



# Rapport

## Onderzoek naar de doelen uit het Bestuursakkoord gemeente Altena



Rekenkamercommissie Altena,  
18 maart 2021



## INHOUD

<b>DEEL I Kern van het onderzoek .....</b>	<b>3</b>
<i>Managementsamenvatting</i> .....	3
Doel van het onderzoek.....	3
Bevindingen van het onderzoek.....	3
Conclusies .....	5
Aanbevelingen.....	8
Bestuurlijke reactie college van B&W.....	12
Nawoord Rekenkamercommissie .....	15
<b>DEEL II Onderzoeksrapport.....</b>	<b>16</b>
1. Inleiding .....	17
2. Bevindingen van het onderzoek.....	18
2.1 Het Bestuursakkoord.....	18
2.1.1 Opbouw Bestuursakkoord .....	18
2.1.2 Doelen in het Bestuursakkoord.....	19
2.1.3 Vertaling van 'doelen' naar acties in het Bestuursakkoord .....	19
2.1.4 Tijdsgebonden acties.....	20
2.1.5 Specifieke acties.....	21
2.1.6 Meetbaarheid van acties.....	22
2.2 Doorvertaling Bestuursakkoord naar Collegeprogramma.....	23
2.3 Doorvertaling naar de programmabegroting .....	25
2.4 Doorvertaling naar het jaarverslag .....	26
2.5 Realisatie van doelen o.b.v. het jaarverslag (2019) .....	27
2.6 Realisatie van doelen in de Bestuursrapportage (2020) .....	27
2.7 Rollen van de raad .....	30
2.8 Rol van het college en organisatie.....	32
BIJLAGE 1: Verantwoording.....	34
BIJLAGE 2: Uitgewerkte doelen uit het Bestuursakkoord.....	35



## DEEL I Kern van het onderzoek

### Managementsamenvatting

#### Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de navolgbaarheid van de doelen in het Bestuursakkoord. In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

*“In hoeverre zijn de geformuleerde doelen in het Bestuursakkoord concreet en transparant, toetsbaar en hoe is de doorvertaling daarvan naar uitvoeringsprestaties voor het college en organisatie?”*

In dit onderzoek is gekeken naar de mate waarin de geformuleerde doelen uit het Bestuursakkoord concreet, transparant en toetsbaar zijn (de navolgbaarheid) en naar de doorvertaling daarvan naar uitvoeringsprestaties voor het college en organisatie. Verder ging de rekenkamercommissie na welke informatie de raad nodig heeft om inzicht te hebben in de voortgang en de realisatie van de gestelde doelen van het Bestuursakkoord, welke informatie nodig is om uitspraken te doen over effecten voor de gemeente (de outcome) van de gestelde doelen in het Bestuursakkoord en welke sturing op de doelrealisatie van het Bestuursakkoord nog beïnvloed kan worden zo halverwege de uitvoering ervan.

### Bevindingen van het onderzoek

#### **Bestuursakkoord ⇒ Collegeprogramma ⇒ Programmabegroting ⇒ Jaarverslag**

Het Bestuursakkoord 2019-2022 ‘*Samen bouwen aan kernachtig Altena, In Brabant gaat er niets boven Altena*’ bestaat uit 6 programma’s, waarin richting aan ontwikkelingen in de gemeente is aangegeven. De wijze van omschrijven is verschillend, soms gaat het ambities, soms over speerpunten en soms wordt er geen ‘label’ aan gehangen.

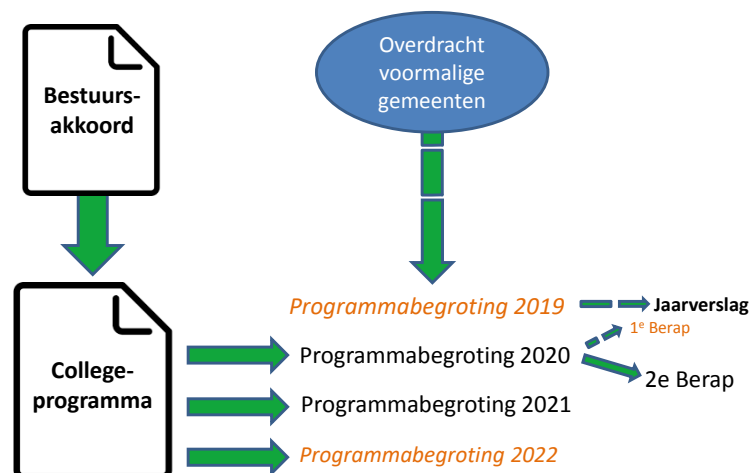
In het Bestuursakkoord zijn weinig beoogde maatschappelijke effecten opgenomen. Nergens zijn deze specifiek. In het Bestuursakkoord zijn doelen niet gekwantificeerd en daarmee niet meetbaar.

In het Bestuursakkoord staan ongeveer 85 actiepunten. De meeste acties zijn weinig SMART in de zin van ‘tijdgebonden’. Het verschilt hoe meetbaar de acties zijn. Sommige actiepunten zijn heel concreet, andere veel minder en zijn meer als een intentie te beschouwen (“*Wij spreken klare taal*”). De actiepunten kunnen als uitvoerend, beleidsvormend, procesprestatie of ‘overige intentie’ geduid worden. Het Bestuursakkoord omvat voor bijna 30% ‘overige intenties’, voor 35% prestaties op gebied van beleidsvorming. Van alle acties uit het Bestuursakkoord, is een beperkt aantal in tijd weggezet.

Het college heeft de vertaling gemaakt naar een concreter Collegeprogramma waarin de lijnen uit het Bestuursakkoord verder uitgewerkt zijn. De programmalijnen en de doelen/sub-paragrafen zijn hetzelfde als in het Bestuursakkoord. In het Collegeprogramma zijn daar per sub-paragraaf *Ambities* aan toegevoegd (zoals

*"Vernieuwend en verfrissend*

*veiligheidsbeleid"*). Vervolgens zijn er nog nieuwe actiepunten toegevoegd. Dit leidt tot 333 actiepunten. De punten zijn ingedeeld volgens "Wat gaan we doen?", "Wanneer". In 10% van alle actiepunten is een budget opgenomen ("Kosten").



Het Collegeprogramma omvat in totaliteit € 2,8 miljoen aan kosten, op een begroting van circa € 120 miljoen. Dit betekent dat dus gemiddeld circa 99,5% van de begroting stand beleid is en dat de kosten dus niet expliciet zijn gemaakt/worden gehouden.

De programmabegroting vormt de jaarschijfvertaling van het Collegeprogramma. De programma's uit Bestuursakkoord en Collegeprogramma zijn weergegeven in de vorm van doelenbomen, met daarin voor het eerst de term Maatschappelijke effecten, met daarnaast Resultaten, Inspanningen en (voor een aantal inspanningen) Kosten & planning. De begroting wijkt qua indeling af van het Collegeprogramma. Door het veranderen van terminologie en indeling is de navolgbaarheid van het Bestuursakkoord naar collegeprogramma en programmabegroting, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, lastig. Wel is het gebruik van de doelenboom een verbetering; de term 'acties/actiepunten' past dan wel weer beter bij 'Wat gaan we er voor doen', dan de term 'inspanningen'.

De basis voor de begroting vormt de kadernota. In 2020 is dit anders gelopen als gevolg van Corona en is een kaderbrief opgesteld zonder het richtinggevend debat dat normaliter in juli plaats zou hebben gevonden. Een integrale afweging van de financiële voorstellen is dus niet gemaakt in de tijd en in het proces, zoals normaal gesproken het geval is. De begroting 2019 was als gevolg van het ontstaan van de nieuwe gemeente beleidsarm, met het ontbreken van specifieke doelstellingen. Ook het jaarverslag 2019 is daardoor overwegend technisch van aard, er is weinig relatie met specifieke doelstellingen.

## **Realisatie van doelen**

In oktober 2020 is de 2e Bestuursrapportage 2020 aan de raad aangeboden. Deze 2e Bestuursrapportage is de meest recente update voor de raad om te controleren hoever het college staat met het behalen van doelen. De rapportage is opgebouwd volgens de doelenboom en per programma zijn de doelen gescoord op voortgang. Inmiddels zijn 31 van de 204 doelen behaald (15%) en ligt de uitvoering voor het behalen van 140 doelen

op schema (69%). Op 16% van de doelen wordt bijgestuurd. Er zijn geen doelen waarop nog geen actie is op ondernomen.

## **Rol van de raad**

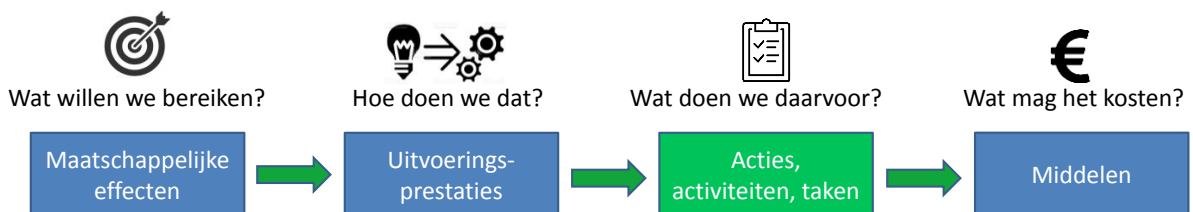
De kaderstellende rol geeft de raad voor vier onderwerpen nog expliciet aan via 'de Raad op kop'. Een tweetal van deze onderwerpen, staat ook (in meer/mindere mate) in het Bestuursakkoord (Woonvisie, Bedrijventerreinen/Werken in Altena). Ten behoeve van de controlerende rol van de raad, zijn de instrumenten in voldoende mate ter beschikking. In de wijze waarop de raad deze rol invult, is de raad, net als de gemeente in totaliteit, zich nog aan het ontwikkelen. Dit geldt ook voor de volksvertegenwoordigende rol. Voor deze rol zijn de in het afgelopen jaar veel initiatieven genomen, zoals met de kernbezoeken en Altenaronde.

## **Conclusies**

- ① *Het Bestuursakkoord bevat geen SMART geformuleerde doelen en richt zich niet op maatschappelijke effecten*

Doelen in het Bestuursakkoord zijn nergens specifiek, zijn niet gekwantificeerd en daarmee niet meetbaar en beperkt tijdgebonden. De acties die in het Bestuursakkoord zijn opgenomen zijn wisselend specifiek, meetbaar en beperkt tijdgebonden.

In het Bestuursakkoord zijn geen maatschappelijke effecten opgenomen. Het richt zich vooral op acties zonder dat de doelen of uitvoeringsprestaties helder zijn.



- ② *Het Bestuursakkoord (en collegeprogramma en begroting) bestaat uit een beperkt aantal programma's; dit beperkt de sturingsmogelijkheid van de raad.*

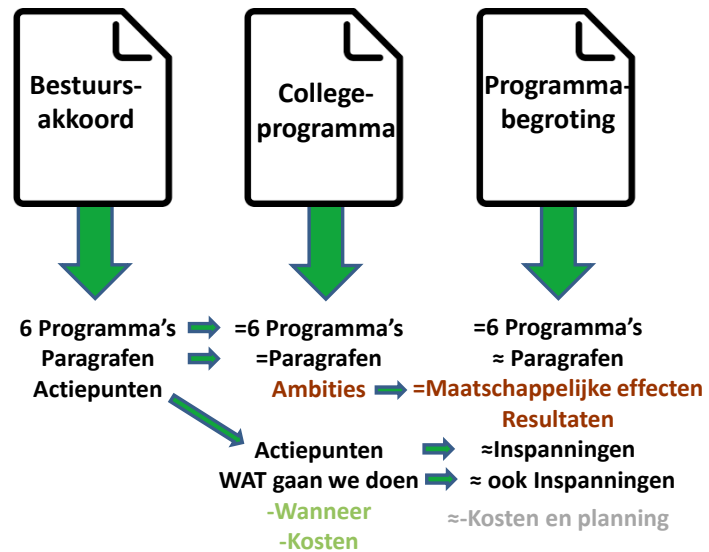
Het bestuursakkoord bestaat uit vijf omvangrijke inhoudelijke programma's. Hoe minder het aantal programma's, des te meer budgetruimte het college van de raad krijgt.

- ③ *Doelen uit het Bestuursakkoord zijn goed doorvertaald in het collegeprogramma.*

Doelen zijn terug te vinden in het collegeprogramma en geconcretiseerd met meer acties, concrete stappen ('Wat gaan we doen'), een planning en kosten. De vertaling van Bestuursakkoord naar Collegeprogramma leidt in totaal tot 333 actiepunten.

- ④ *Doelen uit het Bestuursakkoord zijn doorvertaald in de programmabegroting, maar minder als zodanig herkenbaar.*

De begroting volgt op hoofdlijnen het Bestuursakkoord en het collegeprogramma. Er is gebruik gemaakt van een doelenboom en alhoewel dit een duidelijk overzicht geeft, wijkt deze qua indeling en terminologie af van uit het Collegeprogramma met de eerder genoemde Ambitie, WAT gaan we doen? en Kosten.



De planning is in de programmabegroting bij de meeste onderwerpen opgenomen in de gehanteerde doelenbomen, de kosten slechts als deze niet structureel zijn vastgesteld.

- ⑤ *Gebruik van doelenbomen in de begroting, biedt kansen voor de sturingsmogelijkheid op maatschappelijke effecten.*

Voordeel van het hanteren van een doelenboom is dat dit het sturen op maatschappelijke effecten en inzet van beleidscontrol (meer dan financial control) vergemakkelijkt, vooral als deze SMT (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) zijn weergegeven. In die zin laat de programmabegroting een doorontwikkeling zien ten opzichte van het collegeprogramma, en biedt dit aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het P&C- instrumentarium.

De door diverse gemeenten gehanteerde zogenaamde 'vierde W' (Wanneer zijn we tevreden), is beperkt ingevuld; KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) worden weinig gebruikt.

- ⑥ *Het Bestuursakkoord is niet 'gebudgetteerd'; het Collegeprogramma is dat wel, tot een beperkt (financieel) deel van de begroting van de gemeente.*

In Collegeprogramma is in totaliteit € 2,8 miljoen aan kosten opgenomen (exploitatie, dus niet zijnde de investeringen) over de jaren 2019 t/m 2023, op een begroting van circa € 120 miljoen. Dit betekent dat dus gemiddeld circa 99,5% van de begroting staand beleid is of dat de kosten dus niet expliciet zijn gemaakt/worden gehouden. Over de voortgang van de 'gewone' bedrijfsvoering van de gemeente wordt weinig gerapporteerd.

- ⑦ *De kosten voor het uitvoeren van het Collegeprogramma, zijn weinig transparant.*

De verschillende begrote actiepunten in het Collegeprogramma, komen niet één op één als zodanig terug in de Programmabegroting. De doorvertaling is daarmee niet in alle gevallen even transparant.



⑧ *Het totaalbeeld van behaalde resultaten en daarmee gemoeid zijnde kosten ontbreekt.*

In de rapportagecyclus worden (alleen) 'onderhanden' thema's opgenomen. Het is hierdoor lastig een compleet beeld te krijgen van behaalde resultaten.

Aangezien het financieel overzicht per programma is ingericht alleen op basis van de (verplichte rijks-) *Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden*, is daar niet de relatie te zien tussen (beoogde) resultaten ('Wat willen we bereiken'), inspanningen ('Wat gaan we daar voor doen') en Kosten ('Wat mag het kosten').

⑨ *De inzet op acties ligt grotendeels op schema.*

De vertaling van Bestuursakkoord naar Collegeprogramma leidt tot 333 actiepunten maar in de 2e Berap 2020 zijn 204 acties terug te vinden. Het verschil zit erin dat er wordt gerapporteerd in jaren. Acties die zijn afgerond in het jaar 2019 zijn niet meer in het lopende overzicht terug te vinden.

Van de 204 acties, afgeleid van Bestuursakkoord en Collegeprogramma, genoemd in de 2e Berap (2020), zijn er 31 behaald (15%) en ligt de uitvoering voor het behalen van 140 acties op schema (69%). Op 16% van de doelen zijn of worden bijgestuurd. Er zijn geen doelen waarop nog geen actie is op ondernomen.

Per programma verschilt het percentage doelen wat al behaald, op schema ligt of vertraagd is. In programma's 2 en 3, Altena Samenredzaam en Veelzijdig Altena, loopt de uitvoering minder voortvarend; op een kwart tot een derde van de doelen wordt bijgestuurd. Vooral programma 3 is een intensief programma, wat een verklaring kan zijn van het relatief grotere aandeel 'bijsturing nodig'.

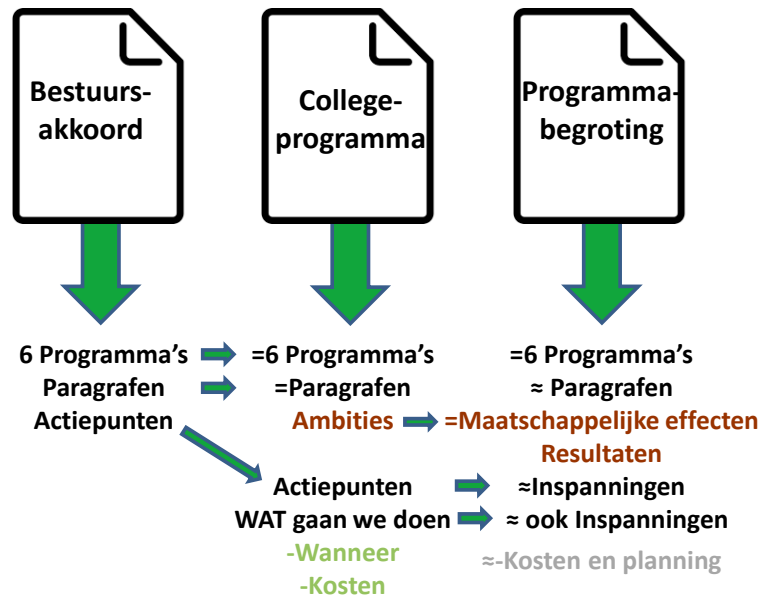
⑩ *De raad had aan begin van de raadsperiode scherper kaderstellend kunnen zijn.*

De raad heeft aan het begin van de bestuursperiode "kennis genomen van het Bestuursakkoord". Ook van het Collegeprogramma 2019-2022 is via een Raadsinformatiebrief kennis genomen. Inhoudelijk hebben deze documenten nauwelijks aandacht gehad in de raad. Wat de raad als maatschappelijke effecten wenste, is daarmee ook niet aan snee gekomen; de raad heeft zijn kaderstellende rol wel gepakt in die periode via de Kadernota.

- ① *De controlerende rol van de raad is door verminderde navolgbaarheid, beperkter.*

Door het veranderen van terminologie en indeling is de navolgbaarheid van Bestuursakkoord naar collegeprogramma naar programmabegroting lastig.

Voor een ervaren raadslid levert de 'switch' in terminologie en indeling tussen Bestuursakkoord, Collegeprogramma en programmabegroting misschien geen probleem op, maar voor nieuwere raadsliden, inwoners of andere betrokkenen kan de navolgbaarheid van Bestuursakkoord, naar Collegeprogramma en in de programmabegroting een puzzel zijn.



De acties die zijn opgenomen in de Berap via de 'stoplicht-systematiek', zijn goed te volgen. Wel is er in sommige gevallen vanuit de raad discussie hoe er gescoord is.

- ② *De rechtmatige of doelmatige inzet van middelen, is nog niet te bepalen.*

De accountant heeft bij de jaarrekening 2019 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid verstrekt. Aangezien de begroting 2019 beleidsarm was en de jaarrekening daarmee alleen technisch van aard was, is het niet opportuun uitspraken te doen of middelen rechtmatig of doelmatig zijn ingezet.

## Aanbevelingen

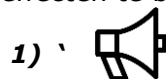
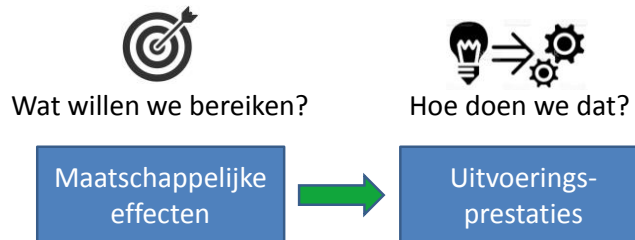
- ① *Organiseer als raad aan het eind van de Bestuursperiode een reflectie op de doelen uit het Bestuursakkoord of vraag het college deze te organiseren.*

Doelen in het Bestuursakkoord zijn nergens specifiek, zijn niet gekwantificeerd en daarmee niet meetbaar en beperkt tijdgebonden. De acties die in het Bestuursakkoord zijn opgenomen zijn wisselend specifiek, meetbaar en beperkt tijdgebonden.

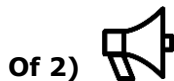
Gecombineerd met conclusie ③, is het als raad te overwegen een uitspraak te doen over hoe de raad zelf mogelijk na drie jaar collegebeleid een eigen reflectie op de resultaten van de doelen uit het Bestuursakkoord wil gaan organiseren, en om in deze een ambitieniveau af te spreken omtrent de publieke verantwoording aan de burgers. De raad kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het opstellen van een brief aan de stad en de nieuwe gemeenteraad (ook als input voor een nieuw bestuursakkoord) met een kritische reflectie.

- ② *Denk als politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen na over beoogde maatschappelijke effecten.*

Het zou politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen kunnen helpen in hun verkiezingsprogramma's al te proberen enkele maatschappelijke effecten te benoemen:



***Onze partij wil verlaging van de OZB!***



***Onze partij wil dat onze verenigingen hun lidmaatschap goedkoper kunnen maken! Wij verlagen daartoe de OZB. Komende jaren kunnen zo meer mensen gaan sporten.***

- ③ *Denk als gemeenteraad na over de rol van inwoners bij een nieuw bestuursakkoord.*

Denk na als raad (via Presidium) over het mogelijk actief gaan betrekken van de inwoners bij het opstellen van een volgende bestuursakkoord, om zo te komen tot een breed gedragen programma in de toekomst. Neem hierover een principe-standpunt in. Het is aan een volgende raad of en hoe dit een vervolg krijgt.

- ④ *Wees als raad er bewust van dat een klein aantal programma's in het nieuwe bestuursakkoord, de sturingsmogelijkheid van de raad op de begroting beperkt.*

#### **Autorisatie gemeenteraad programma-indeling**

De gemeenteraad stelt de programma-indeling vast.

Het aantal programma's in het zogenaamde programmaplan is op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) niet voorgeschreven, artikel 8 lid 2 schrijft alleen voor dat een programma een 'samenhangend geheel van activiteiten' omvat. Aangezien de raad met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma autoriseert (artikel 5 lid 1 van de financiële verordening Altena 2019) en dus met de begroting ook de programmabudgetten vaststelt, bepaalt dat de grenzen waarbinnen het college mag schuiven met budgetten.

Als het college het programmabudget overschrijdt, moet het de raad om toestemming vragen. Een la(a)g(er) aantal programma's biedt het college dus meer ruimte te schuiven tussen onderdelen binnen de programma's en biedt de raad dus minder sturingsmogelijkheid.

Een neveneffect van meer programma's, is een meer gebalanceerde verdeling van uitvoeringsprestaties, beleids(vormings)prestaties en procesprestaties over de programma's.

⑤ *Focus in een nieuw bestuursakkoord op de gewenste maatschappelijke effecten en eventueel beoogde uitvoeringsprestaties. Werk deze concreet uit in SMT-'acties' in het collegeprogramma.*

- a. Het bestuursakkoord geeft aan wat het de coalitiepartijen voor de gemeente willen bereiken (de doelen; maatschappelijke effecten) en welke uitvoeringsprestaties zij gerealiseerd willen hebben (bijvoorbeeld 'de randweg wordt deze periode gerealiseerd'). Werk de concrete acties uit in het collegeprogramma en op een lager aggregatieniveau in de programmabegroting. Formuleer de acties zo specifiek, meetbaar en tijdgebonden mogelijk.
- b. Benoem in het bestuursakkoord op hoofdlijnen het beleid dat expliciet wordt doorgezet vanuit de vorige periode en het nieuwe beleid.

⑥ *Plaats als fracties desgewenst piketpalen bij het bestuursakkoord en collegeprogramma door met moties uitspraken van de raad te vragen.*

De raad kan de ruimte nemen om bij de behandeling van het bestuursakkoord en collegeprogramma per motie accenten te plaatsen.

⑦ *Laat het college op basis van het bestuursakkoord zoveel mogelijk de doorvertaling maken naar collegeprogramma en programmabegroting.*

- a. Consistentie in indeling, terminologie, zéker in combinatie met het gebruik van de -gewaardeerde- doelenboom, maakt het mogelijk nauwgezet het doelbereik en de uitvoeringsprestaties in de uit de P&C-cyclus voortvloeiende documenten te volgen. De combinatie van de 3W's ('Wat willen we bereiken', 'Wat gaan we er voor doen' en 'Wat mag het kosten') met de vierde W van 'Wanneer zijn we tevreden', kan inzicht geven in waar het college staat.
- b. Stel een collegeprogramma (en begroting) op vanuit een 'reële' ambitie; wees bewust dat in het eerste jaar een opstart gemaakt moet worden om bestuursopdrachten geformuleerd en opgestart te krijgen en dat het eerste jaar doelbereik en uitvoeringsprestaties dus tegen zullen vallen.
- c. De gemeentebegroting van Altena kan met name nog op het onderdeel 'indicatoren' een slag maken. Overweeg of aansluiting gewenst is bij [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) wat het landelijke kader biedt om prestaties te kunnen bekijken en vergelijken tussen gemeenten.
- d. Neem ook wanneer een budget structureel geregeld is in een programmabegroting, dit budget zichtbaar op in de begroting die er op volgt (zie paragraaf 2.3 hoe het nu is; onderstaand hoe het zou kunnen zijn).

e. Collegeprogramma

f. Programmabegroting 2021

**Kosten € 10.000 in 2019 en 2020.**  
€ 20.000 per jaar vanaf 2021 voor onderhoud en uitbreiding routes.

**Q2 2021.**  
Bij de begroting 2020 is hiervoor structureel € 20.000 vastgelegd.



⑧ *Overweeg komende bestuursperiode een midterm-review.*

Overweeg het volgende college halverwege de bestuursperiode een midterm-review te laten opstellen met de stand van zaken van alle acties (zie conclusie ⑧). Dit hoeft niet een uitgebreid P&C-document te zijn; de review kan ook aansluiten bij reeds bestaande P&C-momenten of overzichten die in de organisatie in gebruik zijn<sup>1</sup>. Dit geeft ook de raad inzicht van alle acties en waar het bestuur staat. De behandeling, bijvoorbeeld rond een kadernota, is ook een moment om eventueel op onderdelen de doelen en beoogde uitvoeringsprestaties te herijken.

-----

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld het overzicht dat de concerncontroller, inmiddels uit dienst, bijhield.



Rekenkamercommissie Altena  
via griffie

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor uw rapportage. Daarin staat een aantal bruikbare conclusies en aanbevelingen die ons helpen de ondersteuning van het democratisch proces naar de toekomst toe verder vorm te geven. In onze reactie richten we ons op deze conclusies en aanbevelingen.

We zijn trots op wat we als raad en college de afgelopen periode samen hebben bereikt, zeker als in ogeschouw wordt genomen dat we met een nieuwe gemeente zijn gestart. Daarom zijn we allereerst blij dat u constateert dat de inzet op acties grotendeels op schema ligt (conclusie 9).

Voordat we verder inhoudelijk op uw rapportage ingaan, willen we benadrukken dat het Bestuursakkoord een echt politiek akkoord is tussen de coalitiepartijen. Dat maakt ook dat het naar onze mening logisch is dat niet alles SMART geformuleerd is. Het is geen document dat primair bedoeld is om een prominente rol te spelen in de sturingscyclus van de gemeente.

Bij de wijze van rapporteren maken we gebruik van doelenbomen en ook u constateert dat deze kans biedt voor de sturing op maatschappelijke effecten (conclusie 5). Daar ligt wat ons betreft ook het belangrijkste aangrijpingspunt voor sturing door de raad: de sturing op inhoudelijke doelstellingen. Daarop willen we investeren.

Het feit dat u constateert dat de inhoudelijke doelstellingen uit het Bestuursakkoord goed zijn doorvertaald naar het collegeprogramma (conclusie 3) doet ons deugd en onderstreept dat we als college daaraan groot belang hechten.

**Datum verzonden**  
16 maart 2021

**Uw brief**

**Ons kenmerk**  
D2021-03-001494  
2021-001520

**Betreft**  
Uitgaande brief

**Bijlage(n)**

0

**Behandeld door**  
Bas Duijster

**Team**  
Team Bestuursondersteuning

**Telefoonnummer**  
0183-516111

**E-mail**  
[b.duijster@gemeentealtena.nl](mailto:b.duijster@gemeentealtena.nl)

Gemeentehuis Altena  
Sportlaan 170  
4286 ET Almkerk

Postbus 5  
4286 ZG Almkerk

T (0183) 516100

Uw aanbeveling om in een volgende bestuursperiode een midterm-review te overwegen (aanbeveling 8) is het overwegen waard. De huidige periode leende zich daar minder goed voor vanwege de kortere looptijd (3 jaar).

U beveelt de raad aan om na te denken over een groter aantal begrotingsprogramma's (conclusie 2 en aanbeveling 4). Uw stelling daarbij is dat dit de sturingsmogelijkheden van de raad vergroot.

Wij plaatsen daar een drietal kanttekeningen bij.

1. In de eerste plaats zijn wij van mening dat sturing in het publieke domein vooral op inhoudelijke doelstellingen moet plaatsvinden. Op de inhoud maken we immers het verschil voor onze inwoners. We denken daarom dat uw conclusies en aanbevelingen (conclusies 1, 10 en 11 alsmede aanbeveling 1, 2, 3, 5, 6 en 7), om te investeren in meer concrete doelstellingen in een bestuursakkoord en de vertaling daarvan in concrete en herkenbare doelstellingen in een collegeprogramma het volle pond mogen krijgen;
2. Hoe deze doelstellingen (mede financieel) worden geclusterd in begrotingsprogramma's, is aan de raad. U geeft aan dat het overgrote deel van de begroting staand beleid is (conclusie 6). Het aantal begrotingsprogramma's heeft daar geen invloed op. De vraag is dus of de sturingsmogelijkheid van de raad wordt vergroot door het aantal begrotingsprogramma's te vergroten;
3. Bij de afweging hoeveel begrotingsprogramma's worden ingesteld, is een belangrijke afweging op welk aggregatieniveau de raad wil sturen en hoeveel financiële bewegingsruimte het college krijgt voor de uitvoering van de inhoudelijke doelen. Hoe meer programma's, hoe vaker met financiën zal moeten worden geschoven over programmagrenzen heen c.q. hoe meer begrotingswijzigingen de raad te verwerken krijgt zonder dat dit de voortgang van de inhoudelijke doelstellingen beïnvloedt. Ons huidige aantal programma's is overigens ook niet ongebruikelijk in gemeenteland.

Verder legt u de vinger bij de financiële vertaling van de doelen (conclusie 7 en 8). Uw conclusies luidt dat de kosten van het Collegeprogramma weinig transparant zijn en dat er geen totaalbeeld is van de behaalde resultaten en de daarmee gemoeid zijnde kosten. Zoals we hiervoor al hebben aangegeven, ligt de focus op het behalen van inhoudelijke doelen. Niet ieder doel is ook van een raming te voorzien, al was het alleen al vanwege het feit dat niet aan iedere taak een integrale kostprijs is te geven. Zo werkt de sturingscyclus binnen de gemeente ook niet: de afweging van de middelen vindt vooraf plaats bij de Kadernota en vervolgens in de Begroting, maar daarna wordt, behoudens bij de analyse van de jaarrekening, niet meer teruggekomen op het geld c.q. de input. De resultaten zijn leidend voor het college. Voor ons is de vraag of een nacalculatie op aggregatieniveau van individuele taken echt waarde toevoegt.

Ten slotte hebt u conclusies en aanbevelingen over de samenhang tussen de diverse sturingsdocumenten. Daarbij gaat het u met name om de consistentie in de terminologie (conclusie 4). Dit is een aandachtspunt dat ter harte wordt genomen. Conclusie 12 is feitelijk correct.



Nogmaals dank voor uw rapportage. Wij zullen er ons voordeel mee doen.

Met vriendelijke groet,  
het college van burgemeester en wethouders,  
de secretaris, de burgemeester,

drs. A.J.E. van der Werf-Bramer

drs. E.B.A. Lichtenberg MCM



## Nawoord Rekenkamercommissie

Wij danken het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie. De reactie geeft hoop op het actief ter hand nemen van de aanbevelingen daar waar ze het college direct aangaan of daar waar het college een rol heeft om de raad in stelling te brengen. Op een paar aspecten van uw reactie gaan wij nog in.

Wij delen uw opvatting dat het Bestuursakkoord een politiek akkoord is tussen de coalitiepartijen. Onze aanbevelingen zijn er op gericht formerende fracties het Bestuursakkoord een meer prominente rol te geven in de sturingscyclus van de gemeente, zonder dat dit een 'formele' plek daarin behoeft.

Wij constateren dat het college aangeeft dat aanbevelingen 1 t/m 3 en 5 t/m 7 "het volle pond mogen krijgen" en aanbeveling 8 (midterm-review) te overwegen acht. We willen hierbij opmerken dat aanbeveling 7 niet alleen gaat om de vertaling van bestuursakkoord in een collegeprogramma, maar ook juist naar de programmabegroting (en bij voorkeur -zoals ook een aantal teams al doet- naar teamplannen). Aanbeveling 4 (meer programma's in een nieuw Bestuursakkoord en daarmee in het verlengde, in de programmabegroting) deelt u niet. Het is nu aan de raad om deze aanbeveling en uw reactie te wegen en te beslissen al dan niet deze aanbeveling over te willen nemen.

Het college gaat ten slotte nog in op conclusies 7 en 8. Het college geeft aan dat niet ieder doel van een raming is te voorzien (niet van iedere taak is een integrale kostprijs te geven). Vanuit de afweging die de raad moet kunnen maken en die de rekenkamercommissie onderzoekt vanuit de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid, zou het een mooie ontwikkeling zijn als kostencalculatie voor ten minste de majeure taken onderdeel wordt van de P&C-cyclus en daaruit voortvloeiende documenten. In onze optiek is hier nog een slag in te maken.

Tot slot willen wij uw raad en college nog meegeven om een proces in te richten hoe per 'eigenaar' handen en voeten te geven aan de uitvoering van de aanbevelingen (mits overgenomen):

- aanbevelingen ① en ③ t/m ⑤ zijn voor uw raad om als eigenaar mee aan de slag te gaan;
- aanbevelingen ② en ⑥ zijn aan de individuele fracties;
- aanbevelingen ⑦ en ⑧ zijn allereerst aan het college.

Wij danken de organisatie en college nogmaals voor de input voor het onderzoek en wensen u succes toe bij het vervolg.

*Rekenkamercommissie gemeente Altena*



## DEEL II Onderzoeksrapport



## 1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Altena<sup>2</sup> ondersteunt de gemeenteraad van Altena bij zijn kaderstellende en controlerende taak. Dit doet de Rekenkamercommissie door een of twee keer per jaar een onderzoek te doen en daarover een rapport uit te brengen aan de raad. Voor u liggen de bevindingen van het onderzoek naar de doelen in het Bestuursakkoord van de gemeente Altena.

### **Doel van het onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de navolgbaarheid van de doelen in het Bestuursakkoord. Inzicht in het gemeentelijke beleid is belangrijk om de raad en de burgers de mogelijkheid te geven om zicht te krijgen op de mate waarin het college zijn ambities waarmaakt.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook:

*"In hoeverre zijn de geformuleerde doelen in het Bestuursakkoord concreet en transparant, toetsbaar en hoe is de doorvertaling daarvan naar uitvoeringsprestaties voor het college en organisatie?"*

In dit onderzoek is gekeken naar de mate waarin de geformuleerde doelen uit het Bestuursakkoord concreet, transparant en toetsbaar<sup>3</sup> zijn (de navolgbaarheid) en naar de doorvertaling daarvan naar uitvoeringsprestaties voor het college en organisatie. Verder heeft de rekenkamercommissie na willen gaan welke informatie de raad nodig heeft om inzicht te hebben in de voortgang en de realisatie van de gestelde doelen van het Bestuursakkoord, welke informatie nodig is om uitspraken te doen over effecten voor de gemeente (de outcome) van de gestelde doelen in het Bestuursakkoord en welke sturing op de doelrealisatie van het Bestuursakkoord nog beïnvloed kan worden zo halverwege de uitvoering van het Bestuursakkoord.

### **Onderzoeksvragen**

De volgende onderzoeksvragen vloeien voort uit de centrale vraag:

1. Welke doelstellingen staan beschreven in het Bestuursakkoord? In hoeverre zijn deze concreet en meetbaar beschreven (dat wil zeggen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden)? ⇒ §2.1
2. In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete acties en is er budget gereserveerd? ⇒ §2.1
3. Is er al beeld van of middelen doelmatig en rechtmatig zijn ingezet? ⇒ §2.4

---

<sup>2</sup> Ex artikel 81 Gemeentewet.

<sup>3</sup> Specifiek, meetbaar en tijdgebonden.



4. In hoeverre bevat de Begroting 2020 de doelen van het Bestuursakkoord?  
⇒ §2.2 en 2.3.
5. Werpt het Jaarverslag 2019 licht op de realisatie van de doelen? ⇒ §2.4
6. In hoeverre sluiten het Bestuursakkoord, collegeprogramma, kaderbrief, begroting en jaarverslag op elkaar aan? ⇒ §2.1, § 2.2, § 2.3, § 2.4
7. Hoe ver (in welke fase) staat het college met het oppakken van de acties uit het Bestuursakkoord? Wat voor resultaten zijn behaald? ⇒ §2.4 en 2.5.
8. Wat kan de raad doen om ervoor te zorgen dat de gemeente de doelen bereikt? ⇒ §2.7.
9. Welke informatie heeft de raad nodig om inzicht te hebben in de voortgang van en de realisatie van de gestelde doelen van het Bestuursakkoord? ⇒ Deel I.
10. Welke informatie is nodig om uitspraken te doen over effecten voor de gemeente van de doelen in het coalitieakkoord (outcome)? ⇒ Deel I.

## 2. Bevindingen van het onderzoek

### 2.1 Het Bestuursakkoord

#### 2.1.1 Opbouw Bestuursakkoord

Het Bestuursakkoord 2019-2022 '*Samen bouwen aan kernachtig Altena, In Brabant gaat er niets boven Altena*' is opgesteld door de vier fracties die de coalitie vormen (CDA Altena, AltenaLokaal, SGP Altena, Progressief Altena<sup>4</sup>). Bij het opstellen van het Bestuursakkoord is een externe betrokken, evenals de gemeentesecretaris. Als onderlegger is gebruik gemaakt van een overdrachtsdocument dat per voormalige gemeente is opgesteld. De organisatie is via de gemeentesecretaris betrokken om input te leveren. Er zijn geen burgers/inwoners betrokken.

De raad heeft 22 januari 2019 "kennis genomen van het Bestuursakkoord". De door de drie niet-coalitiepartijen aangeleverde top drie van speerpunten met thema's die opgenomen zouden moeten worden in het Bestuursakkoord, zijn zoveel mogelijk verwerkt in het akkoord<sup>5</sup>.

In het Bestuursakkoord staan 6 programma's. Voor deze programma's is een groot aantal thema's opgesteld door de coalitie. Dit geeft aan waarvoor de coalitie wil gaan in de komende jaren.

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 1. De inwoner en bestuur | 4. Duurzaam Altena   |
| 2. Altena samenredzaam   | 5. Bereikbaar Altena |
| 3. Veelzijdig Altena     | 6. Financiën         |

---

<sup>4</sup> De fracties van de coalitie bezetten 23 van de 31 zetels in de raad.

<sup>5</sup> Aanbiedingsbrief Bestuursakkoord d.d. 19 januari 2019.

In bijlage 2 zijn per programma de hoofdstukken en de actiepunten opgenomen.

In feite zijn er vijf inhoudelijke programma's in het Bestuursakkoord, die ook de basis vormen voor de programmabegroting (zie hierna).

### **2.1.2 Doelen in het Bestuursakkoord**

In het Bestuursakkoord zijn per programma paragrafen opgenomen. De titels van de paragrafen en de inhoud van de paragrafen geven een richting aan; er wordt niet over doelen gesproken. De wijze waarop richting wordt gegeven verschilt. In het programma *De inwoner en bestuur* zijn bijvoorbeeld paragrafen opgenomen waarvan een aantal een richting aangeeft (*De inwoner centraal, Kerngericht, Van buiten naar binnen, Sterke speler in de regio en daarbuiten*), een aantal niet (*Het gemeentebestuur en De organisatie in het nieuwe speelveld, Veiligheid, ondermijning en drugscriminaliteit*).

In de onderliggende teksten staat in alle gevallen richting aangegeven. Ook hier wordt dat verschillend omschreven. Soms wordt er gesproken over *ambities*, soms over *speerpunten* en soms wordt er geen 'label' aan gehangen.

Bijvoorbeeld *"onze ambitie is een samenleving waarin mensen zo veel mogelijk zelfredzaam zijn, naar elkaar omzien en wat voor elkaar over hebben"* of *"Het terugdringen en tegengaan van alcohol- en drugsgebruik bij de jeugd is voor ons een speerpunt, ook uit het oogpunt van gezondheid. We maken onze jongeren weerbaar tegen verleidingen door stevig in te zetten op preventie"* of *"De (maritieme) sector heeft een aanzienlijke groeipotentie, maar voldoende kaderuimte is daarvoor een belangrijke voorwaarde"*.

Feitelijk is het Bestuursakkoord doelenarm; in het Bestuursakkoord zijn weinig beoogde maatschappelijke effecten opgenomen, anders dan bijvoorbeeld een "vitaal platteland", of "iedereen moet mee kunnen doen in Altena". Nergens zijn deze specifiek.

#### **Maatschappelijke effecten:**

De zichtbare gevolgen in de samenleving als gevolg van de gemeentelijke inspanningen (inclusief de gevolgen van uitvoeringsprestaties).

*Theoretisch voorbeeld:* "Wij realiseren 10% minder laag-geletterdheid onder onze inwoners".

### **2.1.3 Vertaling van 'doelen' naar acties in het Bestuursakkoord**

In het Bestuursakkoord staan ruim 85 actiepunten. De meeste actiepunten staan in kaders.

Een aantal voorbeelden:

- We leggen op korte termijn een energiestrategie (met doelstellingen en uitvoeringsagenda voor deze bestuursperiode) ter vaststelling voor aan de gemeenteraad;
- We zetten in op voorlichtingsmaatregelen ter vergroting van de sociale veiligheid en weerbaarheid van de jeugd (bijvoorbeeld tegengaan (cyber)pesten);
- We stimuleren inwoners, bedrijven en organisaties om verharding te vervangen door groen;
- We ontwikkelen een voorstel voor de programmatische aanpak van ondermijning in Altena.

**Actiepunten**

- ↳ We maken ons sterk voor het toevoegen van een medische voorziening als een (poli)kliniek of huisartsenpost in Altena. We onderzoeken de mogelijkheden en haalbaarheid.
- ↳ We gaan voor een 'dementievriendelijke en mantelzorgvriendelijke gemeente Altena' en ontwikkelen daarvoor beleid en concrete activiteiten, zoals dagopvang en respijtzorg.
- ↳ We zetten in op voorlichtingsmaatregelen ter vergroting van de sociale veiligheid en weerbaarheid van de jeugd (bijvoorbeeld tegengaan (cyber)pesten).
- ↳ Binnen de wijkteams is ook aandacht voor het helpen van ouders en opvoeders van jongeren die te maken hebben met verslaving (alcohol, drugs, gamen e.d.)
- ↳ We geven uitvoering aan de reeds ingezette acties rondom armoede en schuldenproblematiek.

Sommige actiepunten staan niet als zodanig genoemd, maar staan in de hoofdtekst te lezen zoals:

- Tegen oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen voor detailhandel treden wij waar nodig op;
- Wij zullen ons [...] verzetten wanneer [...] naar gas wordt geboord;
- We zoeken samenwerking met Provincie Noord-Brabant en gaan ons aansluiten bij de P10, alsmede bij het platform middelgrote gemeenten en de midsize gemeenten in Brabant.

Sommige actiepunten zijn heel concreet, zoals *"in 2019 besluitvorming voorbereiden in verband met de aanbesteding van de inzameling van gft, restafval en PD"*, andere zijn minder concreet en meer als een intentie te beschouwen: *"Wij spreken klare taal" of "we treden initiatieven die passen bij de uitgangspunten van de visie toerisme en recreatie welwillend tegemoet"*.

Over de minder concrete actiepunten worden door raadsleden opmerkingen geplaatst, strekking: *"we mogen de volgende keer wel wat concreter en scherper zijn"*.

#### **2.1.4 Tijdsgebonden acties**

Enkele voornemens zijn in tijd weggezet, bij andere acties is geen tijd genoemd. De meeste acties zijn daarmee weinig SMART in de zin van 'tijdgebonden'.

Enkele voornemens die in tijd zijn weggezet, bijvoorbeeld voor de jaren 2019 en 2020:

- 2019: keuzes maken over inzameling van gft, restafval en PD, vaststellen Omgevingsvisie, Altena-energiestrategie en uitvoeringsagenda, plan van aanpak vrijkomende agrarische percelen/bebouwing, veiligheidsvisie;
- 2020: aanbesteding inzameling, in het voorjaar van 2020 is het voorstel voor harmonisatie subsidiebeleid klaar.



## 2.1.5 Specifieke acties

### **Respondent in interview**

"Sommige doelen zijn hoog abstract en andere doelen hebben een stoeptegelconcreetheid."

De 'doelen' in het bestuursakkoord zijn over het algemeen hoog abstract. De acties die eruit voortkomen zijn concreet.

De rekenkamercommissie onderscheidt de volgende indeling voor de beschrijving van de actiepunten in het Bestuursakkoord. Enerzijds gaat het om de te bereiken *maatschappelijke effecten*, anderzijds om prestaties op gebied van *uitvoering*, op gebied van *beleid en de vorming daarvan* en op *gebied van het proces*. Tot slot zijn er zaken in het Bestuursakkoord opgenomen die meer het karakter hebben van een intentie.

### **Uitvoeringsprestaties:**

Voorgenomen plannen en besluiten worden uitgevoerd en geplande middelen worden ook daadwerkelijk ingezet.

*Theoretisch voorbeeld:* "Wij realiseren een fietsbrug over het Altenakanaal".

### **Beleids(vormings)prestaties:**

Voorgenomen beslissingen die tot stand komen door vaststelling van verordeningen, plannen, nota's, e.d.

*Theoretische voorbeelden:* "Wij leggen de raad komend jaar een nieuwe nota toerisme voor".  
"OZB stijgt maximaal met de inflatiecorrectie".

### **Procesprestaties:**

Voorgenomen proces om te komen tot een maatschappelijk effect of prestatie.

*Theoretisch voorbeeld:* "We betrekken scholen bij een adequate aanpak".

### **Overige intenties:**

Voorgenomen effecten of prestaties zonder duiding. Vaak komen woorden hier aan te pas als 'wij stimuleren', 'Wij willen'.

*Theoretisch voorbeeld:* "Wij spreken klare taal".

Onderverdeeld naar bovenstaande aspecten en alleen uitgaand van de actiepunten in het Bestuursakkoord, is de volgende verdeling te maken. Hierbij wordt opgemerkt dat sommige actiepunten een dubbel karakter kunnen hebben, dus zowel kunnen ingaan op bijvoorbeeld het proces als op wat er 'geleverd' moet worden.



Programma	Uitvoeringsprestatie	Beleidsvormingsprestatie	Procesprestatie	Overige intenties	Totaal
	<b>Aantal actiepunten</b>				
<b>1</b>	2	4	2	5	<b>13</b>
<b>2</b>	3	3	1	3	<b>10</b>
<b>3</b>	3	11	3	5	<b>22</b>
<b>4</b>	7	9	4	6	<b>26</b>
<b>5</b>	4	1	2	6	<b>13</b>
<b>6</b>		3	1		<b>4</b>
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>88</b>

**Tabel 2.1.** Indeling acties

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat er verschil is tussen de programma's. Aan programma 2, *Altena Samenredzaam*, zijn de minste acties verbonden. Programma 3, *Veelzijdig Altena*, steekt in op veel beleidsprestaties en is ook qua acties een intensief programma. Programma 4 (*Duurzaam Altena*) is naast beleid ook veel gericht op uitvoering en is het meest intensieve programma is.

### 2.1.6 Meetbaarheid van acties

Het verschilt hoe meetbaar de acties zijn. In het Bestuursakkoord zijn doelen niet gekwantificeerd en daarmee niet meetbaar. Enerzijds is dat logisch: het bestuur wil en kan niet voor vier jaar vooruit heel specifiek zijn over te behalen resultaten en uit te voeren acties. Aan de andere kant maakt dit minder controleerbaar of het Bestuursakkoord ook is/wordt uitgevoerd zoals beoogd. Het college heeft de vertaling gemaakt in een concreter collegeprogramma.

Sommige acties zijn op een manier beschreven zodanig dat ze per definitie 'meetbaar' zijn en daarmee dat er geen twijfel is of ze zijn behaald:

"De winkelenstelling op zondag blijft beperkt tot de vesting Woudrichem" of "Wij maken een plan van aanpak met concrete acties die erop gericht zijn dat iedereen mee kan doen". Het gesloten blijven van winkels en het plan van aanpak zijn hierbij de uitkomsten en zijn eenvoudig te meten. Andere acties vragen om meer uitleg: "We denken in mogelijkheden, niet in onmogelijkheden" of "Aandacht voor vergroening schoolpleinen". Vooral de acties die in tabel 2.1. zijn gerubriceerd als 'overige intenties' zijn moeilijk meetbaar. Dit maakt ze ook weinig transparant.

## 2.2 Doorvertaling Bestuursakkoord naar Collegeprogramma

In het Collegeprogramma worden de lijnen uit het Bestuursakkoord verder uitgewerkt. De programmalijnen en de doelen/sub-paragrafen zijn hetzelfde als in het Bestuursakkoord. In het Collegeprogramma zijn daar per sub-paragraaf ambities aan toegevoegd (zoals "Vernieuwend en verfrissend veiligheidsbeleid").

Vervolgens zijn actiepunten, in overeenstemming met die in het Bestuursakkoord, op een rij gezet. Soms zijn er nog actiepunten toegevoegd. Bijvoorbeeld bij 'Economie' worden in het Bestuursakkoord 6 actiepunten genoemd en in het collegeprogramma 10. Bij 'gezondheid' zijn in het Bestuursakkoord 5 actiepunten opgenomen, in het collegeprogramma zijn dat er 9.

De actiepunten zijn verder uitgewerkt in concrete stappen: "Wat gaan we doen?", oftewel actiepunten. De vertaling van Bestuursakkoord naar Collegeprogramma leidt in totaal tot 333 actiepunten. Aan al deze actiepunten is een tijdsindicatie verbonden ("Wanneer"). In het collegeprogramma is voor circa 30 actiepunten een budget opgenomen ("Kosten").

Het collegeprogramma volgt met deze indeling al in enige mate de verplichte indeling van de programmabegroting per programma<sup>6</sup>, zoals die vaak omschreven wordt als de '3W's':

- **Wat** willen we bereiken? = Ambitie (BBV: de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren);
- **Wat** gaan we daar voor doen? = Actiepunt en WAT gaan we doen? (BBV: de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen);
- **Wat** mag het kosten? = Kosten (BBV: de raming van baten en lasten).

In dit geval is de *Ambitie* de eerste W, het *Actiepunt* en *Wat gaan we daar voor doen?* vormen dan de tweede W, de *Kosten* de derde W.

Het Collegeprogramma omvat in totaliteit € 2,8 miljoen aan kosten (exploitatie, dus niet zijnde de investeringen) over de jaren 2019 t/m 2023 (zie tabel 2.2), op een begroting van circa € 120 miljoen.

### 1. Ambitie

De woon-, leer-, werk- en leefomgevingen in Altena zijn zo ingericht dat ze de gezondheid van mensen bevorderen en chronische ziekten voorkomen.

### Actiepunt

Toetsing op gezondheidsaspecten implementeren in ruimtelijke procedures en andere geschikte vergunningenprocedures.

### WAT gaan we doen?

- Het inwinnen van gezondheidsadvies bij de GGD-GMV nemen we op in de standaard werkwijze bij ontwikkeling van ruimtelijke plannen (met ingang van datum vaststelling Omgevingsvisie)

Wanneer 2019 (Vanaf Q4)

- We onderzoeken de mogelijkheid om maatregelen voor infectiepreventie en verminderen van alcohol- en drugsgebruik onderdeel te maken van de vergunningverlening voor evenementen.

Wanneer 2021

### Kosten

Budget voor de Actiepunten 1,2, 3 gezamenlijk:  
€ 10.000 per jaar .

€ 30.000 in 2021 in verband met o.m. haalbaarheids- onderzoek medische voorziening.

<sup>6</sup> Artikel 8. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Totaal</b>	€ 467.000	€ 753.000	€ 682.000	€ 552.000	€ 408.000

**Tabel 2.2:** Geraamde kosten (totaal) in collegeprogramma per jaar.

Onderstaand is een voorbeeld opgenomen van de doorvertaling van het Bestuursakkoord naar het Collegeprogramma.

## Bestuursakkoord

Doel	Ambitie (in de tekst)	Actiepunten
<b>Zelfredzaam Altena</b>	Een samenleving waarin mensen zo veel mogelijk zelfredzaam zijn, naar elkaar omkijken en wat voor elkaar over hebben.	We zorgen voor onze aanpak van beschermd wonen en maatschappelijke opvang (en crisiszorg), gericht op het ondersteunen van kwetsbare inwoners zoveel mogelijk in hun kern, waarbij we wonen, zorg en welzijn verbinden.



## Collegeprogramma

Doel	Kernambitie	Ambitie	Actiepunt	Wat gaan we doen	Wanneer
<b>Zelfredzaam Altena</b>	Een samenleving waarin mensen zoveel mogelijk zelfredzaam zijn, naar elkaar omzien en wat voor elkaar over hebben.	Mensen ontvangen zorg en ondersteuning zoveel mogelijk dicht bij huis en doen zo veel mogelijk mee. Dat geldt ook voor mensen met verward gedrag, een psychische stoornis of verslaving.	We zorgen voor aanpak van beschermd wonen en maatschappelijke opvang (en crisiszorg), gericht op het ondersteunen van kwetsbare inwoners zoveel mogelijk in hun kern, waarbij we wonen, zorg en welzijn verbinden.	We implementeren de doordecentralisatie van beschermd wonen en maatschappelijke opvang en versterken de sociale netwerken die bijdragen aan het opnemen van de doelgroep in de samenleving	Vanaf 2019 (Q2)
				In regionaal verband worden kaders opgesteld voor toegang, voorzieningen, bekostiging en solidariteit.	2019 (Q3)
				We stellen een lokaal plan voor doordecentralisatie op en voeren dat uit.	2019 (uitvoering vanaf 2020)

Doel	Kernambitie	Ambitie	Actiepunt	Wat gaan we doen	Wanneer
				Pilot opvang in Altena wordt voortgezet.	2019 (evaluatie in Q4)
				We implementeren werkmethodes voor aanpak van personen met verward gedrag bij wijkteams en uitvoerende organisaties.	Vanaf Q4 2019-2020

**Tabel 2.3:** Een illustratief voorbeeld van doorvertaling Bestuursakkoord naar Collegeprogramma: Programma Altena samenredzaam

## 2.3 Doorvertaling naar de programmabegroting

De programmabegroting vormt de jaarschijfvertaling van het collegeprogramma.

De programma's zijn weergegeven in de vorm van doelenbomen, met daarin voor het eerst de term Maatschappelijke effecten, met daarnaast Resultaten, Inspanningen en (voor een aantal inspanningen) Kosten & planning:



Hierboven een illustratief voorbeeld van de vertaling van de inhoud van tabel 2.3 in de programmabegroting. De begroting volgt op hoofdlijnen het Bestuursakkoord en het collegeprogramma en alhoewel de doelenboom<sup>7</sup> een duidelijk overzicht geeft, wijkt deze qua indeling af van uit het Collegeprogramma met de eerder genoemde Ambitie (in programmabegroting maatschappelijk effect), ACTIE (in programmabegroting resultaat), WAT gaan we doen? (in programmabegroting inspanning) en WANNEER (in programmabegroting Kosten en planning). Door het veranderen van terminologie en

<sup>7</sup> Een doelenboom is een schematische weergave van doelen en subdoelen die op een bepaalde manier met elkaar samenhangen. Door doelen en subdoelen in de vorm van een doelenboom weer te geven, worden onderlinge relaties duidelijk. Boven aan de doelenboom staat het gewenste maatschappelijke effect (outcome). Onder aan de doelenboom staan de outcome indicatoren die samen een beeld geven van de mate waarin het beoogde maatschappelijke effect (outcome) behaald wordt.

indeling is de navolgbaarheid van Bestuursakkoord naar collegeprogramma naar programmabegroting, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, lastig.

De planning is bij de meeste onderwerpen opgenomen in de doelenboom, de kosten in slechts in het geval als deze nog niet structureel geregeld zijn. Zo zijn in het collegeprogramma voor recreatie en toerisme opgenomen, zie onderstaand voorbeeld, *Actiepunten* en Wat gaan we doen inclusief kosten, vertaald in *Inspanningen* en *Kosten*, maar kosten komen niet meer terug.

## Collegeprogramma

## Programmabegroting 2021



Aangezien het financieel overzicht per programma is ingericht op basis van de (verplichte rijks-) *Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking informatie voor derden*, is ook daar niet de relatie te zien tussen (beoogde) resultaten ('Wat willen we bereiken'), inspanningen ('Wat gaan we daar voor doen') en Kosten.

De Lange termijn Planning is van de raad en gebaseerd op de documenten voortvloeiend uit de P&C-cyclus. Daarnaast bepaalt de raad ook zelf waar hij op willen inzetten (het onderdeel Raad op Kop).

## 2.4 Doorvertaling naar het jaarverslag

De begroting 2019 was als gevolg van het ontstaan van de nieuwe gemeente beleidsarm, met het ontbreken van specifieke doelstellingen. Ook het jaarverslag is daardoor overwegend technisch van aard waarin weinig relatie met specifieke doelstellingen te vinden is. In het jaarverslag 2019: *"Tegen deze achtergrond hebben we gekozen voor een verantwoording op hoofdlijnen, waarbij we per programma volstaan met enkele hoogtepunten uit 2019. Dit mede omdat veel projecten en acties een vervolg hebben gekend in 2020"*.



## 2.5 Realisatie van doelen o.b.v. het jaarverslag (2019)

In het Bestuursakkoord is een beperkt aantal actiepunten voor 2019 opgenomen. Deze zijn overwegend gehaald. Over één voornemen voor 2019 is geen informatie opgenomen in het jaarverslag.

Progr.	Voornemen 2019 Bestuursakkoord	Realisatie?
1	Nieuw integraal veiligheidsbeleid	✓
3	Plan van aanpak nevenactiviteiten en herontwikkeling van vrijkomende agrarische percelen en bebouwing.	<b>Geen informatie</b>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsvisie aan de raad voorgelegd ter vaststelling</li> <li>• Altena-energiestrategie en uitvoeringsagenda aan de raad voorgelegd ter vaststelling</li> <li>• Besluitvorming voorbereiden in verband met aanbesteding inzameling gft, restafval en PD</li> <li>• Besluitvorming voorbereiden inzake vervanging containers gft en restafval</li> </ul>	✓ ✓ ✓ ✓

**Tabel 2.4:** Vermelding voortgang in jaarverslag 2019

Gezien bovenstaande constatering, is het te vroeg om uitspraken te doen of middelen rechtmatig of doelmatig zijn ingezet. De accountant heeft in ieder geval bij de jaarrekening 2019 een goedkeurende controleverklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid verstrekt.

De rekenkamercommissie constateert dat de behandeling van het jaarverslag 2019, overigens zoals bij zoveel gemeenten, veel beperkter is geweest dan van de begroting of de kaderbrief (voor het jaar 2021) waarin veel meer aandacht is geweest voor de voortgang van het bestuursakkoord. Hiermee blijft het beoogde doel van een jaarrekening voor een deel liggen.

## 2.6 Realisatie van doelen in de Bestuursrapportage (2020)

In oktober 2020 is de 2e Bestuursrapportage aan de raad aangeboden. Deze 2e Bestuursrapportage is de meest recente update voor de raad om te controleren hoever het staat met het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord. De rapportage is opgebouwd volgens de doelenboom en per programma zijn de doelen gescoord op voortgang.

✓	Doelstelling is behaald.
😊	Op koers om doelstelling te behalen.

😐	Bijsturing nodig om doelstelling te behalen.
😞	Nog geen actie ondernomen of forse bijsturing nodig om doelstelling te behalen.

Maatschappelijke effecten	Resultaten	Inspanningen	Planning	Status	Toelichting
<b>Programma 1: Inwoner en Bestuur</b>					
<b>Dienstverlening: de inwoner centraal</b>					
Iedereen doet mee en kan met ons communiceren.	Begrijpelijke communicatie, zowel in woord als geschrift.	Onze informatie is duidelijk, actueel en volledig, op alle kanalen. We informeren de inwoners actief.		✓	- Uitgebreide informatiepagina in Het Kontakt, periodiek aangevuld met een themagericht katern. - Actief gebruik van social media-platforms.
		We bieden ondersteuning aan inwoners die digitaal minder vaardig zijn of moeite hebben met de Nederlandse taal.		😊	- Een taalcoach geeft schrijftrainingen en neemt (standaard)brieven onder de loep. - De website is gescreend op het B1-taalniveau. - Samen met diverse partners zorgen we voor een passend lesaanbod voor digitaal minder vaardige mensen. - Zo nodig ondersteuning op maat.
Optimale dienstverlening, waarbij de inwoner centraal staat.	Een benaderbare en aanspreekbare gemeente die meedenkt met de inwoner.	We implementeren de gemeentelijke serviceformule Altena.		😊	- De serviceformule moet nog breder en beter worden geïmplementeerd. - We hebben diverse e-formulieren laten maken om de digitale dienstverlening te verbeteren.

In onderstaande tabel zijn alle 'scores' per programma opgenomen voor de 2<sup>e</sup> Berap.

Programma	Aantal doelen			
	Behaald	Op schema	Waarvoor bijsturing nodig	Totaal
	✓	😊	😞	
<b>1 Inwoner en bestuur</b>	8	31	0	39
<b>2 Altena samenraadzaam</b>	4	27	13	44
<b>3 Veelzijdig Altena</b>	14	25	14	53
<b>4 Duurzaam Altena</b>	3	31	2	36
<b>5 Bereikbaar Altena</b>	1	18	2	21
<b>6 Financiën</b>	1	8	2	11
<b>Totaal</b>	<b>31</b>	<b>140</b>	<b>33</b>	<b>204</b>

**Tabel 2.5:** Voorbeeld behaalde doelen uit 2<sup>e</sup> Berap

Inmiddels zijn 31 van de 204 doelen behaald (15%) en ligt de uitvoering voor het behalen van 140 doelen op schema (69%). Op 16% van de doelen zijn of worden bijgestuurd. Er zijn geen doelen waarop nog geen actie is op ondernomen.

Per programma verschilt het percentage doelen wat al behaald, op schema ligt of vertraagd is. In programma's 2 en 3, Altena Samenredzaam en Veelzijdig Altena, wordt een kwart tot een derde van de doelen bijgestuurd. Zoals eerder aangegeven (zie tabel 2.1.) is vooral programma 3 een intensief programma, wat een verklaring kan zijn van het relatief grotere aandeel 'bijsturing nodig'.

#### **Medewerkers in interview**

"Er is te veel in het begin van de periode gepland". "De ambitie is veel groter dan het budget en de menskracht nu aan kan. De bottleneck zit bij de menskracht".

De oorzaak dat nog niet alle resultaten op schema liggen (of waar 'bijsturing nodig' is), ligt volgens de ambtelijke organisatie voor een deel aan "planningsoptimisme".

De achterstand heeft -aldus gesprekspartners in interviews- ook te maken met de harmonisaties, die meer tijd hebben gekost dan voorzien en binnen twee jaar afgerond

moeten zijn. Daarnaast zijn er opgaven bijgekomen, rond bijvoorbeeld het sociaal domein en uiteraard Corona.

Tegelijkertijd hebben raadsleden een beeld dat er nog meer in de categorie 'bijsturing nodig' zou vallen. Raadsleden ervaren een 'uitvoeringsoptimisme'. Zij geven aan dat de 'kleurtjes' uitnodigen tot discussie. "De ambtelijke organisatie stelt het wel rooskleurig voor". Vanuit de organisatie wordt dit weersproken; vanaf 2020 is een gesprekscyclus ingericht (twee keer per jaar voortgangsgesprekken) waarin de directeur 'intern', de concerncontroller en de teammanager Financiën met de teammanagers de actiepunten doorlopen om te bepalen of de aangegeven status klopt.

In het Collegeprogramma zijn 333 actiepunten opgenomen. In de 2e Berap 2020 zijn 204 acties terug te vinden. Het verschil zit erin dat er wordt gerapporteerd in jaren. Acties die zijn afgerond in het jaar 2019 zijn niet meer in het lopende overzicht terug te vinden.

#### **Raadslid in interview**

"Het is niet makkelijk te volgen wat er gebeurt aan acties. De doelenboom werkt zeker goed om een beeld te krijgen, maar er vallen ook weer acties weg die al behaald zijn, ook uit het jaarverslag, dus dat is lastig".

Ook zijn de acties die op langere termijn spelen niet opgenomen. De Berap geeft dus alleen de doorkijk voor het betreffende begrotingsjaar, zonder het totale overzicht te geven. Dit is overigens wel in lijn met hoe het in de financiële verordening (artikel 6 lid 1) met de raad is afgesproken ("uiteenzetting van de uitvoering en de bijstelling van het beleid in aansluiting op de presentatie in de begroting alsmede een overzicht van de relevante afwijkingen van de financiële ramingen").

Naast de voortgang op inhoud, is in de Berap ook een financieel overzicht per programma aangegeven met daarin 'totaal mutaties per programma' en 'mutaties in de reserves'. Per programma is een overzicht opgenomen waarin in detail wijzingen worden aangegeven. De wijzingen zijn niet altijd te herleiden tot de actiepunten.

(bedragen x € 1.000)	I/S	2020
Extra veegronde onkruidbestrijding	I	110
Niet bestede middelen openbare verlichting	I	-100
MIRT onderzoek Havenuitbreiding en Integraal Riviermanagement/Deltaprogramma	I	90
MIRT onderzoek Havenuitbreiding en Integraal Riviermanagement/Deltaprogramma	I	-155
Doorschuiven Steurstraat Hank	I	-75
Doorschuiven Burcht Werkendam	I	-90
Doorschuiven J. van Arkelstraat, Florishoeve etc.	I	-160
Maatregelen om sluisverkeer te beperken	I	75
Diverse mutaties	I/S	-48
<b>Totaal mutaties Bereikbaar Altena</b>		<b>-353</b>

<b>Mutaties reserves programma 5</b>	<b>0</b>
--------------------------------------	----------

(+ = nadeel / - = voordeel)

**Tabel 2.6:** Voorbeeld uit 2<sup>e</sup> Berap, financieel overzicht programma 5



In de 2e Berap aan de raad komt de inhoud van de doelen nauwelijks ter sprake, alleen de constatering dat er ondanks de coronapandemie veel is bereikt. Het raadsvoorstel gaat voornamelijk in op de financiële consequenties. Dit is overigens een bewuste keuze vanuit de organisatie.

Tegelijkertijd is te constateren dat de schriftelijke vragen die naar aanleiding van de 2e Berap zijn gesteld, veelal inhoudelijk van aard zijn. Blijkend uit deze vragen, heeft de raad een andere behoefte qua "uiteenzetting van de uitvoering en de bijstelling van het beleid", dan dat die door het college/organisatie gehanteerd/geïnterpreteerd is. Het aantal vragen bij de 2e Berap was fors (170).

## 2.7 Rollen van de raad

De raad kan vanuit zijn drie rollen er aan bijdragen dat de gemeente de doelen bereikt.

### **Kaderstelling**

Het Bestuursakkoord is een akkoord dat afspraken bevat van vier partijen in de gemeenteraad. Met de meerderheid van de zetels in de raad, kan dit als kaderstellend worden gezien voor het college, dat de uitvoering van het Bestuursakkoord ter hand heeft genomen. Gesprekspartners vanuit de raad geven aan dat de "begroting het hoogste is waar je de kaders kunt bepalen" (los van inhoudelijke dossiers). De begroting is immers de jaarschijfvertaling van het Bestuursakkoord en collegeprogramma dat door de raad wordt vastgesteld. De inhoudelijke behandeling en daarmee de integrale afweging heeft plaatsgevonden bij de behandeling van de begroting 2021.

De kaderstellende rol geeft de raad voor vier onderwerpen nog expliciet aan via 'de Raad op kop'. Middels een conferentie en duidingsdebat heeft de raad voor deze thema's de regie genomen om vooraf heldere kaders mee te geven aan het college. Het gaat om onderwerpen die voor een deel ook in het Bestuursakkoord staan:

- Woonvisie:  
*(Bestuursakkoord: We stellen samen met de woningcorporaties, de huurdersorganisaties en andere betrokkenen een nieuwe Woonvisie op en leggen die voor aan de raad - 2020)*
- Bedrijventerreinen/Werken in Altena (start binnenkort):  
*(Bestuursakkoord: [niet als actie opgenomen maar wel als intentie in de hoofdtekst] Wij vinden het belangrijk ruimte te behouden voor groeiende lokale bedrijven. Wij willen ruimte kunnen bieden aan bedrijven die bijdragen aan meerdere van onze ambities. Hiertoe zullen we criteria ontwikkelen, zoals landschappelijke inpassing, bereikbaarheid en duurzaamheid);*
- Sociale Altenacode (maatschappelijke agenda sociaal domein);
- Mobiliteitsvisie.

Met 'Raad op kop' wordt invulling gegeven aan de ambitie om als gemeenteraad meer tijd te besteden aan de (grotere) maatschappelijke vraagstukken in Altena en juist rond



die thema's zichtbaar te zijn als volksvertegenwoordiging. Voor deze onderwerpen worden bestuursopdrachten geschreven<sup>8</sup>.

### **Controlerende rol**

Het is aan de raad het college op de uitvoering van de begroting te controleren. Of het mogelijk is de uitvoering goed te kunnen volgen, zijn de meningen verdeeld. Raadsleden geven aan dat zij wel de instrumenten in handen hebben om de controlerende rol uit te voeren, waaronder de Bestuursrapportages, de Jaarrekening, de agendering van Raadsinformatiebrieven, het gebruik maken van het vragenkwartier of de rondvraag bij de Altenatafel, het indienen van schriftelijke vragen (ex art. 53-RvO), maar ook technische vragen kunnen rechtstreeks aan de ambtelijke organisatie gesteld worden.

Hiermee kan verduidelijking verkregen worden die op sommige onderwerpen wordt gemist, of wordt ook de aandacht gevestigd op onderwerpen. Anderzijds wordt door raadsleden ook erkend dat sommige technische vragen geen doel dienen ("je moet je wel afvragen wat je doet met het antwoord op technische vragen. Als je de antwoorden niet gebruikt, moet je de vragen ook niet stellen").

Zowel ambtelijk als vanuit de raadsleden wordt aangegeven dat de BOB-vergader-systematiek in de hand werkt dat tijdens de Beeldvorming (Altenaronde) veel vragen gesteld worden, nog niet eens zozeer ter ondersteuning van de kaderstellende rol of ten behoeve van de controlerende rol, maar ook omdat de setting maakt dat vragen móeten worden gesteld om de Beeldvorming voldoende gewicht te geven.

De wijze waarop de raad zijn controlerende rol invult, wordt vanuit de ambtelijke organisatie nu nog geregeld als te veel "in detail" ervaren in plaats van vanuit de rol en optiek van de raad. De 170 vragen bij de 2e Berap zijn hiervoor mogelijk illustratief.

Uit de *Regeling op de vergaderingen en organisatie van de werkzaamheden van de gemeenteraad Altena 2020* blijkt dat de auditcommissie een hele ruime adviesfunctie mag innemen richting de raad (artikel 61: [...] *tot doel advisering en afstemming tot stand te brengen ten behoeve van de raad voor activiteiten op het gebied van auditing, financieel beleid en beheer en aangrenzende gebieden en de inrichting van de planning- en controlcyclus [...] en indeling/inrichting van daaruit voortvloeiende documenten*). De auditcommissie is nog wel zoekende in die rol/taak.

Overall is het beeld dat de raad, net als de gemeente in totaliteit, nog een lerende organisatie vormt ("na twee jaar kun je nog niet verwachten dat alles goed loopt").

---

<sup>8</sup> In het kader van dit onderzoek niet separaat onderzocht.

## **Volksvertegenwoordigende rol**

Zoals uit de beschouwing van de controlerende rol blijkt, is de raad ook hier nog zoekende. Raadsleden acteren - zo geven enkele gesprekspartners aan - soms nog te veel vanuit hun 'dorp' of oude gemeente in plaats van uit het grotere perspectief van de nieuwe (grotere) gemeente.

### **Respondenten in interview**

"Raadsleden werken soms op een manier die niet erg goed aansluit op bestuurlijke vernieuwing. Het is nog te veel 'ik los het voor je op' door initiatieven of processen direct in schriftelijke vragen om te zetten, waardoor maatschappelijk dynamiek de politieke arena wordt ingetrokken".

### **Respondent in interview**

"Je kunt [als organisatie/college] het sociaal domein niet sturen met een Excel. [...] De raad moet de signalen uit de samenleving concreet maken. De meerwaarde van de raadsleden zit hem erin juist te komen met concrete voorbeelden".

Tegelijkertijd wordt de rol van raadsleden als 'voelspriet' van de samenleving erkend in de grotere dossiers.

Het is hierin dus nog zoeken naar de juiste balans.

Wel is afgelopen jaar de volksvertegenwoordigende rol als (collectieve) raad versterkt met diverse initiatieven, zoals de kernbezoeken, vergaderen in de kernen (Altenaronde) met daarbij de inloop, het 'Corona-initiatief' (belactie door raadsleden om inwoners te vragen hoe zij de situatie ervaren), brede consultatie via de raadsconferenties (raad op kop) e.d.

## **2.8 Rol van het college en organisatie**

Het college voert vanzelfsprekend het Bestuursakkoord uit. Het college werkt volgens een traditionele portefeuilleverdeling; de programma's uit het Bestuursakkoord zijn niet (herkenbaar) verdeeld onder de wethouders. De driekoppige directie heeft ook een verdeling die hier verder geen relatie mee heeft<sup>9</sup>.

Het college is via de portefeuillehouders sturend op de uitvoering van het Collegeprogramma en de 'dagelijkse' gang van zaken. De organisatie heeft (via de teammanagers) wekelijks of tweewekelijks overleg met de portefeuillehouder.

De directie is aangesloten op dit proces. De directie heeft zicht op de agenda van het overleg met de wethouder, de college- en de raadsagenda. Daarmee hebben zij zicht op inhoud van de besluiten. Reguliere zaken worden geregeld via de wekelijkse portefeuillehouderoverleggen. Voor majeure onderwerpen wordt gebruik gemaakt van een Stuurgroep, zodat de directie direct aansluiting heeft en aanstuurt (zoals

<sup>9</sup> Bestuur & dienstverlening, samenleving & bedrijfsvoering en ruimte, strategische beleidsvorming en programmatisch werken.



Omgevingswet, Veense Put, Gebiedsontwikkeling Werkendam). Ook voor het Sociaal domein is er nu al een Stuurgroep.

De directie bespreekt de Lange Termijn Planning (eens per ca. 2 maanden) met de griffier. Verder wordt via de directierapportages (3 keer per jaar) ook gekeken naar de voortgang maar dan ook naar bedrijfsvoeringsaspecten als ziekteverzuim.

Daarnaast zijn er voortgangsgesprekken tussen teammanager, directie en concerncontroller waarin de voortgang op het collegeprogramma, financiën en risico's aan de orde komen. Per kwartaal ontvangt de directie een overzicht van de status van acties. Deze kwartaalcyclus voor de directie wijkt overigens af van de cyclus voor de bestuursrapportages.

Om de regie over de (doelen uit) de programmabegroting te verbeteren, wordt sinds kort gebruik gemaakt van programmacoördinatoren<sup>10</sup>; teammanagers die verantwoordelijk zijn voor een programma uit de begroting, in de P&C-cyclus. Teammanagers kunnen -zo komt uit de interviews- nog in bestuurlijke sensitiviteit groeien. Zij worden daartoe gecoacht door de directieleden.

Vanuit de organisatie geven gesprekspartners aan dat zij het Bestuursakkoord overwegend uitvoerbaar vinden (met dien verstande dat het te ambitieus is in de eerste jaren, zie §2.5). De ambtelijke inzet voor de doelen van het Bestuursakkoord verschilt per team en taak.

**Respondent in interview**

"Het Bestuursakkoord biedt houvast en het helpt qua sturing".

Zo is Duurzaamheid een nieuw thema uit het Bestuursakkoord waar medewerkers 80% van hun tijd aan besteden, maar wordt bij Omgeving 90% van de tijd ingezet op bestaand beleid<sup>11</sup>. De doorvertaling van de begroting naar teamplannen is wisselend, sommige teams maken hier wel gebruik van, sommige niet.

-----

---

<sup>10</sup> De begroting is hiermee een stap verder in ontwikkeling dan het bestuursakkoord.

<sup>11</sup> Bron: interviews.



## BIJLAGE 1: Verantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van juli 2020 tot en met december 2020. Op 16 juni 2020 is een concept van de startnotitie voor dit onderzoek met het Presidium besproken. Dit heeft geleid tot enkele marginale aanpassingen. Daarna is dit onderzoek gestart en op basis van documentenstudie, gesprekken en interviews is het beeld gevormd.

Belangrijke schriftelijke bronnen waren onder andere:

- Programmabegroting 2020 (vastgesteld 12 november 2019)
- Programmabegroting 2021 (vastgesteld 10 november 2020)
- Kaderbrief 2021
- Tweede Berap 2020
- Collegeprogramma 2019-2022 (ongedateerd)
- Bestuursakkoord 2019-2022 '*Samen bouwen aan kernachtig Altena. In Brabant gaat er niets boven Altena*' (CDA Altena, AltenaLokaal, SGP Altena, Progressief Altena)
- Jaarverslag 2019 (vastgesteld 30 juni 2020)

Tijdens een startgesprek (13 juli 2020) is van gedachten gewisseld over de onderzoeksvragen, de te interviewen personen en over praktische zaken rond de uitvoering van het onderzoek. Op onderdelen is het onderzoek nog verrijkt. Ook met de portefeuillehouder (vanuit dienst verantwoordelijkheid voor de P&C-cyclus en daaruit voortvloeiende producten) is in dat kader gesproken.

Gesprek of interview	Datum (2020)
<i>Startgesprek:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeentesecretaris/algemeen directeur</li> <li>• Concerncontroller</li> <li>• Strategisch adviseur</li> </ul>	13 juli
Portefeuillehouder verantwoordelijk voor P&C-cyclus	19 augustus
Concerncontroller (inmiddels heeft betreffende medewerker de organisatie verlaten)	2 september
<i>Individueel gesprek teamleiders:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teammanager Omgeving en Vastgoed</li> <li>• Teammanager Samenleving a.i.</li> <li>• Teammanager financieel advies</li> <li>• Programma manager bestuurlijke vernieuwing en kerngericht werken</li> </ul>	14 oktober 15 oktober
<i>Groepsgesprek directie:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeentesecretaris/algemeen directeur</li> <li>• Directie-adviseur</li> <li>• Strategisch adviseur</li> </ul>	26 november
<i>Groepsgesprek auditcommissie</i>	11 december



## BIJLAGE 2: Uitgewerkte doelen uit het Bestuursakkoord

### 1 De inwoner en bestuur

De inwoner centraal

- Wij spreken en schrijven 'klare taal'.
- Wij zorgen voor een vangnet voor digitaal minder vaardige mensen.
- We denken mee met onze inwoners, bedrijven en instellingen.
- We denken in mogelijkheden, niet in onmogelijkheden.

Kerngericht en van buiten naar binnen

- Wij spannen ons in om in al onze 21 kernen het contact met de inwoners te versterken en gezamenlijk te bouwen aan kernen met een goed voorzieningenniveau en een sterke sociale samenhang.
- Wij verdelen de 21 kernen onder de wethouders.
- We dagen onszelf daarbij uit om steeds nieuwe vormen van samenwerking vorm te geven, daaruit te leren en te vernieuwen.
- We gaan de komende periode werken met budgetten per kern.
- Met deze budgetten geven we steun ('duwtje in de rug') aan inwoners of organisaties die activiteiten opzetten, gericht op het samenbindend karakter tussen en binnen de kernen. We werken dit uit in een voorstel.
  
- In 2019 werken we aan een nieuw integraal veiligheidsbeleid. We doen dit met onze inwoners en informatiegestuurd door slimmer en beter gebruik te maken van data en met oog voor samenhang tussen preventie en repressie. Het veiligheidsbeleid geeft bijzondere aandacht aan de positie van de wijkagent én de bereikbaarheid van de politieorganisatie (herijken afspraken over aangifte doen).
- We willen de inzet van de vrijwillige politie stimuleren.
- Wij ontwikkelen een voorstel voor de programmatische aanpak van ondermijning in Altena.

### 2. Altena samenredzaam

Sociaal domein

- We zorgen voor onze aanpak van beschermd wonen en maatschappelijke opvang (en crisiszorg), gericht op het ondersteunen van kwetsbare inwoners zoveel mogelijk in hun kern, waarbij we wonen, zorg en welzijn verbinden.
- Samen met onze partners en de samenleving werken we aan goede zorg dichtbij mensen (met als uitgangspunt de bestaande transformatieagenda).
- Wij zetten ons in om de tekorten terug te dringen, zonder afbreuk te doen aan het principe van passende zorg en hulp. Ook binnen de regio West-Brabant-Oost werken we samen aan beheersmaatregelen.
- Wij maken een plan van aanpak met concrete acties die erop gericht zijn dat iedereen mee kan doen. Wij zetten in op een brede sociale adviesraad.
- We maken ons sterk voor het toevoegen van een medische voorziening als een (poli)kliniek of huisartsenpost in Altena.
- We onderzoeken de mogelijkheden en haalbaarheid. We gaan voor een 'dementievriendelijke en mantelzorgvriendelijke gemeente Altena' en ontwikkelen daarvoor beleid en concrete activiteiten, zoals dagopvang en respijtzorg.
- We zetten in op voorlichtingsmaatregelen ter vergroting van de sociale veiligheid en weerbaarheid van de jeugd (bijvoorbeeld tegengaan (cyber)pesten).
- Binnen de wijkteams is ook aandacht voor het helpen van ouders en opvoeders van jongeren die te maken hebben met verslaving (alcohol, drugs, gamen e.d.).
- We geven uitvoering aan de reeds ingezette acties rondom armoede en schuldenproblematiek.



### **3. Veelzijdig Altena**

#### Economie

- We stellen een economische adviesraad/denktank in met ondernemers, scholen vakbonden en deskundigen.
- We zorgen ervoor dat er voor ondernemers duidelijke aanspreekpunten binnen de gemeente zijn, zodat snelle dienstverlening geleverd kan worden.
- Informatiegestuurd werken we een integrale aanpak uit voor arbeidsmigranten, met huisvesting zoveel mogelijk buiten de kernen.
- We verkennen samen met het maritieme cluster de haalbaarheid van de twee havenprojecten (insteekhaven en nieuwe havenontwikkeling). We gaan na of de havenontwikkeling kan worden gekoppeld aan het Deltaprogramma.
- Met de agrariërs en andere belanghebbenden onderzoeken we mogelijkheden die meer ruimte bieden voor nevenactiviteiten en herontwikkeling van vrijkomende agrarische percelen en bebouwing. In 2019 komen we met een plan van aanpak.
- De winkelopenstelling op zondag blijft beperkt tot de vesting Woudrichem.

#### Onderwijs

- We harmoniseren het bestaande beleid en ontwikkelen nieuw beleid om onderwijsachterstanden tegen te gaan.
- We doen een voorstel aan de raad over harmonisatie van de Integrale Huisvestingsplannen en de benodigde dekking.
- We stimuleren lokale vakgerichte opleidingen en leerplekken bij bedrijven.
- Aandacht voor vergroening schoolpleinen.

#### Sport en bewegen

- Wij ontwikkelen een nieuw accommodatiebeleid voor de sportsector.
- We bereiden een besluit voor inzake de uitwerking van het voorstel "aanleg atletiekbaan".
- Initiatieven voor samenwerking/fusie tussen verenigingen worden door ons ondersteund, bijvoorbeeld vv Altena en vv Almkerk.
- Wij faciliteren de verdere invulling van de Sportadviesraad.
- We bereiden een besluit voor inzake de uitwerking van het voorstel MFC 'd'Alburcht' (combinatie sport en zalencentrum).

#### Cultuur en cultuurhistorie

- We stimuleren het samengaan van de cultuurraden.
- Samen met de Stichting Vestingdriehoek en de deelnemers in het Pact van Loevestein maken we de vesting Woudrichem (vestingagenda) en de forten van de Oude en Nieuwe Hollandse Waterlinie 'beleefbaar'.
- We leggen de Cultuurvisie die is opgesteld met vele betrokkenen ter vaststelling voor aan de raad en werken die daarna samen met de Cultuurraad en andere betrokkenen verder uit.
- We bieden lokale kunstenaars expositieruimte in het gemeentehuis en op de wijklocaties.
- Voor de lokale omroepen zal een kader worden bediscussieerd met de raad, met als doel een advies uit te brengen aan het commissariaat voor de Media.

#### Recreatie en toerisme

- Wij geven uitvoering aan de herijkte visie toerisme en recreatie uit 2016.
- Wij treden initiatieven die passen bij de uitgangspunten van de visie welwillend tegemoet.

### **4. Duurzaam Altena**

#### Duurzaamheid

- Wij harmoniseren het subsidiebeleid.



- Subsidies worden in de overgangperiode verleend op basis van de bestaande subsidieregelingen, waarbij wordt aangegeven dat de subsidie in de toekomst mogelijk wordt aangepast.
- Wij onderzoeken hoe we bij het verstrekken van subsidies wederkerigheid vormgeven.

## De Energietransitie

- We leggen op korte termijn een energiestrategie (met doelstellingen en uitvoeringsagenda voor deze bestuursperiode) ter vaststelling voor aan de gemeenteraad.
- Bewustwording, besparing en verduurzaming van de bebouwde omgeving geven we deze bestuursperiode prioriteit.
- We geven als gemeente het goede voorbeeld door zo duurzaam mogelijk te handelen en ons vastgoed verder te verduurzamen.
- We sluiten aan op de landelijke zonneladder. Voorstellen van het college worden voorzien van een duurzaamheidsparagraaf.
- We zorgen dat inwoners en ondernemers bij een duurzaamheidsloket de benodigde informatie verkrijgen over energiebesparing, woningaanpassing en subsidies.
- We stimuleren lokale duurzaamheidsinitiatieven en werken samen met lokale coöperaties.
- Vanuit een robuust duurzaamheidsfonds (vanuit het uitgekeerde Intergasdividend) wordt de energietransitie in Altena ondersteund.

## Wonen

### Bedrijventerreinen

- We stellen samen met de woningcorporaties, de huurdersorganisaties en andere betrokkenen een nieuwe Woonvisie op en leggen die voor aan de raad (2020). We zijn op zoek naar nieuwe initiatieven en innovaties, met name op het gebied van energierechtvaardigheid en voor bijzondere doelgroepen.
- We ondersteunen initiatieven die gericht zijn op mensen met een zorgvraag, zoals woonzorgvoorzieningen en pleegzorg of gezinshuizenzorg voor jongeren met een hulpvraag.

## Circulaire economie

- We gaan in gesprek met het bedrijfsleven om te verkennen hoe wij bedrijven kunnen ondersteunen om voortgang te boeken op de weg naar een circulaire economie en betrekken daarbij ook kennisinstituten.
- Wij stellen in overleg met het bedrijfsleven, kennisinstituten en onze inwoners een Actieprogramma circulaire economie op.
- Samen met onze lokale Fairtrade Werkgroep inventariseren we de mogelijkheden Altena Fairtrade & Altena PUUR & GlobalGoalsGemeente te combineren.

## Afval en grondstoffen

- Besluitvorming voorbereiden in verband met de aanbesteding van de inzameling van gft, restafval en PD (2019).
- Besluitvorming voorbereiden inzake de vervanging van containers voor gft en restafval (2019).
- Stappenplan voor de route naar een kostendekkende afvalinzameling.
- Bepalen keuze in aantallen milieustraten, openstellingstijden en tariefstelling.
- We gaan zwerfvuil tegen door afvalbakken te plaatsen in de openbare ruimte op plekken waar dat nodig is of door de frequentie aan te passen waarin deze worden geleegd.
- Om bewustwording aan te moedigen stimuleren we het scholenprogramma AltenaSchoon.

## Altena als groen blauwe oase

- We stimuleren inwoners, bedrijven en organisaties om verharding te vervangen door groen.
- Groenstructuren in en rondom de dorpen kunnen uitgebreid en toegankelijker worden gemaakt. Bij bouwplannen houden we daar vanaf het begin rekening mee (klimaatbestendig en natuurinclusief bouwen).



## **5. Bereikbaar Altena**

De A27 en het onderliggend wegennet

- We vragen blijvend aandacht voor het realiseren van de reconstructie van de A27 binnen de vastgestelde planning, inclusief zorgvuldige communicatie met onze inwoners en ondernemers.
- Beperking van de negatieve effecten van het sluipverkeer op het interne wegennet.
- Reconstructie en versterking van het knooppunt bij Werkendam.
- De overlast tijdens de bouwperiode minimaliseren en eraan bijdragen dat Altena goed bereikbaar blijft.
- In samenspraak met de provincie wordt ook het fileknelpunt bij de Kromme Nol aangepakt en de rotonde bij de Maasdijk/N322 gerealiseerd.
- We onderzoeken knelpunten die het landbouwverkeer met zich meebrengt.
- Verkeersveiligheid: gevaarlijke verkeerssituaties naar en rondom scholen, sport- en recreatieve voorzieningen en overlastgevende gebiedsontsluitingswegen worden in beeld gebracht en waar nodig aangepakt.

Openbaar vervoer, veer- en fietsverbindingen

- We gaan met betrekking tot de veerdiensten in gesprek met onze inwoners, regionale partners, overheden en exploitanten om te inventariseren waar zich de grootste knelpunten voordoen (ook financieel) en hoe deze kunnen worden aangepakt.
- We analyseren ons fietsroutenetwerk en onderzoeken waar snelle fietsroutes kunnen worden gerealiseerd.
- We gaan na of bestaande verkeersstromen kunnen worden gebundeld.
- We stimuleren initiatieven zoals de beschikbaarstelling van OV-fietsen of een belbus.
- We stimuleren pilots of experimenten die gericht zijn op verbetering van de mobiliteit.

Beheer van wegen, water, groen, riool en verlichting

- Wij actualiseren de beheerplannen en leggen ze ter vaststelling aan de raad voor, met inbegrip van een advies over het onderhoudsniveau en de daarbij behorende kosten. De bestaande budgetten zijn hierbij het uitgangspunt.

## **6. Financiering**

Behoedzaam manoeuvreren

Stringent begrotingsbeleid

- We streven ernaar deze collegeperiode de structurele tekorten op te lossen om te komen tot een sluitende (meerjaren)begroting.
- Een gezonde reserve- en schuldpositie die voldoet aan de normatieve kaders.

Strategisch vastgoedbeleid

Gemeentelijke belastingen en heffingen

- Wij leggen een strategisch vastgoed- en accommodatiebeleid aan de raad voor in 2020/2021.
- We nemen een besluit over de definitieve gemeentelijke huisvesting.