar en opdrachtgever van de BV van waaruit de buurtcoaches werken. Vanaf 2017 beperkt de gemeente zich tot een regierol: het formuleren van beoogde maatschappelijke effecten, en sturen op realisatie daarvan door uitvoerende partijen. Het eigenaarschap van de BV kan worden vervreemd naar een zelfstandige organisatie. Inwoners zelf bepalen samen met de ondersteunende partijen welke werkwijze daarbij hoort.

Financieel maken we de transformatie binnen bestaande budgettaire kaders. Voor 2015 zijn dat de gelden uit het sociaal deelfonds van het Rijk, plus de huidige eigen bestedingen aan de WMO. Vanaf 2016 dalen de budgetten mee met de kortingen van rijkswege. We leggen een beperkte buffer aan (€ 2/3 miljoen) om er voor te zorgen dat onvoorziene groei (bijvoorbeeld meer dure trajecten in de jeugdzorg) opgevangen kan worden zonder wachtlijsten. In Doetinchem werken we volgens DDK, de lokale werkwijze dus. We werken samen in de regio waar dat evident slim is. Bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop van specialistische voorzieningen en afspraken met Menzis, de werkgeversbenadering, en zoveel mogelijk in een gezamenlijk Shared Service Centre voor de back office. Denk aan de administratieve afhandeling van uitkeringen, tegemoetkomingen, subsidies en inkoopcontracten.

Die regionale aanpak zien we ook nadrukkelijk terug bij de implementatie van de Participatiewet. Zoveel mogelijk mensen aan het werk bij reguliere werkgevers, is daarbij ons uitgangspunt. Wij hanteren daarbij als opdrachtgever het principe van Social Return on Investment. De arbeidsmarkt is een regionale markt. Werkgevers zijn dan ook gebaat bij een goede intergemeentelijke samenwerking en gezamenlijk beleid en uitvoering, zoals het regionaal arbeidsmarktbeleid en het regionale werkgeversservicepunt.

Economisch hart van de Achterhoek

Doetinchem is de centrumgemeente en het economisch hart van de Achterhoek. Hoe houden we Doetinchem en de Achterhoek ook op lange termijn duurzaam en vitaal? Zeker in een krimpregio is dat van groot belang. Het gaat dan om economische ontwikkeling (werkgelegenheid), optimale bereikbaarheid (wonen, werken en voorzieningen) en het behoud van een goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving (onderwijs, sport, groen/natuur en cultuur). Doetinchem wil een bruisend centrum zijn en daarom moet worden geïnvesteerd in de aantrekkelijkheid van onze stad. Overigens willen we dat niet alleen zelf, maar we hebben hierin ook een verantwoordelijkheid voor de inwoners van de omliggende gemeenten.

We zien op dit moment te weinig nieuwe bedrijven naar de Achterhoek komen. Daardoor neemt het aantal arbeidsplaatsen niet toen en is het steeds moeilijker om mensen vanuit de beschermde werkplaats of de sociale dienst opnieuw aan een baan te laten komen. En dat terwijl voldoende werkgelegenheid het hart vormt van een gezonde economie. Het aantrekken van bedrijvigheid zal daarom een kerntaak moeten zijn de komende jaren. Een goede regionale bestuurlijke afstemming en samenwerking is daarbij cruciaal. Het onderwijs staat onder druk door een afnemend aantal kinderen en de enige hogeschool die we hebben moet zich staande houden tussen de grote instellingen als Saxxion en HAN. Consumenten van vandaag willen comfort, kwaliteit en beleving, en internet lijkt een goedkoop alternatief. Dit zorgt naast de crisis voor een toenemende druk op onze middenstanders. De marges dalen en het inkomen staat vaak onder zware druk. Leegstand neemt toe, ook in onze binnenstad. Dit vraagt om een aanvalsplan wat onze binnenstad weer de binnenstad voor het volgende decennium laat zijn. We mogen de boot niet missen. Omdat de binnenstad en ook de industrieterreinen steeds meer een regionaal karakter krijgen zijn verbindingen van en naar deze gebieden cruciaal. Een aanzienlijke verbetering van het spoor biedt jongeren te mogelijkheid om in Arnhem of Nijmegen te studeren zonder direct uit de Achterhoek te hoeven verhuizen. Daarnaast draagt een betrouwbare treinverbinding er toe bij dat het een werkelijk alternatief is voor de auto. Tenslotte komen er elke dag evenveel forenzen Doetinchem in als eruit gaan. En dan gaat het in totaal al snel over ruim 30.000 personen die zich verplaatsen! Zowel uit onderzoek van de provincie Gelderland als die van het ministerie is duidelijk geworden dat infrastructuur de levensader van een regio en een stad is. Bereikbaarheid is de ruggengraat.

Een veranderende economie heeft niet alleen gevolgen voor de binnenstad of de aantrekkelijkheid van bedrijven. We zijn toe aan een vernieuwing en verbreding van onze Doetinchemse/Achterhoekse economie. Met name de nieuwe energie kan een nieuwe economische pijler worden. Naast de wens voor verbreding en verdieping zullen we na moeten denken hoe we naar de toekomst toe onze doelen willen bereiken om rond 2030 energie neutraal te zijn. Dit vraagt om stappen buiten om niet-fossiele energie op te wekken. Daar ligt de grote uitdaging. Minder gebruiken en meer groene energie. De AGEM en ondernemers spelen daarin een belangrijke rol.

Door een goede afweging te maken bij investeringen in onderwijs- en andere gemeentelijke gebouwen kunnen we er voor zorgen dat iedereen in wijk of dorp op loop/fiets afstand de beschikking heeft over de meest basale voorzieningen zonder dat ons geld in stenen gaat zitten in plaats van mensen.

Dit alles leidt tot de volgende uitgangspunten:

- De aantrekkelijkheid van de binnenstad wordt mede bepaald door evenementen en het winkelaanbod. Om die aantrekkelijkheid te vergroten zal de gemeente met ondernemers samenwerken waarbij de beschikbaarstelling van middelen niet leidend is.
- Ondernemers in Doetinchem krijgen de ruimte. Onnodig beperkende voorschriften worden geschrapt. In concrete gevallen zal met ondernemers worden meegedacht, waarbij we als lokale overheid nadrukkelijk de rol hebben van kennisbank en verbinder. De werkgeversservice wordt in die zin versterkt.
- Een centrumstad moet het hebben van een goede bereikbaarheid en een goede ontsluiting. Dat is goed voor de bedrijven die in Doetinchem zitten en goed voor onze inwoners die voor hun werk naar buiten Doetinchem moeten reizen. Voor onze inwoners betekent een goede ontsluiting een betere bereikbaarheid van banen in bijvoorbeeld Arnhem. Voor de bereikbaarheid en ontsluiting zijn de komende jaren knelpunten de Europaweg en de bereikbaarheid per spoor. Daarnaast is aandacht nodig voor de fijnmazige (fiets)bereikbaarheid met name tussen school en de belangrijkste woongebieden.
- Een economisch hart maakt banen. Banen voor de inwoners van Doetinchem. Het moet gaan om echte banen!
- Een toekomstbestendige economie is innovatief en duurzaam. Doetinchem wil in 2030 energieneutraal te zijn (Akkoord van Groenlo).
- In de Achterhoek zorgen we voor een goed woonklimaat: 'goed wonen' en 'prettig leven' zijn ons uitgangspunt. Daarvoor is regionale afstemming nodig over kwantiteit (aantallen) en kwaliteit van wonen.
- Wij spelen in op de specifieke behoeften van jongeren om ze te boeien en te binden aan de Achterhoek.
- Wij spelen samen met de 3 O's (onderwijs, ondernemers, overheid) in op kansrijke sectoren in onze regionale economie, vooral de maakindustrie, agrofood en de zorg. Het onderwijsveld heeft hierin een belangrijke voortrekkersrol, waarbij de gemeente kan verbinden of faciliteren.

Opdracht

- Voor het einde van dit jaar een gedragen visie voor de toekomst van onze binnenstad voorleggen in de gemeenteraad die samen met ondernemer en organisatoren van evenementen in de binnenstad is opgesteld.
- Voor het eind van 2014 ligt er een nieuw mobiliteitsplan dat de economische positie van Doetinchem en de Achterhoek versterkt.
- Voor het eind van 2014 is duidelijk welke kansen het biedt voor de economische ontwikkeling van Doetinchem om samen met Emmerich en Montferland op te trekken in het kader van de acquisitie.
- Eind 2014 is duidelijk wanneer de laatste 2 industrieterreinen gerevitaliseerd worden (De Huet en Wehl).

Doetinchem in de Achterhoek

Doetinchem is de centrumgemeente in de Achterhoek. Dat schept verplichtingen maar ook verantwoordelijkheden. Wij zijn van mening dat het cruciaal is voor een duurzame en vitale regio om de samenwerking verder te intensiveren. En ons daarbij te concentreren op die zaken die bijdragen aan een florerende regio. Vanuit het gezichtspunt van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie leidt dat tot de volgende uitgangspunten:

- Samenwerking gebaseerd op inhoud
- Bereidheid om aan te passen
- Verantwoordelijkheid nemen
- Regionale agenda doordenken en uitvoeren

Concreet houdt dit in dat we voor de samenwerking met buurgemeenten wel eens inboeten op onze eigen wensen en visie. Natuurlijk zijn wij na besluitvorming in onze gemeenteraad van mening dat we de beste keuze hebben gemaakt, maar wat als de burens er anders over denken? Dit vraagt om de bereidheid tot vernieuwing en verandering. Het kan niet zo zijn dat samenwerking inhoudt dat de gemeenteraden buiten spel komen te staan. Er zal binnen een jaar duidelijk moeten zijn hoe de 8 gemeenteraden samen tot besluitvorming gaan komen. Een Achterhoeks parlement zou een oplossing kunnen zijn, maar daar ligt wel de uitdaging, bestuurlijk gezien, voor onze regio.

Samenwerken betekent ook dat de grootste bereid moet zijn om tijd en geld te investeren. De andere 7 kijken tenslotte nauw toe op hoe Doetinchem het doet. Het is in de dagelijkse praktijk niet snel goed, maar we moeten samen blijven optrekken, ook als we eens de neus stoten zoals na het intensieve traject met de gemeente Oude IJsselstreek.

Opdracht:

- Doetinchem speelt een verbindende voortrekkersrol in de regio voor wat betreft de samenwerking.
- Doetinchem onderschrijft de Agenda 2020 van de Achterhoek om samen met maatschappelijke organisaties en ondernemers te komen tot een vitalere Achterhoek.
- Voor het einde van 2014 is duidelijk hoe de democratische besluitvorming plaatsvindt in de Achterhoek om zodoende te voorkomen dat de gemeenteraad feitelijk niets meer kan besluiten behalve instemmen.

Financiële basis

De overheidsfinanciën staan onder druk. Niet alleen op landelijk niveau maar ook op lokaal niveau. Daar komt bij dat per 2015 de gemeente wezenlijke taken krijgt toebedeeld met minder budget dan nu beschikbaar is. Dat vergt een overheid die transformeert naar een overheid die ruimte geeft aan anderen in de samenleving in plaats van alles zelf te doen. Als overheid zullen we scherp moeten kijken hoe we de schaarse middelen het beste en meest efficiënt kunnen inzetten. Een andere overheid betekent daarom andere inhoudelijke en financiële accenten. Onze samenleving verdient het dat wij daarover de bestuurlijke discussie voeren en tot een kerntakendiscussie te komen.

De Rekenkamer constateerde rondom de grondexploitaties al dat er teveel informatie is. Datzelfde geldt feitelijk ook voor de begroting en de jaarrekening. Door de hoeveelheid informatie komt het daadwerkelijk sturen en controleren van de gemeenteraad onder druk. De financiële huishouding van de gemeente zal inzichtelijker moeten en beter moeten aansluiten op het daadwerkelijk kunnen volgen van het halen van de gestelde doelen en het college daarop aan kunnen spreken. Dat vraagt om een programma begroting die aansluit op de doelen die gesteld zijn. Daarnaast is het vanuit risicomanagement van groot belang om de mogelijke risico's in beeld te hebben. Daarbij gaat het om risico's uit zowel de fysieke als de sociale taken van de gemeente. In het bijzonder deze laatste zijn het moeilijkst. Het gaat vaak om openeinde regelingen en we willen geen noodzakelijke zorg weigeren als het budget op is! De risicoreserveringen voor onze grondposities zijn gedaan, maar daar is het vooral zaak om zo snel mogelijk gronden te verkopen. Dit is feitelijk ons laatste middel om risico's te beperken en langzaam aan daarmee te laten verdwijnen. Ook vragen de geldende regels rondom overhead een doorbelasting op werkvelden een nadere analyse. Het roept de vraag op in hoeverre we geld rondpompen binnen de eigen organisatie en de inzichtelijkheid wat iets nu werkelijk kost.

Dit alles leidt tot de volgende uitgangspunten:

- Een gezonde gemeente moet de financiën op orde hebben. Er moeten dus voldoende financiële reserves zijn voor mogelijke tegenvallers en risico's.
- In het kader van de fundamentele heroverweging wordt geld vrijgemaakt voor de agenda voor de toekomst zoals hiervoor benoemd. Andere werkvelden komen in aanmerking voor bezuinigingen.
- De begroting moet passen bij de veranderende rol van de overheid: stimuleren, faciliteren, verbinden, samenwerken en participeren. Dat betekent dus minder strak volgens verordeningen en sobere financiële verantwoording, maar verantwoording op doelen in plaats van een begroting en een jaarrekening.
- Bij bezuinigen is de veranderende rol van de overheid (stimuleren, faciliteren, verbinden, samenwerken en participeren) bepalend. Anders gezegd: op de veranderende rol van de overheid kan niet worden bezuinigd, op de oude rol van de overheid (sturing) wel.
- Verhoging van de lasten voor onze inwoners dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Uitgangspunt is maximaal een inflatiecorrectie. Dit geldt zowel voor de OZB, leges, retributies en andere belastingen.

Opdracht:

- Bij de begroting voor 2015 wordt de inrichting van onze financiële huishouding voorgelegd.

Organisatie in ontwikkeling

Zoals hiervoor geschetst is er een verschuiving in de rol en taakopvatting van de overheid. Van een sterk sturende overheid verschuift de nadruk naar een overheid die mogelijk maakt. Dit moet de komende jaren ook een vertaling krijgen in de raad, college én de ambtelijke organisatie. Ook de verandering van taken, van ontwikkel- naar beheergemeente, maakt het noodzakelijk een organisatievernieuwing door te voeren. Overigens zonder dure consultants in te huren. Deze kleinere en inwoners gerichte organisatie weet verbindingen te leggen dan wel deze te stimuleren.

Leidend voor een organisatie in ontwikkeling zijn de volgende begrippen:

- *Open*: voor initiatief en co-creatie, niet regels en wetten zijn het uitgangspunt, maar de oplossing die gewenst is. Vanzelfsprekend blijven we wel binnen de wettelijke mogelijkheden!
- *Wendbaar*: vliegt op het juiste niveau vraagstukken aan. Niet alleen in de wijken maar ook op regionaal en landelijk niveau.
- *Innovatief*: slimme keuzes zijn de norm!

Dit betekent een kleinere overheid, minder beleid en meer faciliterende regelgeving. De passie van onze organisatie moet zijn om partijen in de samenleving te verbinden, te stimuleren en waar nodig te faciliteren. Inhoudelijk samenwerken met andere gemeenten moet verder worden geïntensiveerd. En als het helpt om sneller samen te kunnen werken kan wat ons betreft een betrokken dienst of afdeling onder gebracht worden in een shared service centrum of een andere vorm. Daarmee ontstaat niet het beeld dat andere gemeenten zich voegen naar Doetinchem en dragen wij als centrumgemeente ook niet alleen de risico's.

Opdracht:

- Eind 2014 ligt er een voorstel hoe en volgens welk traject een andere organisatie wordt vorm gegeven.